



DIREITO URBANÍSTICO E PLANEJAMENTO URBANO

04

AVANÇOS, RETROCESSOS E DESAFIOS

Elaine Adelina Pagani
(coordenadora)

**Direito Urbanístico e Planejamento Urbano:
avanços, retrocessos e desafios**
V.4

AUTORES

Ana Laura Eltz	Ivan Burgonovo
Ana Paula Silveira dos Santos	João Telmo Oliveira Filho
André Huyer	Jader Vargas de Assis
André Schmidt Jannis	José Antonio Aparecido Júnior
Andressa Fontoura Recchi	José Antônio Gerzson Linck
Annelise Monteiro Steigleder	Laís Michele Brandt
Belisa Bettega da Rosa	Letícia Casagrande P. de Barros
Bernardo Holgado Bello	Maceno Lisboa da Silva
Bruna Cristine de Oliveira	Marília Rodrigues Mazzola
Bruno Braga Fiaschetti	Matheus Henrique de Oliveira
Camila Pohl Frohlich	Marcos Vinícios Lermen
Carla Portal Vasconcellos	Maurício Futryk Bohn
Caroline Silveira da Silva	Natália Castrogiovanni Garcia
Cesar A. Cavazzola Junior	Pedro de Menezes Niebuhr
Cintia Estefania Fernandes	Priscylla Gomes De Lima
Daniela Chiarello Fastofskia	Ronaldo Alves Fagundes
Daniela Schreiber Fernandes	Thaís Vanessa dos Santos da Silva
Fabiana Rikils	Vanêscia Buzelato Prestes
Felipe Monteiro Minotto	Wagner Paulo Butsch
Ideni Terezinha Antonello	Wilson Klippel Cicognani Junior
	Zyla Suzana Garcia Heit



Porto Alegre
OABRS
2018

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

Presidente Elaine Adelina
Pagani

Membros

André Cardoso Vasques
Caroline Morais Kunzler
Cláudia Bordallo Bertoni
Fábio Vanin
Ricardo Voigt
Rodrigo Bueno Prestes
Rodrigo Cassol Lima

Membros convidados
Felipe Herrmann Fontoura
Maria Luciana Flurin Ludwig

Revisores

Cláudia Bordallo Bertoni
Elaine Adelina Pagani
Michele Bertoni Mann
Ricardo Voigt
Rodrigo Cassol Lima

Capa Felipe Herrmann Fontoura
Maria Luciana Flurin Ludwig

P147d

Direito Urbanístico e Planejamento Urbano: avanços,
retrocessos e desafios. Elaine Adelina Pagani
(coordenadora). Ana Laura Eltz da
Silva...[et.al] – Porto Alegre: OAB/RS, 2018.
782p. v.4. il. 17x24

ISBN: 978-85-62896-08-8

Disponível em: portaldoaluno.oabrs.org.br

1. Direito Urbanístico. 2. Planejamento urbano. I
Título.

CDU:340:711

Bibliotecária Jovita Cristina Garcia dos Santos – CRB 1517/10º

Seção do Rio Grande do Sul
Todos os direitos reservados
Rua Manoelito de Ornellas,55 – Praia de Belas
CEP: 90110-230 Porto Alegre/RS
Telefone: (51) 3287-1838
e-mail: direitourbano@oabrs.org.br

**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - CONSELHO
FEDERAL**

DIRETORIA/GESTÃO 2016/2018

Presidente: Claudio Pacheco Prates Lamachia
Vice-Presidente: Luís Cláudio da Silva Chaves
Secretário-Geral: Felipe Sarmiento Cordeiro
Secretário-Geral Adjunto: Marcelo Lavocar Galvão
Diretor Tesoureiro: Antonio Oneildo Ferreira

ESCOLA NACIONAL DE ADVOCACIA – ENA

Diretor-Geral: José Alberto Simonetti Cabral

**ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECÇÃO DO RIO
GRANDE DO SUL**

DIRETORIA/ GESTÃO 2016/2018

Presidente: Ricardo Ferreira Breier
Vice-Presidente: Luiz Eduardo Amaro Pellizzer
Secretário-Geral: Rafael Braude Canterji
Secretária-Geral Adjunta: Maria Cristina Carrion Vidal de Oliveira
Tesoureiro: André Luis Sonntag

ESCOLA SUPERIOR DE ADVOCACIA

DIRETORIA/GESTÃO 2016/2018

Diretora-Geral: Rosângela Herzer dos Santos
Vice-Diretor: Marcos Eduardo Faes Eberhardt
Diretor Administrativo-Financeiro: Otto Júnior Barreto
Diretor de Cursos Permanentes: Fernanda Corrêa Osório, Daniel Ustárroz
Diretor de Cursos Especiais: Darci Guimarães Ribeiro
Diretor de Cursos Não Presenciais: Eduardo Lemos Barbosa
Diretora de Atividades Culturais: Karin Regina Rick Rosa
Diretora da Revista Eletrônica da ESA: Denise Pires Fincato

CONSELHO PEDAGÓGICO

Alexandre Lima Wunderlich
Ana Paula Oliveira Ávila
Darci Guimarães Ribeiro
Delton Winter de Carvalho
Rolf Hanssen Madaleno

CAIXA DE ASSISTÊNCIA DOS ADVOGADOS

DIRETORIA/GESTÃO 2016/2018

Presidente: Rosane Marques Ramos
Vice-Presidente: Pedro Zanette Alfonsin
Secretária-Geral: Cláudia Brosina
Secretária-Geral Adjunta: Melissa Telles Barufi
Tesoureiro: Gustavo Juchem

TRIBUNAL DE ÉTICA E DISCIPLINA

Presidente: Cesar Souza
Vice-Presidente: André Araujo

CORREGEDORIA

Corregedora: Maria Helena Camargo Dornelles
Corregedores Adjuntos: Maria Ercília Hostyn Gralha, Josana Rosolen
Rivoli, Darci Norte Rebelo Jr

OABPrev

Presidente: Jorge Luiz Dias Fara
Diretor Administrativo: Paulo Cesar Azevedo Silva
Diretora Financeira: Claudia Regina de Souza Bueno
Diretor de Benefícios: Luiz Augusto Gonçalves de Gonçalves

COOABCred-RS

Presidente: Jorge Fernando Estevão Maciel
Vice-Presidente: Márcia Heinen

PREFÁCIO

Imensamente honrado em poder prefaciá-lo o quarto volume desta valorosa obra, que é fruto do trabalho coletivo de ilustres colegas, sob a coordenação da Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB/RS e da Escola Superior de Advocacia, gostaria de registrar meus cumprimentos pela iniciativa de darem continuidade aos debates suscitados nos livros anteriores.

Tenho a convicção de que o presente material, a exemplos dos que o antecederam, contribuirá com novas e também importantes informações sobre o Direito Urbanístico, voltando-se agora a debater as demandas inerentes ao desenvolvimento dos municípios, bem como divulgar as experiências em matéria de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano dos estados brasileiros.

Além disso, esta obra mostra-se como uma bela oportunidade aos colegas para publicação de produções científicas oriundas de estudos e experiências sobre o tema.

Sendo assim, não poderia concluir estas breves palavras sem antes prestar meus mais sinceros agradecimentos e cumprimentos a todos aqueles que contribuíram para sua elaboração e organização, manifestando minha certeza de que este e-book, preparado com tanta dedicação, será de grande contribuição aos interessados na área.

Por fim, desejo a todos uma excelente leitura!

Claudio Lamachia - Presidente Nacional da OAB

PREFÁCIO

A velocidade de transformação das cidades impressiona. Se é fato que o mundo sofreu impactantes transformações nos últimos séculos, frutos da Revolução Industrial, da explosão demográfica, do surgimento de novos meios de comunicação e de meios de transporte, também é realidade que vivemos num período inédito quando se pensa em mudanças de hábitos.

Em razão da rapidez com que a sociedade vivencia novas tendências e conceitos de vida, se criam rapidamente novas realidades nas relações humanas e de convivência entre os moradores dos municípios – independente do porte.

A urbanização das cidades criou problemas que passaram a exigir regramentos e compreensões diferenciadas. A ordenação dos espaços habitáveis virou uma necessidade premente. É nesse contexto que emerge com força o Direito Urbanístico.

Mediar e estabelecer normas jurídicas na relação de direitos individuais x direitos coletivos é um dos exemplos mais eloquentes do trabalho realizado pelos operadores do Direito Urbanístico. Organização do transporte e serviços públicos, saneamento, limitação da propriedade, preservação do meio ambiente, integração entre o progresso e o verde são temas inconfundíveis nesta realidade cada vez mais complexa.

Ao prefaciar este e-book “Direito Urbanístico e Planejamento Urbano: Avanços, retrocessos e desafios - Vol. IV”, devo registrar minha satisfação em perceber que este assunto segue gerando teses, pesquisas e análises aprofundadas. Dentro da OAB/RS, estimulamos permanentemente os debates, os seminários, as conferências, as palestras e a enriquecedora produção de conteúdo e de bibliografias. Em nossas comissões, estas práticas são aprofundadas e potencializadas.

Meu reconhecimento se direciona à presidente da Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB/RS, Elaine Adelina Pagani, e a todos que colaboraram com esta obra. Este é um caminho seguro e eficiente para valorizarmos e reconhecermos a relevância que o Direito Urbanístico tem na vida de todos os cidadãos.

Ricardo Breier – Presidente da OAB/RS

PREFÁCIO

Com satisfação, a Escola Superior de Advocacia da OAB/RS apresenta o v. 4 da obra “*Direito Urbanístico e Planejamento Urbano: avanços, retrocessos e desafios*”, organizada pela Dra. Elaine Adelina Pagani – Presidente da Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB/RS.

A obra contempla 29 artigos e 41 autores das mais diversas áreas e profissões, contribuindo com seu conhecimento na necessária qualidade de vida das pessoas na melhoria da gestão de cidades.

Boa leitura!!

Rosângela Maria Herzer dos Santos
Diretora-Geral da ESA/OAB/RS

APRESENTAÇÃO

É com imensa satisfação que a Comissão Especial de Direito Urbanístico e Planejamento Urbano da Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional do Rio Grande do Sul lança o volume quatro da série literária *”Direito Urbanístico e Planejamento Urbano”*. Cada volume, anteriormente lançado, teve por objetivo focar temas importantes, polêmicos e emergentes para as questões urbanas e gestão das cidades.

Este ano é emblemático, pois completam-se trinta anos da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil e dezessete anos da aprovação do Estatuto da Cidade – Lei n.º 10.257/2001. Em que pese os diversos entraves administrativos, judiciais e políticos encontrados para a implementação das normativas legais referentes as questões urbanas, muitos Municípios brasileiros lograram êxito na condução de importantes avanços na direção da construção coletiva de cidades democráticas mais justas, inclusivas e sustentáveis por meio da aplicação dos instrumentos legais das políticas urbanas.

Outrossim, houve inegáveis retrocessos legais que impactam de forma negativa nas políticas urbanas.

E nesta perspectiva, os desafios, em especial, para a aplicação dos instrumentos da política urbana e a gestão democrática das cidades se apresentam.

Com efeito, o volume quatro traz para debate não somente os avanços e os retrocessos, mas também os desafios que se apresentam neste novo cenário.

Vale ressaltar que o trabalho envolvido na organização deste volume foi extremamente recompensador na medida em foram sendo recebidos trabalhos de autoria de profissionais de diferentes áreas

vinculadas a gestão das cidades, o que muito enriquece esta obra. Destaca-se a participação dos membros representantes das Comissões de Direito Urbanístico e afins das Seccionais da OAB que participam desta obra.

Este livro foi elaborado com o apoio da Escola Superior de Advocacia da OAB/RS para servir como referencial teórico-prático para pesquisas acadêmicas.

Por fim, um agradecimento especial a todas as pessoas que protagonizam as transformações sociais, direcionando seus esforços na construção coletiva de cidades para todos!

Elaine Adelina Pagani
Presidente da Comissão Especial de Direito
Urbanístico e Planejamento Urbano da OAB/RS

SUMÁRIO

O PROCESSO DE PERIFERIZAÇÃO DAS CIDADES: DICOTOMIA OU CONVERGÊNCIA NA RELAÇÃO MERCADO X ESTADO?

Ana Laura Eltz..... 16

CIDADE CICLÁVEL: ‘PESSOAS VISÍVEIS ÀS PESSOAS’ ENSAIO REFLEXIVO SOBRE UMA POSSÍVEL CONTRIBUIÇÃO ENTRE O DESIGN ESTRATÉGICO E O DIREITO URBANÍSTICO

Ana Paula Silveira dos Santos 34

MANIPULAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

André Huyer 64

FLEXIBILIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL SOBRE ACESSIBILIDADE PELA MUNICIPAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA LEI COMPLEMENTAR Nº 374/2010, DE FLORIANÓPOLIS

André Schmidt Jannis 83

DIREITO À CIDADE: CONFLITOS E POSSIBILIDADES PARA AS CIDADES BRASILEIRAS

Annelise Monteiro Steigleder 104

A SIMBIOSE URBANÍSTICA DAS PERIMETRAIS URBANAS

Bernardo Holgado Bello 136

AS TRÊS FASES DA CONSTITUIÇÃO DOS LOTEAMENTOS E CONDOMÍNIOS FECHADOS: O PROCESSO RECENTE DE URBANIZAÇÃO DA CIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

Camila Pohl Frohlich..... 151

ORGANIZAÇÃO ESPACIAL URBANO AMBIENTAL. ESTUDO DE CASO: FAZENDA ARADO VELHO – PORTO ALEGRE RS

Caroline Silveira da Silva 182

DIREITO À CULTURA, URBANISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO MUSEU DO AMANHÃ NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Cesar Augusto Cavazzola Junior, Jader Vargas de Assis..... 210

A RESPONSABILIDADE TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UM NOVO PARADIGMA DO DIREITO À CIDADE

Cintia Estefania Fernandes 239

POLÍTICAS HABITACIONAIS E A PROPOSIÇÃO DE UM MODELO DE CONJUNTO HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL

Daniela Chiarello Fastofskia, Bruna Cristine de Oliveira 257

AS CIDADES, PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Felipe Monteiro Minotto 280

O PROCESSO DE REVISÃO DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS E A PARTICIPAÇÃO POPULAR: ESTUDO DOS PROCESSOS DE REVISÃO DOS PLANOS DIRETORES DOS MUNICÍPIOS DE PASSO FUNDO E SANTA MARIA – RS

João Telmo Oliveira Filho, Carla Portal Vasconcellos, Andressa Fontoura Recchi 308

PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA: A PROPOSTA DE UM MÉTODO PARA A CONSTRUÇÃO E APLICAÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO

José Antonio Aparecido Júnior, Bruno Braga Fiaschetti 341

O BRASIL É UM PAÍS DE CLIMA TROPICAL, ONDE AS RAÇAS SE MISTURAM NATURALMENTE E NÃO HÁ PRECONCEITO RACIAL: NARRATIVAS PERIFÉRICAS E DISCURSOS OFICIAIS ACERCA DAS POLÍTICAS CRIMINAIS URBANAS NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

José Antônio Gerzson Linck 363

POLUIÇÃO SONORA FRENTE AO DIREITO À LIVRE INICIATIVA E PROPRIEDADE PRIVADA: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Laís Michele Brandt, Fabiana Rikils..... 396

IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A PARTIR DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DE 2014

Letícia Casagrande Parmezani de Barros, Ideni Terezinha Antonello..... 426

A ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA (IPTU) COMO POLÍTICA DE INCENTIVO DE PRESERVAÇÃO DE IMÓVEIS TOMBADOS

Maceno Lisboa da Silva 456

NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO À PROPRIEDADE: ANÁLISE CRÍTICA DO INSTITUTO VOLTADA AO FOMENTO DO DIREITO À MORADIA

Marília Rodrigues Mazzola, Priscylla Gomes de Lima 478

GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE? DESAFIOS À EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE E A OPERAÇÃO “ZR-3” NA CIDADE DE LONDRINA

Matheus Henrique de Oliveira 502

O CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE MINERAÇÃO DO SOLO NO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ DESDE A CRIAÇÃO DO GRUPAMENTO AMBIENTAL DA GUARDA MUNICIPAL, EM DEZEMBRO DE 2011

Daniela Schreiber Fernandes, Marcos Vinícios Lermen, Natália Castrogiovanni Garcia, Maurício Futryk Bohn 532

ASPECTOS HISTÓRICOS DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E O ESTATUTO DA CIDADE

Pedro de Menezes Niebuhr, Belisa Bettega da Rosa..... 551

A RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS NO AUMENTO HABITACIONAL O CRESCIMENTO DESORDENADO DA URBANIZAÇÃO, E O IMPACTO AMBIENTAL

Ronaldo Alves Fagundes 583

REGULARIZAÇÃO DO LOTEAMENTO PARQUE RESIDENCIAL SANTA CECÍLIA-GRAVATAÍ/RS À LUZ DA LEI Nº 13.465/2017

Thaís Vanessa dos Santos da Silva..... 609

MEIO AMBIENTE, CIDADE E O CUIDADO DA CASA COMUM: A ENCÍCLICA DO PAPA FRANCISCO E OS 30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO ECOLÓGICA

Vanêscia Buzelato Prestes 641

O DIREITO URBANÍSTICO COMO ATOR NA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS NAS CIDADES

Wagner Paulo Butsch, Ivan Burgonovo 680

O PLANEJAMENTO URBANO MUNICIPAL COMO FERRAMENTA DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO: O CASO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE GUABIRUBA – SC

Wagner Paulo Butsch 696

A SEGURANÇA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

Wilson Klippel Cicognani Junior 727

GLOBALIZAÇÃO E DEGRADAÇÃO AMBIENTAL - DIALÉTICA DA RELAÇÃO ENTRE SOCIEDADE MODERNA E NATUREZA

Zyla Suzana Garcia Heit 7522

O PROCESSO DE PERIFERIZAÇÃO DAS CIDADES: DICOTOMIA OU CONVERGÊNCIA NA RELAÇÃO MERCADO X ESTADO?

Ana Laura Eltz¹

Introdução

De suma importância considerar-se a localização da moradia dos cidadãos, com suas características e concepções intrínsecas e extrínsecas, para caracterizar a dignidade da pessoa humana, cláusula pétrea prevista no inciso III do artigo 1º da Constituição Federal de 1988². Em que pese as alternativas de habitação popular oferecidas pelos programas habitacionais dos governos (em todos os níveis federativos) desde a década de 1940, o direito à cidade ficou sempre em segundo plano, ou até mesmo em plano algum, eis que se

¹ Advogada, bacharel em Direito pela Universidade Especialista em Direito Imobiliário pela Faculdade IDC, Mestranda em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura da UFRGS, Membro da Comissão de Fiscalização do Exercício Profissional da OAB/RS. anaeltz@gmail.com

² O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana segundo Ingo Wolfgang Sarlet: “(...) temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que asseguram a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.(...)” *in* Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 62

baseiam na simplória ideia da “promoção da moradia”, dando direito à habitação sem considerar a infraestrutura do entorno destas.

Desta maneira, o direito à cidade sustentável torna-se intangível aos cidadãos de renda inferior, direito este que constitui um dos pilares do Estatuto das Cidades, em seu artigo 2º, inciso I³. Com a procura por terra para construção destas unidades, abriram-se as portas para a especulação imobiliária, que leva os cidadãos mais pobres a se instalarem (ou “serem instalados”) nas áreas mais remotas e periféricas das cidades. Tal *periferização*⁴ leva à segregação social, posto que, no mais das vezes, há falta de infraestrutura e uma grande distância do trabalho, saúde e lazer para esta parte dos cidadãos.

O presente artigo tem como objetivo elucidar como se deu este processo de *periferização*, engendrado com outros movimentos como o da migração campo-cidade, e como a forma espacial e os

³ BRASIL. Lei nº 10.257, de 15 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 26 jul. 2000. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 01 abril 2017.

⁴ “Periferização” foi um termo utilizado por Adauto Lúcio Cardoso para caracterizar o “Fenômeno decorrente do fato da oferta de terra urbanizada ser relativamente limitada na maioria dos municípios com maior centralidade e, na ausência de políticas de controle da especulação e cumprimento da função social da propriedade, a tendência é que o preço da terra aumente na proporção em que cresce a demanda. Seja pelo preço ou tamanho dos terrenos disponíveis, o setor empresarial irá inevitavelmente, privilegiar as periferias para a localização dos seus empreendimentos.” *in* Habitação de Interesse Social: Política ou Mercado? Reflexos sobre a Construção do Espaço Metropolitano. Anais do XIV Encontro Nacional da Anpur. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/anais>> Acesso em: 01 abril 2017.

processos sociais são formados por estratégias conjuntas do mercado com o Estado (ou por inércia proposital deste último), e como grandes doutrinadores do Planejamento Urbano como David Harvey, Flávio Villaça, Henri Lefebvre, Milton Santos, dentre outros, perceberam e criticam tais fenômenos.

1 A Formação das Cidades e as Relações de poder

As cidades historicamente vieram se desenvolvendo em um processo de concentração/centralização do poder. Na era medieval, os senhores feudais acumulavam valores imobiliários através das conquistas territoriais de grandes porções de terras (os feudos), e com isso, aumentavam seu poder econômico, militar e político, eis que exploravam a terra que possuíam através de um tipo de “arrendamento” aos camponeses (vassalos), que plantavam nas propriedades de seus senhores.

Como pagamento os vassalos deviam entregar grande parte de sua produção, além de pagarem taxas e impostos pelo uso de instrumentos ao senhor feudal e os mercadores (herança da época das cidades romanas) faziam o escambo fora das muralhas dos campos feudais. Porém, com o crescente excedente das produções rurais, a produção do artesanato e a troca intensa de mercadorias vindas de outras localidades após as Cruzadas, surgiu a necessidade

de troca por algo que “representasse” a mercadoria: a moeda⁵. A partir da retomada do sistema de comércio, a riqueza centralizada na propriedade imobiliária foi perdendo força, até sucumbir à riqueza mobiliária (dinheiro) dos burgueses, que ao fim e ao cabo, além de possuírem a riqueza mobiliária por suas transações comerciais, adquiririam também os feudos (LEFEBVRE, 2001, p. 12-13).

Com isso, o sistema organizacional “pré-industrial” tenderia a se desenhar da seguinte forma: a cidade (com seu centro “comercial”), o meio rural e,

[...]as instituições que regulamentam suas relações [...], tende a se constituir em *rede de cidades*, com uma certa divisão do trabalho (tecnicamente, socialmente, politicamente), feita entre essas cidades ligadas por estradas, por vias fluviais e marítimas, por relações comerciais e bancárias. Pode-se pensar que a divisão do trabalho entre as cidades não foi nem tão extremada, nem tão consciente que determinasse associações estáveis e pudesse fim às rivalidades e concorrências. Esse sistema urbano não chegou a se instalar. **O que levanta sobre essa base é o Estado, o poder centralizado.** Causa e efeito dessa centralização particular, a centralização do poder, uma cidade predomina sobre as outras: a capital.[...] **No contexto urbano, as lutas de facções, de grupos, de classes, reforçam o sentido de pertencer[...] Quanto aos detentores da riqueza e do poder, sentem-se eles sempre ameaçados. Justificam seu privilégio diante da comunidade gastando suntuosamente suas fortunas: edifícios, fundações, palácios, embelezamentos, festas.**” (LEFEBVRE, 2001, p. 13) (grifo nosso)

⁵ HILTON, Rodney et al.. A transição do feudalismo para o capitalismo. Traduzido por Isabel Didonnet. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 14-18.

Neste contexto inicia-se a era industrial, substituindo a “opressão” pela “exploração”, o que fez com que os cidadãos perdessem sua capacidade de “criar”, para então “reproduzir” mercadorias e a cidade em sua forma, seus objetos, suas divisões e relações. A cidade não mais é vista como *valor de troca*⁶, e sim como *valor de uso*⁷, eis que não mais importa para o industrialismo a forma ou a significação da cidade e de suas particularidades para seus habitantes, mas sim economicamente como essa cidade pode ser viável e lucrativa.

⁶ Marx fala em valor de troca inicialmente em seu Livro O Capital: Livro 1, porém o chama simplesmente de “valor” em diversas outras oportunidades, no que fica claro seu significado através do seguinte excerto: “[...] O elemento comum, que se apresenta na relação de troca ou valor de troca das mercadorias, é, portanto, seu valor. A continuação da investigação nos levará de volta ao valor de troca como o modo necessário de expressão ou forma de manifestação do valor, mas este tem de ser, por ora, considerado independentemente dessa forma. [...] Assim, um valor de uso ou bem só possui valor porque nele está objetivado ou materializado trabalho humano abstrato. [...] Portanto, é apenas a quantidade de trabalho socialmente necessário ou o tempo de trabalho socialmente necessário para a produção de um valor de uso que determina a grandeza de seu valor.” *in* O capital [recurso eletrônico] : crítica da economia política : Livro I : o processo de produção do capital / Karl Marx ; [tradução de Rubens Enderle]. - São Paulo : Boitempo, 2013. p. 160-161

⁷ Conceito original de Karl Marx: “A utilidade de uma coisa faz dela um valor de uso. Mas essa utilidade não flutua no ar. Condicionada pelas propriedades do corpo da mercadoria [Warenkörper], ela não existe sem esse corpo. Por isso, o próprio corpo da mercadoria, como ferro, trigo, diamante etc., é um valor de uso ou um bem. Esse seu caráter não depende do fato de a apropriação de suas qualidades úteis custar muito ou pouco trabalho aos homens. [...]O valor de uso se efetiva apenas no uso ou no consumo. Os valores de uso formam o conteúdo material da riqueza, qualquer que seja a forma social desta. Na forma de sociedade que iremos analisar, eles constituem, ao mesmo tempo, os suportes materiais [stoffliche Träger] do valor de troca.”. *in* O capital [recurso eletrônico] : crítica da economia política : Livro I : o processo de produção do capital / Karl Marx ; [tradução de Rubens Enderle]. - São Paulo : Boitempo, 2013. p. 148

2 Valor de uso e valor de troca em relação ao espaço urbano

Em consonância à teoria de Lefebvre (2001), David Harvey (1980) relaciona a produção, circulação e apropriação de *mais-valia*⁸ como ponto-chave que direciona as tomadas de decisão do urbanismo, haja vista que em uma sociedade capitalista o objetivo final é sempre o lucro:

“Se a mais-valia é olhada como manifestação particular do trabalho excedente, nas condições do capitalismo (mercado de troca) então se segue que o urbanismo nas sociedades capitalistas pode ser analisado em termos da criação, apropriação e circulação de **mais-valia**”. (HARVEY, 1980, p. 198) (grifo do autor)

Esta teoria está intimamente ligada ao *valor de uso* e o *valor de troca* do espaço urbano produzido (que difere do “solo”- terra do tipo tradicional- esta a que Marx entende não possuir valor de troca pois entende que esta é sujeito passivo, base de produção mas não a própria produção (MARX *apud* Lojkine, 1981)), que igualmente não se confunde com seus elementos constitutivos (infraestrutura, construções imobiliárias tanto comerciais quanto residenciais, etc.)⁹. Quanto à conceituação de *valor de uso* e *valor de troca* ligados ao

⁸ O conceito de *mais-valia*, em termos bastante reduzidos, seria o lucro do dono dos meios de produção na venda de uma mercadoria, cujo valor fora agregado em razão da quantidade de trabalho dispendida pelo proletário na manufatura desse produto. Esta quantidade de trabalho é “comprada” (através do salário, digamos) pelo detentor dos meios de produção por um preço menor do que ela realmente vale, e daí resulta a *mais-valia*, ou seja: o lucro. Este conceito pode ser encontrado com mais profundidade e exatidão nas palavras de Marx no Livro III de O Capital.

⁹ Cf. Flávio Villaça *in* O Espaço Intra-Urbano no Brasil. 2ª Ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001. p. 72.

urbanismo, no entendimento de LEFEBVRE (2001), VILLAÇA (2001) e HARVEY (1980) o *valor de uso* seria a cidade, os locais públicos de lazer, a vida e o tempo urbano, enquanto que seria *valor de troca* (ou seja: passível de ser comprado, consumível, bem que pode ser comparado à mercadoria geradora de *mais-valia*) os espaços transacionados comercialmente, o consumo de produtos, locais e signos.

E aqui nos fixaremos na questão da compra (o valor) do espaço como fator principal do processo de *periferização* nas cidades. LOJKINE (1981, p. 163) afirma categoricamente que “A cidade desempenha pois fundamental papel econômico no desenvolvimento do capitalismo, mas, inversamente, a urbanização é moldada, modelada, de acordo com as necessidades da acumulação capitalista.”. A compra de “espaço” (seja ele construído ou não) está intrinsecamente ligado à questão da localização desta “mercadoria” (seja um apartamento, uma casa, ou mesmo a terra) dentro da forma *sócio-espacial* da cidade, bem como é de suma importância a análise dessa localização perante a aglomeração social (VILLAÇA, 2001, p. 72).

3 A descentralização e a (i)lógica dos meios de consumo

O raciocínio é simples: se entendermos que o capitalismo tem como objetivo principal a acumulação de riqueza, a acumulação de capital (de *mais-valia*, portanto), verifica-se que a *vantagem locacional* nas cidades (principalmente nas metrópoles, onde o

perímetro urbano se estende e se modifica conforme as necessidades do mercado) é das camadas mais abastadas. Para que a aglomeração social permaneça na “ordem” desejada pelo mercado (e até mesmo pelo Estado, ou pelos dois juntos), ou seja: centralizada e “uniforme”, tanto morfológica quanto esteticamente falando, não raro ocorrem expulsões de cidadãos de baixa renda que habitavam esse “*locus*” que, por um motivo ou outro, agora tornou-se objeto de cobiça de quem já tem em demasia.

Além de expulsões, verifica-se que a população que já reside nas periferias tende, através do processo de produção imobiliária capitalista, a permanecer nelas ou ainda: ter de se mudar para cidades próximas, em razão do valor da terra não ser mais suportado por estes, supervalorização esta causada pela especulação imobiliária. Por óbvio, a acessibilidade aos equipamentos essenciais (trabalho, saúde, lazer) ficam cada vez mais distantes dos seus principais destinatários, supervalorizando ainda mais as zonas centrais e fazendo das áreas periféricas verdadeiros bolsões de miséria, caídos no esquecimento do Poder Público.

Milton Santos brilhantemente reflete sobre a relação de valorização social dos habitantes em razão de seu *locus* de habitação:

“Cada homem vale pelo lugar onde está; o seu valor como produtor, consumidor, cidadão depende de sua localização no território. Seu valor vai mudando incessantemente para melhor ou pior, em função das diferenças de acessibilidade (tempo, frequência, preço) independentes de sua própria condição. Pessoas com as mesmas virtualidades, a mesma formação, até o mesmo salário, tem valor diferente

segundo o lugar em que vivem: as oportunidades não são as mesmas. Por isso a possibilidade de ser mais ou menos cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está (SANTOS *apud* VILLAÇA, 2001, p. 75)

O Mercado atua de forma a beneficiar as classes mais altas de renda, eis que estas tem o poder (tanto financeiro, político quanto econômico) de (retro)alimentar a máquina produtiva do espaço sócio espacial, principalmente no que tange à questão habitacional. Essa dinâmica leva à segregação¹⁰ sob diversos pontos de vista: espacial, social, cultural, de saúde, laboral e inclusive ambiental. Como consequência, as camadas mais pobres tem seu Direito à cidade ceifado por este processo que não leva em consideração que os produtores da *mais-valia* (ou seja: os atores principais da produção habitacional- mas tratados como meros figurantes) não tem acesso à moradias de qualidade, muito menos à infra-estrutura mínima necessária para uma vida com qualidade, sacrifícios estes causados pelo seu distanciamento das zonas centrais de grandes e médias cidades.

Através de políticas urbanas habitacionais que tem como principal objetivo movimentar a economia através da geração de empregos, lucro e tributos advindos da área da construção civil (por empresas privadas, na imensa maioria das vezes), onde a moradia no mais das vezes é vista como *valor de troca*, perde-se o conceito de

¹⁰ Aqui utilizamos o conceito de segregação de Villaça, atinente somente à questão de classes sociais: “[...] a segregação é um processo segundo o qual diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da metrópole.” (VILLAÇA, 2001, p. 142).

cidade *per se*, que deveria ser um território de cooperação entre seus habitantes, um ambiente múltiplo e diverso de culturas, de vivências e até mesmo de interação e acesso às necessidades tecnológicas (LOJKINE, 1981, P. 162). Assim também é o entendimento de Harvey (1981), que vê na produção privada do solo e sua valorização através de seu *valor de troca* uma abertura à especulação.

A descentralização das cidades causada por esse fenômeno mercadológico torna o núcleo urbano um

“[...]produto de consumo de uma alta qualidade para estrangeiros, turistas, pessoa oriundas da periferia, suburbanos. Sobrevive graças a este duplo papel: lugar de consumo e consumo do lugar. Assim, os antigos centros entram de modo mais completo na troca e no valor de troca, não sem continuar a ser valor de uso em razão dos espaços oferecidos para atividades específicas. Tornam-se centros de consumo.(...) Mas hoje o valor de troca prevalece a tal ponto sobre o uso e o valor de uso que quase suprime este último” (LEFEVBRE, 2001, p. 20)

Ainda mais grave é o panorama que se estabelece na subdivisão dos meios de consumo quando do planejamento urbano baseado no sistema capitalista. Vejamos: os bens de consumo individuais são aqueles adquiridos com o dinheiro pago na compra da força de trabalho pelos detentores dos meios de produção (MARX *apud* Lojikine, 1980, p. 124). Lembrando que este valor não corresponde à quantidade de trabalho empregada na produção daquela mercadoria, servindo somente à subsistência do proletariado, não se vislumbrando uma oportunidade destes últimos alcançarem os produtos habitacionais que eles mesmos produzem.

Eis que então reflete-se: mas se há um processo de periferização, como ficam as estruturas mínimas que devem dar condições de habitabilidade no bairro ou região onde se instalam essas habitações populares? Estas estruturas são chamadas por Marx como “meios de consumo coletivos”, e assim são vistos pelo mercado, segundo a ótica de Lokjine:

“Todos os meios de consumo coletivos não terão, com efeito, o mesmo caráter “supérfluo” para o capital: as despesas com educação e, em primeiro lugar, as referentes ao ensino técnico, profissional, as despesas com pesquisa-desenvolvimento, poderão entrar assim no que os esquemas de equipamento chamam “*funções de treinamento*”, do mesmo modo que as auto-estradas ou as telecomunicações; **ao passo que, as despesas com saúde, os equipamentos sócio-culturais serão relegados – junto com as estradas secundárias, os transportes coletivos ou o telefone para uso doméstico - às “funções de acompanhamento.** (LOJKINE, 2001, p. 170)”

Harvey (1980, p. 14) denomina como “consciência espacial” ou “imaginação geográfica” a capacidade do indivíduo de verificar o papel do espaço, do local, relacionado à sua própria vida, e como esses elementos (espaço e o “ser”) se relacionam e se engendram (ou como se distanciam). Essa “consciência espacial” é o que permite o sentimento de *pertencimento*¹¹ aos habitantes de uma cidade, uma

¹¹ As relações de identidade e pertencimento ao lugar são desenvolvidas no processo de apropriação e territorialização do espaço. Isto se dá quando os sujeitos ultrapassam a necessidade da apropriação de um *locus*, ou seja, quando se desenvolvem, neste local, valores ligados aos seus sentimentos e à sua identidade cultural e simbólica, reformulando o espaço onde vive, ao qual se identificam e se sentem pertencer (RAFFESTIN, 1993).

identificação de raízes e de possuir uma história digna com seu *habitat*.

Sob a aquiescência do Estado, o mercado relega à última despesa os meios de consumo coletivos, que nada mais são do que o próprio Direito à Cidade associados ao Direito à Habitação. Ou seja: o pobre produz, recebe menos do que vale sua força de trabalho e em troca recebe uma habitação, mas lhe é negado o direito à “consciência espacial”, posto que ele não se *identifica* com a cidade, parece não pertencer nem à centralidade, que é seu território laboral, muito menos à periferia, onde a infraestrutura é precária ou até mesmo inexistente. Para esse cidadão a cidade onde mora pouco importa, já que ele não faz parte dela (e de nenhuma outra). Uma espécie de “Apátrida” de cidade.

Quanto à atuação (ou mesmo inércia proposital) do Estado perante a *periferização* e a falta de estrutura nas áreas mais remotas da cidade, Lefebvre muito bem descreveu que: “O Estado e a empresa se esforçam por absorver a cidade, por suprimi-la, como tal. O Estado age sobretudo por cima e a Empresa por baixo (assegurando a habitação e a função de habitar nas cidades operárias e os conjuntos que dependem de uma “sociedade”[...]). O Estado e a Empresa, apesar de suas diferenças e às vezes seus conflitos, convergem para a segregação (LEFEBVRE, 2001, p. 99)”.

Posição compartilhada por Lojkin:

“Enquanto os meios de circulação material (meios de comunicação e social (bancos, créditos...) são condições necessárias da reprodução do capital, os meios de consumo coletivos só intervém no nível de reprodução da força de trabalho (...); *do ponto de vista do capital, as despesas de consumo são despesas sem retorno que não permitem nem uma redução do tempo de produção (despesas de produção ou falsas despesas de produção) nem uma redução do tempo de circulação do capital. Nesse sentido, elas permanecem sempre para o capital despesas supérfluas que devem ser comprimidas ao máximo (p. 161).*” (LOJKINE, 1980, p. 161) (grifo nosso)

A atuação malévola do Estado que se beneficia das regras mercadológicas vai de encontro a um princípio fundamental previsto Constitucionalmente, que é o da Supremacia do Interesse Público frente ao Interesse Privado. Este princípio consiste na importância maior de proteção de toda uma coletividade acima dos direitos individuais, tendo o que preleciona o art. 5º, incisos XXII, XXIII e XXIV da Constituição Federal/88¹². No que é válida a transcrição da definição de Interesse Público para o jurista Celso Antônio Bandeira de Mello: “[...] é o interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos pessoalmente têm quando considerado em sua

¹² “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição;”

qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem.” (MELLO *apud* FUJITA, 2007).

De suma relevância lembrar que o Interesse Público não é o interesse exclusivo do Estado nem de seu agente, e sim da população. O Estado deve(ria) ser o protetor dos direitos fundamentais dos habitantes do território sob sua jurisdição. Porém, verifica-se que em um país capitalista (a exemplo do Brasil), cujos contratos com a iniciativa privada são “moeda de troca” e “barganha” para ganho de poder econômico e político, essa “supremacia do Interesse Público” não passa de utopia, uma “diretiva”, uma “carta de intenções” dos legisladores constituintes.

O Estado Capitalista, além de ser contraditório em suas repartições internas (conflito de interesses internos entre entes políticos), possui uma unidade interna própria de poder de classe, que é a classe hegemônica. (Jean Pierre Cot e Jean Pierre Mounier, citados por Lojkin -1981, p. 118). De outra banda, a ação do mercado, subsidiada pelo Estado quando exerce seu Direito Privado, mais precisamente o direito à propriedade privada, da forma em que é exercido impede o exercício dos direitos fundamentais de “não proprietários”, no que vale a extensa citação do jurista e advogado de Direito Urbanístico, Jacques Alfosin:

“[...] O direito de propriedade privada urbano, na forma anti-social como ele é exercido sobre grandes extensões de áreas situadas nas cidades (como se poder de compra equivallesse ao estabelecimento de um poder absoluto), é o principal responsável pela falta de espaço físico para o exercício de direitos

humanos fundamentais de não proprietários, como o da moradia, e é justamente o cumprimento da função social desse direito que tem de ser cobrado. O contingente dos muitos sujeitos da violação da função social da propriedade, por sua condição de pobreza ou miséria, somente consegue garantir o seu direito de morar nas cidades fora dos lugares tido como “legais”. Nesse contexto, a função social do direito de propriedade somente alcança alguma chance de eficácia se a capacidade de gozo (capacidade para ser sujeito de direitos e obrigações) não tiver poder de inviabilizar, com a capacidade de exercício, qualquer possibilidade de espaço para quem não titule propriedade imobiliária. Se o direito adquirido sobre o espaço urbano for “confundido apenas com a fria matrícula do registro de imóveis, nem a Constituição Federal, nem o Estatuto da Cidade e nem o novo Código Civil alcançarão qualquer efeito concreto e prático em favor da diminuição das injustiças sociais que marcam o solo das cidades.

Harvey concorda com a teoria de Alfonsin, eis que considera que a acessibilidade a oportunidades de trabalho, recursos e serviços de bem-estar são obtidas através de um preço, que vem a se igualar ao preço de superar o distanciamento e o tempo para alcançá-los nos núcleos urbanos. Ainda, explicita que o “custo” da *periferização* pode ser quantificado em alguns termos, e em outros não:

“Alguns dos custos locais, impostos sobre uma comunidade pela disponibilidade e acessibilidade diferencial dos recursos, são quantificáveis (tais como a grandeza da sobrecarga para os consumidores de bens), mas há muitos outros custos (tais como uma alta taxa de mortalidade infantil, distúrbios mentais e tensão nervosa) que são bastante reais, mas muito difíceis de medir (...) em coisas como poluição do ar e da água, congestionamento, atividade criminal e outros. O custo para o indivíduo em cada caso será

em função de sua localização com respeito à fonte geradora.” (HARVEY, 1980, p. 57-58)

Portanto, o processo de *periferização* pode ser considerado uma convergência de interesses econômicos e políticos do Estado (custo pequeno e grandes “alianças) e idênticos interesses somados ao desejo de acumulação de riqueza e de dominação do território por parte do Mercado na produção de habitação pelo menor preço, menor tempo, porém maior lucro.

Conclusão

Através do presente estudo é possível concluir que a má distribuição das áreas urbanas em favorecimento do direito à propriedade privada se sobrepõe à proteção do princípio maior da dignidade da pessoa humana, fazendo com que os valores socioculturais sejam baseados no tamanho e na localização das propriedades privadas, provocando uma ação convergente entre o Estado e o Mercado Capitalista e seus interesses puramente financeiros, econômicos e políticos.

O planejamento urbano, com buscas ao Direito à Cidade e a política de bem-estar dos cidadãos é completamente ignorada quando da implementação de políticas habitacionais descentralizadoras. A exemplo do Brasil, desde a criação do Banco Nacional da Habitação em 1964 até o Programa Minha Casa, Minha Vida -vigente, o modelo de implementação e seus pressupostos não

tiveram grandes modificações, reproduzindo, portanto, a *periferização*.

Permitido (ainda que a Constituição Federal e o Estatuto das Cidades pregue exatamente o contrário), financiado e apoiado politicamente pelo Estado em favor do Mercado Capitalista, esse fenômeno faz com que a população de baixa renda permaneça em um movimento *ad eternum* de expulsão ou manutenção de suas habitações nas áreas mais remotas das cidades, distantes dos chamados núcleos urbanos, distantes do Direito à Cidade, distantes de uma vida digna, resignados a receberem uma “casa” que parece assentar-se em local sem nome, sem identidade, sem sentimento de apropriação, sem raiz.

Referências Bibliográficas

ALFOSIN apud JELINEK, Rochelle. *Áreas de Preservação Permanente como Espaços Ecológicos Protegidos pelo Ordenamento Jurídico. Ministério Público da Bahia*. Disponível em:

<http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/ceama/material/doutrinas/arborizacao/apps_como_espa> Acesso em: 5 março 2010.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 15 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 26 jul. 2000. Disponível em: <http://www.in.gov.br>. Acesso em: 01 abril 2017.

CARDOSO, Adauto Lúcio, ARAGÃO, Thêmis Amorim, ARAÚJO, Flávia de Sousa. *Habitação de Interesse Social: Política ou*

Mercado? Reflexos sobre a Construção do Espaço Metropolitano. Anais do XIV Encontro Nacional da Anpur. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: . Acesso em: 24 janeiro 2013.

HARVEY, David. *A Justiça Social e Cidade*. 1ª ed. São Paulo: Hucitec, 1981.

HILTON, Rodney et al.. *A transição do feudalismo para o capitalismo*. Traduzido por Isabel Didonnet. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 14-18.

LEFEBVRE, Henry. *O Direito à Cidade*. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LOJKINE, Jean. *O estado Capitalista e a Questão Urbana*. 1ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MELLO apud FUJITA, Cristiane. *O Princípio da Supremacia do Interesse Público Sobre o Interesse privado e suas Consequências*. Portal do Direito, 5 jul 2007. Disponível em: .<http://www.portaldodireito.com.br/index2.php?option=content&d_o_pdf=1&id=182> Acesso em: 25 maio 2010.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma Geografia do Poder*. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço*. 4ª ed. São Paulo: EDUSP, 2006.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 62 SAÚLE JÚNIOR, Nelson. A proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004. p.275.

VILLAÇA, Flávio. *O Espaço Intra-Urbano no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, Lincoln Institute, 2001.

CIDADE CICLÁVEL: ‘PESSOAS VISÍVEIS ÀS PESSOAS’ ENSAIO REFLEXIVO SOBRE UMA POSSÍVEL CONTRIBUIÇÃO ENTRE O DESIGN ESTRATÉGICO E O DIREITO URBANÍSTICO

Ana Paula Silveira dos Santos¹³

Resumo: O design estratégico, com seus pilares e processos, aprofunda o exercício metaprojetual para inovação social, utilizando-se do processo de projeto por cenários para que esse venha a servir como campo fértil para as práticas e estratégias que impactam na transformação das cidades. O objetivo proposto na pesquisa Desafios para uma Cidade Ciclável: Um Exercício de Design Estratégico é elaborar projetos de cenários para um contexto frágil de mobilidade ciclável. Este ensaio tem como foco contextualizar, brevemente, os dois ciclos dos movimentos metodológicos desenvolvidos na construção do conceito da Cidade Ciclável. Para a partir disso, como um ato de desafio começar a ensaiar e a abrir um espaço para a possibilidade de uma pesquisa em design estratégico poder contribuir na prática do direito urbanístico, tanto na inspiração metodológica, quanto no resgate dos hábitos motivadores de uma dada legislação. É de maneira ainda incipiente que se identificou a possível relação de colaboração entre as propostas de design estratégico, crítico-reflexivo e propositivo e a prática da pesquisa na área do direito. Essa relação entre design e direito encontra no território e no urbano pontos de enlace. Um problema de pesquisa futura delinea-se: como o direito urbanístico pode, na parceria com o design estratégico trabalhar o território urbano pela perspectiva de coletivos colaborativos que vivenciam o

¹³ Membro da Comissão de Fiscalização do Exercício Profissional -OAB/RS
Mestranda em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

espaço urbano, em práticas que fomentam o envolvimento dinâmico e efetivo das pessoas que vivem nas cidades.

Palavras-chave: Design Estratégico. Direito Urbanístico. Cidade Ciclável. Projeto por Cenários.

1 Introdução

A pesquisa *Desafios para uma Cidade Ciclável: Um Exercício de Design Estratégico* é o ponto de partida para a reflexão entre a possível conexão a ser explorada e investigada entre design estratégico e direito urbanístico. Este ensaio tem como foco contextualizar, brevemente, os dois ciclos dos movimentos metodológicos desenvolvidos na pesquisa para, então, começar a abrir um espaço sobre a possibilidade de como uma pesquisa em design estratégico pode vir a contribuir na prática do direito urbanístico. A ideia é proporcionar um momento de pensar antes os projetos nas cidades dentro de um contexto jurídico que não seja confinado às lógicas de um olhar limitador que giram entre restrição e punição. Um direito urbanístico que de fato estimule o comportamento humano, que pense e aja de maneira proativa ao mesmo tempo que pertencente a um território.

Entre múltiplas funcionalidades, a bicicleta caracteriza-se também por ser um transporte alternativo que serve para deslocamentos de pessoas em pequenos e médios trajetos. Enquanto dispositivo, a bicicleta conquista novas extensões dentro da temática mobilidade urbana. A mobilidade, por sua vez, mostra-se como um dos desafios das metrópoles mundiais contemporâneas porque

engloba questões de ordem ambiental e urbana, relacionadas ao desenvolvimento socioeconômico-cultural. Cidades como: Amsterdã, Copenhague, Paris e Vancouver encorajam o uso das bicicletas para que contribuam tanto no deslocamento das pessoas quanto na facilidade de estabelecer um hábito saudável. No Brasil, as cidades ainda dispõem de uma estrutura problemática e, por vezes, discreta para incorporá-la como transporte alternativo. Neste estudo, compreende-se contexto frágil como um território que dispõe dos atores objetos: ciclovias, ciclofaixas e ciclorrotas, ou seja, dispositivos físicos que são inseridos de maneira que incomoda tanto pedestres, ciclistas e motoristas. Uma malha que interrompe o traçado original da cidade, que dá prioridade à circulação de automóveis e coletivos, ao invés do transporte alternativo via bicicleta. Essa malha se apresenta de forma forçada e impositiva no espaço urbano. Um contexto frágil é concebido também como um ambiente que vive na imperfeição e não valoriza o sujeito-corpo exposto na cidade.

A natureza do design estratégico, área de conhecimento e pesquisa recentes, amplo e arejado, revela-se fundamentado na capacidade de fazer emergir, criar e evoluir soluções inovadoras, direcionamentos ou cenários, em meio à transdisciplinaridade, que apontem possíveis caminhos na resolução de problemas em diversos ambientes como organizacionais ou sociais. O sentido de metaprojetar do design estratégico é entendido como um ato de raciocínio crítico e reflexivo sobre o respectivo projeto, afirma De

Moraes (2011), oriundo da ideia de uma plataforma de conhecimentos com inúmeros atores envolvidos, sustentado e orientado pela atividade projetual num cenário de mutação constante e ao mesmo tempo fluído. Por meio da ideia de uma Cidade Ciclável, pode-se contribuir para o desenvolvimento das cidades que apresentam um contexto frágil, se interpretada pela lógica da inovação social que gera valor. Isso porque a questão não apenas se encerra na aplicação prática de dispositivos nas cidades, entretanto, implica em atuar de maneira projetual em ecossistemas criativos que estimulam inúmeras relações. Ecossistema criativo designa-se com um ambiente concebido pelo desenvolvimento de processos criativos que resultam em dispositivos sociotécnicos, que ora podem ser inovadores, ora originais. (FRANZATO, 2015). Investigar, observar, conhecer e reconhecer os atores sujeitos (humanos vivos), caracterizados no estudo como ciclistas, pedestres e motoristas, e os atores objetos (objetos estáticos ou em movimento) como: ciclovias, ciclofaixas, ciclorrotas, compartilhamento de bicicletas e sinalização, veículos motores, pois interagem a todo instante, em harmonia ou não, nessa rede de relações estabelecida no ecossistema. Com base nas influências, usos e desejos oportuniza-se a compreensão do quanto é relevante pensar a fluidez nos deslocamentos das pessoas por meio da bicicleta e a consciência genuína em busca da evolução de um estilo de vida sustentável.

A noção de cidade polifônica, Canevacci (1997), contribui na reflexão porque lança a ideia de uma cidade narrada por meio de

diversas técnicas interpretativas, que dão voz às muitas vozes. A polifonia está presente no objeto e no método. A cidade na sua totalidade e a comunicação urbana na sua singularidade apropriam-se de um senso de coro, onde as mais variadas vozes estão presentes e se desenvolvem de forma independente, porém, dentro de uma mesma tonalidade. Assim, nesta contextualização, é viável que se lance mão da natureza do direito urbanístico e, da própria ciência do direito, para fomentar os processos de participação e pertencimento das pessoas que vivem as cidades. Tais processos influenciam nas realidades e podem gerar futuras aptidões que irão produzir situações éticas e de respeito ao espaço urbano em sociedade. A relevância social e econômica do ensaio centra-se na importância de incentivar o pensamento de como se empenham meios que facilitem os deslocamentos, que se estimule a consciência sustentável, o espírito de inovação social e a melhoria das condições gerais da saúde dos indivíduos. Consequentemente, motiva a geração de menor custo na locomoção urbana e menor produção de poluição por meio de gás carbônico. A relevância científica faz uso de metodologias específicas do design estratégico que somam no desenvolvimento do conceito de uma possível Cidade Ciclável por meio de práticas metaprojetuais, viés ainda pouco explorado junto às práticas do direito urbanístico e onde se ventila oportunidades futuras.

2 Urbanidade, design estratégico e processos para cidades

A cidade e o urbano estão conectados ao conceito de urbanidade. Cidade caracteriza-se como um espaço físico que reúne uma gama de elementos relacionados à infraestrutura e à população. Urbano, a tudo o que se refere à vida na cidade. É pela urbanidade que se desenvolve a noção de civilidade, na qual os cidadãos assumem a condição de conviver em espaços públicos abertos e fechados. Uma vez que se tenha a compreensão de que cidades englobam interações interpessoais que ora são favorecidas pela infraestrutura, ora são dificultadas, é possível entender que a urbanidade está imbricada na vitalidade urbana, pois não existe urbanidade sem vitalidade (JACOBS, 2011). É pela experiência com o outro, a integração e o reconhecimento da diversidade que se tensionam as relações e não relações numa cidade. Pelo paradigma da complexidade, a teoria de Morin (2011) tem como princípio colocar em dialógica, a ordem, a desordem e a organização. Os sistemas vivem em ordem e desordem, nos quais o todo se diferencia da soma das partes e estabelece a reflexão paradoxal do uno e do múltiplo. É pela ordem e pela desordem que se ruma à ideia de auto-organização que transforma o indivíduo e o meio em que ele vive. Se pensados pela dialógica de apropriação de territórios, identidade e pertencimento os deslocamentos por bicicleta conectam ruas, bairros e pessoas de diferentes regiões das cidades, carregando a ideia intrínseca sustentável, menos sedentária, com a apropriação dos espaços urbanos e com fluidez nos deslocamentos. As bicicletas

convidam à mobilidade, ou seja, andar pela cidade por outro tipo de veículo e de forma mais sensorial. A cada novo deslocamento imbricado desses ideais sociais, a pele da cidade se altera, sofrendo interferência direta, em tempo real. (CANEVACCI, 1997; BENTZ, 2014).

As pessoas são as cidades e as cidades são as pessoas. Os seus fluxos desenham a construção de sentido nos espaços urbanos. É pelo ir e vir que surgem novidades e descobertas ao longo de todo o mover-se das pessoas pelo território. O território dá forma a uma cidade quando esse estabelece uma relação fluida entre o contexto natural e as estruturas físicas. Logo, existe a compreensão de que os espaços são preenchidos por vida humana. Cidades são vivas, uma vez que têm naturalidade para planejar, criar, compreender e comunicar o que for pertinente para solucionar problemas. São elas mesmas que dispõem da própria semente para a reconstrução. E, se a semente é latente, há energia concentrada nela própria para motivar resoluções. Quando se reflete a cidade como fluxo de pessoas, surge o conceito da metrópole comunicacional, local onde se experimenta. Na metrópole, abandona-se o passado, e abrem-se espaços para a cultura e comunicação. O que tem influência sobre o contexto arquitetônico, urbanístico e tecnológico de uma cidade mostra-se habilitado para transformar o tecido dessa cidade. A vida e as coisas não estão dissociadas, são aquilo que significam e compõem as vidas no sistema lógico, ético, estético ou em qualquer sistema. As narrativas estão conectadas e se estabelecem pela fluidez, ao invés

da lógica. Logo, a experiência do indivíduo, que pode ser considerada um multívio, é a tônica para o fazer das práticas. (CANEVACCI, 2005; FURTADO, 2002; JACOBS, 2011).

Se há o desejo de uma mobilidade urbana ciclável, conseqüentemente, sustentável e eficiente nas cidades, tal processo passa pela abordagem design estratégico. Mazini (2008) entende que para atingir mudanças é necessário que se institua um processo de aprendizagem social. A transição rumo à sustentabilidade tornar-se-á um processo de aprendizagem social quando os seres humanos aprenderem com ele a prática do viver bem, consumindo menos recursos ambientais e regenerando a qualidade dos contextos onde vivem. Se por um lado é simples; por outro, é complexo e requer mudanças sistêmicas. Projetar para cidades criativas significa projetar uma dimensão cultural que ative ambientes. É expressivo que se atue em nível metaprojetual para sustentar a inovação social ao influenciar de forma crítica na proposição de artefatos ou processos que abram momentos criativos para a cocriação de novos significados sociais. (GIACCARDI, 2005). A partir da forma como o designer vê e experiencia o mundo, é que desenvolve a aptidão para realizar uma leitura qualitativa e interpretativa das realidades na prática. Para Bentz e Franzato (2016), o designer empenha-se em elencar os elementos que serão o alicerce das possíveis soluções que serão para além dos valores econômico, social, cultural e estético. A construção de projetos por cenários estimula um processo de projeto mais aberto, no qual a ideia metodológica empenhada visa à

orientação e revisão a todo o tempo. Quando se projetam cenários com base nas diferenças e no contraditório não se para corrigir as imperfeições, segundo Reyes (2015), mas para aproveitar os insumos produzidos e expostos pelos atores sociais, que possam ter sido esquecidos ou deixados de lado ao longo do processo.

3 Ciclo dos movimentos

Resumidamente, apresenta-se o caminho metodológico percorrido para que se entenda de onde surgem os argumentos e as ideias propostas neste ensaio. Inspirada na espontaneidade polifônica de Canevacci (2005), que dá voz às inúmeras vozes, se foi para o campo. Com base nos achados revelados nesse campo, esses foram submetidos à perspectiva do modelo de método de análise de conteúdo pela visão de Fontanille (2005), que elabora uma hierarquia de níveis de pertinência semiótica como forma de organizar as informações. Todo o material serviu de insumo para o desenvolvimento do passo seguinte: a retomada do design estratégico como prática projetual na elaboração de um workshop participativo, que nesta reflexão não será detalhado, apenas se apropria de determinados pontos para aprofundar percepções com o intuito de experimentar uma possível sinergia entre os estudos nas áreas que envolvem o direito urbanístico e o design.

3.1 Por onde se pedalou

A cidade de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul, Brasil, foi o laboratório a céu aberto escolhido para a aplicação da primeira etapa da pesquisa qualitativa, por se caracterizar um contexto frágil, em função de um plano ciclável traçado pela cidade na década de 1980 e que está distante de uma operação plena. Após 35 anos, a cidade tenta implantar, mesmo que a passos lentos, uma malha cicloviária. O objetivo inicial era desenhar um trajeto para o uso de bicicletas que atendesse à demanda de usuários em deslocamentos diários para o trabalho e para o lazer nos finais de semana, dado que faz parte da cultura da cidade o uso nos parques pelos seus habitantes. O plano inicialmente traçado não saiu do papel por inúmeros motivos, entre eles o de políticas públicas. O sistema praticado está sob a responsabilidade da Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC), que planeja, fiscaliza e regula todo o sistema de transporte na capital. Porto Alegre possui mais de 1 milhão e 600 mil habitantes que se deslocam por uma malha de transportes que contempla 429 lotações, 623 veículos escolares, 3.928 táxis e 1.704 ônibus, conforme informação fornecida pelo site da empresa. (PORTO ALEGRE, 2016c).

Desde 2009, Porto Alegre procura implantar o Plano Diretor Cicloviário Integrado (PDCI) com a proposta de incentivar o uso da bicicleta como meio de transporte, dotando a cidade de instrumentos e infraestrutura eficazes para a construção e operação de uma rede cicloviária que propicie segurança e comodidade para o ciclista. Tal

objetivo se alinha às diretrizes estabelecidas em âmbito municipal pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) que foca nos meios de transporte não motorizados por suas características de maior sustentabilidade social, urbanística e ambiental. O projeto propõe em todo o município de Porto Alegre cerca de 495 quilômetros de ciclovias, ciclofaixas e ciclorrotas implantadas. A infraestrutura cicloviária divide-se em três grandes grupos que formam as redes e rotas cicloviárias. (PORTO ALEGRE, 2016a). No entanto, de acordo com levantamento da área de Projetos e Estudos de Mobilidade da EPTC, os porto-alegrenses têm 41 quilômetros de ciclovias disponíveis para seus deslocamentos, lazer ou trabalho, que não atingem nem mesmo a marca de 10% da quilometragem proposta. (PORTO ALEGRE, 2016b).

Aplicada na cidade de Porto Alegre, o espaço escolhido teve como recorte as avenidas Edvaldo Pereira Paiva e Ipiranga. Em termos de caracterização, a avenida Edvaldo Pereira Paiva costeia a orla do rio Guaíba do centro da cidade em direção à zona sul; já a avenida Ipiranga conecta na avenida Edvaldo Pereira Paiva e segue em direção à zona leste. A avenida Ipiranga tem um caráter de eixo central com ramificações ao longo do trajeto rumo à zona norte e demais regiões da cidade. É o que expressa a Figura 1.



Figura 1 - Trajeto ciclovias Av. Edvaldo Pereira Paiva e Av. Ipiranga
 Fonte: Adaptada de Mapa... (2017).

Ambas as avenidas têm como característica a condição de serem os primeiros trajetos construídos de ciclovias mais extensas. Juntas são pontos de conexão entre os bairros mais centrais e próximos à orla do Guaíba no quesito circulação de transporte coletivo ônibus e lotação são distintos. Na Av. Edvaldo Pereira Paiva não há tráfego desses veículos, enquanto na Av. Ipiranga há. Se analisada pelas características físicas, a ciclovie da Av. Edvaldo Pereira Paiva é híbrida, ou seja, possui espaço para ciclistas com e sem marcação no chão, não tem guarda-corpo delimitador. E nos finais de semana, além da ciclovie, a avenida é fechada para o trânsito de carros e motos, ao passo que a ciclovie da av. Ipiranga é bem demarcada, com guarda-corpo delimitador e há circulação de

coletivos nos cruzamentos paralelos, como ilustram as Fotografias 1 e 2.



Fotografia 1 - Caráter híbrido: Av. Edvaldo Pereira Paiva Caráter bem demarcado: Av. Ipiranga

Fonte: Registrada pela autora.



Fotografia 2 - Caráter bem demarcado: Av. Ipiranga

Fonte: Registrada pela autora.

A coleta de dados considerou relevante o trajeto das duas avenidas Ipiranga e Edvaldo Pereira Paiva que, por suas linhas, formam um traçado perpendicular (um T). Os participantes foram escolhidos por conveniência, a partir dos critérios estabelecidos para a pesquisa, que foram ciclistas, independente do sexo, idade, profissão, frequência de uso, usuários da ciclovia de Porto Alegre, nos trajetos das avenidas Ipiranga e Edvaldo Pereira Paiva num dia semana e num dia de final de semana. De forma voluntária, foram convidados a responder um questionário elaborado pela pesquisadora. Como critérios de exclusão foram estabelecidos: menores de 18 anos e que não se encontravam nas demarcações das ciclovias. A quantidade de pessoas entrevistadas deu-se pela reincidência de informações. A fotografia compõe uma narrativa que ora dá suporte às entrevistas, ora é registro de observação pura.

Neste estudo foram consideradas 18 entrevistas pela conveniência para compor a amostra e foram identificados como Participantes Rua Entrevistados (PRE), seguido de números sequenciais para a devida identificação. Os participantes foram abordados ao longo das ciclovias das avenidas determinadas. Desta amostragem, 11 pessoas percorrem as ciclovias para lazer, 1 para trabalho e 6 para ambas as atividades - lazer e trabalho. A média de quilômetros percorridos na amostra é de 12,9 km. Ao percorrer a ciclovia constata-se a presença de corredores, pedestres, skatistas e vendedores de flores. Eles interagem com os ciclistas de forma tímida e com certo ar acanhado. Os ciclistas que percorrem a ciclovia

numa velocidade maior e constante diferente dos que circulam de outras formas, mostram-se impacientes e até perdem o ritmo da pedalada para desviar e prevenir possíveis acidentes. A influência de carros, ônibus e caminhões nos trajetos selecionados é, praticamente, sem interferências traumáticas. Outra atitude percebida entre os ciclistas é que alguns andam nas ciclovias em ziguezague, ou seja, ora no fluxo da via ora no contra fluxo da própria ciclovia. Em se tratando de imagens, as Fotografias 3 e 4, revelam curiosidades do modo com as pessoas fazem o uso da ciclovia na cidade de Porto Alegre.



Fotografia 3 - Interações e curiosidades nas ciclovias: refúgio das flores
Fonte: Registrada pela autora.



Fotografia 4 - Interações nas ciclovias: pedestres e skatista

Fonte: Registrada pela autora.

Enquanto pesquisa de natureza aplicada, não se busca a generalização dos resultados. Assim, constitui-se um campo fértil para que se venha a empenhar uma reflexão em torno da percepção de uso genuíno e a referência expressa pelos próprios sujeitos, sustentada pela abordagem teórico-metodológica do design estratégico. Os processos de significação fazem parte do design, logo, são criativos. A linguagem caracteriza-se como um desses processos e as práticas, selecionadas pelo princípio da funcionalidade com base no design, são as responsáveis por organizarem o sistema. Com base na investigação, pode-se refletir sobre análise do conteúdo. Ao considerar o que foi coletado por entrevistas, diário de campo e registros fotográficos constatam-se duas formas de linguagem: a do discurso e da imagem. Essas

linguagens ora sustentam uma a outra, ora não. As imagens tendem a pré-anunciar o discurso, ou seja, há um discurso pela imagem que antecede o discurso da fala. Quando indagados sobre a avaliação das rotas cicloviárias na cidade de Porto Alegre, os entrevistados revelam que os espaços poderiam melhorar. Ao analisar as falas dos entrevistados confere-se que há uma vontade assumida de responsabilidade por parte dos usuários.

O conjunto significativo que fica evidente na maioria das entrevistas está relacionado ao ethos e comportamento, ou seja, à instância formal que se refere à forma de vida. A saúde e o bem-estar são para os atores humanos da Cidade Ciclável uma questão que aparece, constantemente, nas frases, pois estimula o uso da bicicleta deixando a cidade mais amigável. No entanto, também interfere nas questões de sustentabilidade.

A análise dos textos enunciados girou em torno de assuntos que demonstraram interesse em pontos como liberdade e agilidade de ir de um local ao outro na cidade, como expresso na fala do Participante Rua Entrevistado (PRE4): “[...] porque as pessoas ficam mais na rua, por ser uma questão de exercício, saúde e movimento [...]”. (PRE4).

Num ecossistema projetado, a mobilidade por bicicleta permite que a interação de diversos atores na rede seja constante e mutante, a exemplo da visão do PRE12: “[...] eu vejo até pelos meus colegas de serviço que todos têm carro assim e quando saem para

dar uma volta de bicicleta é uma outra vibe, tipo um outro ar, e se tu for ver quem pedala é sempre uma vibe tranquila, sabe?”.

Das observações, infere-se que surge uma rede de relações que revela sinais como e de pedalar nos espaços. Esses acabam por não mais serem apenas de ciclistas, mas passam a agregar pedestres, skatistas, corredores, vendedores de objetos e motoristas, que influenciam ora de forma positiva, ora negativa. Inúmeros foram de discursos que convergiram para a necessidade do cuidado com a saúde, com a ideia de que pedalar faz bem para o corpo e para a cidade, que é economicamente mais viável para uma sociedade, como mencionado por PRE10: “Não sei se mais amigável, mas mais saudável, sim. As pessoas iam utilizar com uma visão já dupla por causa do meio ambiente, mas pela saúde mesmo”. O dispositivo, neste contexto de pesquisa aplicada, quando disponibilizado no ecossistema cria relações que, potencialmente, passam a desenvolver determinadas interações de convívio social e de vivência da cidade. Tal percepção é descrita por PRE15 da seguinte forma: “É mais uma opção para gente sair das suas casas e não frequentar shoppings e aproveitar a cidade mesmo”. Ainda de forma tímida a integração entre os ciclistas, pedestre e trânsito é facilitada nos finais de semana, quando as pessoas estão mais relaxadas para a pedalada. O ambiente é menos tenso. Uma Cidade Ciclável é pulsante quando se sensibiliza e reconhece os diversos atores sujeitos e atores objetos que passam a ocupar o mesmo espaço, independentemente, do tipo de deslocamento. E aqui, se pode pensar em atribuir um ponto em

que o direito urbanístico venha a agregar. Ao compartilhar suas habilidades com práticas mais perceptíveis da ordem do sensível, propicia o despertar da boa convivência entre os diferentes atores, que podem vir a se manifestar de forma mais evidente.

Os atores sujeitos assumem relevância porque circulam e influenciam os atores objetos, logo, ganham espaço na Cidade Ciclável. A presença de dispositivos, ainda que de forma não adequada, impõe uma conscientização mesmo que forçada desses atores objetos sobre os atores sujeitos. Entretanto, são as interferências inesperadas nas rotas cicláveis dos atores sujeitos, que não os ciclistas, que conferem riqueza nas relações estabelecidas na cidade. Projetar uma cidade afetuosa e humana dentro de espaços urbanos estabelecidos e imperfeitos é refletir apoiado no desejo das pessoas e na habilidade desenvolver novas capacidades que congreguem as múltiplas vozes. De certa maneira, os desejos e as múltiplas vozes também são reconhecidos à luz do direito urbanístico, no entanto, podem vir a se manifestar por meio de um novo ciclo de lógica mais efetivo do que punitivo, mediante a compreensão coletiva de quem vive a cidade.

3.2 Uma pedalada no workshop

Pela prática de um workshop (WS), orientado na dimensão do design estratégico, 6 participantes sendo 3 ciclistas e 3 não ciclistas, mais 2 designers que interferiram em determinados

momentos e tensionaram o grupo, instigou-se uma reflexão acerca de uma Cidade Ciclável. A partir de uma breve contextualização sobre o tema mobilidade urbana ciclável e de posse dos achados na parte inicial da pesquisa no campo, foi posto o problema que norteou o WS: projetar cenários para uma Cidade Ciclável em contexto frágil. Questões relacionadas aos valores do grupo, cujos integrantes trouxeram experiências e exemplos do dia a dia, situações vividas por eles e ideias de enfrentamento do problema foram pontos que surgiram durante o tempo de duas horas de dedicação ao WS. Para efeito de preservação da identidade dos participantes, cada um teve o nome alterado como indicado nas seguintes denominações: PWS1, PWS3, PWS4 e PWS5.

Valores percebidos e levantados revelaram curiosidades que fazem atentar para a forma de relação e pensamento que estabelecem. Quando um deles diz já ter feito parte dos cicloativistas e coloca em questão que há um problema sério entre os cicloativistas: o de querer convencer as pessoas a utilizarem a bicicleta e ela ser o caminho viável ou até mesmo o melhor caminho. Segundo o Participante Workshop 1 (PWS1) tal atitude fomenta a ideia disseminada entre os ciclistas de que eles não devem ser punidos pelas regras de trânsito porque desestimularia a prática da bicicleta nas cidades: “Ai, tu propões uma solução e está te cegando aos problemas que vêm junto com ela”. (PWS1). A partir desta primeira colocação, os demais participantes foram verbalizando frases como: “Falta é educação para todo mundo”. (PWS3).

A noção de que as pessoas são condutoras de veículos de qualquer espécie, em diferentes momentos, denota a compreensão de que há outros condutores nos espaços urbanos que também necessitam de atenção similar quando estes enfrentam a rua. Logo, não se está sozinho no mundo. Outra discussão forte, atribui-se ao fato de que deve haver uma consciência quanto à necessidade de transformação do modo de agir e pensar das pessoas que priorize a ideia de coletivo, dentro desta temática. “Antes acho que tem que fazer um planejamento de educação para isso para todos se educarem. De repente ensinar a andar de ‘bike’ na educação física do colégio, questões básicas de civilidade [...] pensar em algo padrão para evitar problemas?”, argumenta PWS4.

Ao final do WS, foram apresentados 4 projetos por cenários desenvolvidos e defendidos pelo grupo com características relevantes e de importância significativa para a pesquisa concentrada na área do design estratégico. No entanto, neste ensaio não serão abordados, uma vez que se deseja concentrar o pensamento reflexivo num dos conceitos elaborados pelo grupo que é: ‘pessoas visíveis às pessoas’ e enfrentá-lo junto com ideias que apareceram no processo do WS. Essas ideias não tiveram aproveitamento direto nos cenários descritos pelo grupo.

A questão da fiscalização, regulação e legislação pública, bem como a formação dos grupos de pessoas em prol da bicicleta nas cidades como forma de protesto e reivindicação de mais espaço para elas, foi trazida por PWS1.

“Então, dentro do pedal tem approaches diferentes de como tu faz isso: tem linhas de regulação que é com fiscal de trânsito regulando isso mesmo, legislação pública, etc. Bom, tem a galera mais radical que é essa do confronto mesmo que tem o seu papel. Tipo em São Paulo, tem uma turma de bike fixa que posta espelho de carros quebrados quando um motorista agride uma bike [...] e a questão da massa crítica, que é uma reação química que chega num ponto que ela não tem mais retorno, então, ela vai indo, indo e crescendo e não tem mais como voltar. E é isso, a coisa funciona quando tem gente suficiente, bike suficiente na rua para que o motorista não possa mais ignorar aquilo e ele só tem que entrar no jogo e é um processo traumático”. (PWS1).

Outra temática explorada de forma não tão direta e verbalizada por PWS5 e PWS1 é a da educação e conscientização das pessoas de uma cidade em relação à percepção do outro indivíduo na rua, independente de esse estar de bicicleta ou não. Uma percepção mais coletiva e a educação como pano de fundo básico da formação da percepção.

“Primeiro vem a própria mentalidade, depois vem a ciclovias, depois as faixas compartilhadas, é uma coisa que tem que ser feita muito junto com a educação e não só dentro das escolas, mas também nas ruas. Enfim, outdoor, placas, pequenas coisinhas que vão lembrando as pessoas: olha não é só carro, não é só ciclista, porque tem ciclista que atropela as pessoas. A gente põe todo mundo no

mesmo saco, ciclista é amigo. Não! Ele vai lá e atropela uma pessoa e vai embora. Não, neam?”. (PWS5).

“A gente pode mudar a cultura com estratégias culturais a longo prazo, mas no período de implementação das coisas tu precisas proteger as pessoas. Não dá para fazer de conta que as pessoas já sabem aquela cultura porque a gente vai morrer na rua atropelado. Tem um período que mudança cultural e regulamentação tem que conviver. Informação pública: encher a rua de avisos dizendo que a rua é de todos - empatia, uma cidade mais humana. [...] porque o desenho de qualquer espaço urbano está embebido em discurso, qualquer espaço urbano tem um discurso de que mundo estamos buscando nesta cidade [...] Se a ideia é dividir a rua e todos tem direito a rua - a rua pertence aos carros as bikes e aos ônibus, então, no mínimo a gente tem que encher este lugar de placas para as pessoas saberem, para o motorista na hora de buzinar para a bike, não esta rua também é do cara! [...] A buzinação não vem da má índole do cara, ela vem do fato de que ele acha que a rua é dele”. (PWS1).

4 Ensaio por outros movimentos

O corpo da cidade é visto como materialidade. Nesse processo nasce a motivação pela projeção de um cenário que coloque em evidência uma cidade mais amigável, mais afetuosa, que contemple um design mais humano. Para tanto, torna-se pertinente relacionar cidade à ideia de corpo. A cidade pensada como corpo, a

expressão desse corpo traduzida como desejos que alternam entre dissonâncias e plurissensorialidades, metáforas simbólicas que auxiliam na compreensão multifacetada dos atores sujeitos que, por vezes, têm anseios, por outras, desejos. Esses acabam tatuados no corpo, amalgamados no território. Se o embate do homem e da cidade se dá através do corpo e da fragilidade desse quando exposto ao meio, então, aproximar as práticas do design para que essas se coloquem na trajetória com o intuito de provocar mudança de comportamento e gerar transformação que agregue valor aos atores sujeitos que habitam um território, alarga ou reduz o espaço de interpretação dentro de uma visão de projeto. A cidade está em movimento, a cidade está em transformação constante. As pessoas precisam ser ‘visíveis às pessoas’ como um ato perceptível, sensível e gerador de uma cidade humana. Há o desejo por espaços para se pedalar nas cidades, não apenas por vias restritas e ordenadas como: ciclovias, ciclofaixas e ciclorrotas, contudo, por espaços abrangentes que não necessitem de dispositivos controladores, apenas que se ponha em prática o exercício da consciência e da atitude dos atores sujeitos que vivem nessas cidades.

Uma Cidade Ciclável amigável, afetuosa e humana quando projetada por meio da bicicleta cria condições para uma mobilidade fluida. Seja do movimento pelo movimento, do movimento pelo discurso ou ainda do movimento pelo sujeito-corpo que reúne em torno dela e para além dela uma rede estímulos conexões socioeconômico culturais dentro do ecossistema criativo, dentro da

cidade criativa. O primeiro passo é valer-se de uma proposta de informação com caráter educativo para trazer luz à conscientização, vislumbrando um espaço que seja aproveitado em qualquer território imperfeito para o deslocamento por bicicleta. Ao se pensar pelo viés da imperfeição das cidades, gerar informação na própria cidade e espalhá-la, pode ser pertinente porque inova na questão de educação e conscientização. Além disso, quando o ator sujeito se apropria da comunicação, que une e desune ao mesmo tempo, esse mesmo ator sujeito coloca-se em cena no território. Ele torna-se visível. O ator sujeito não espera alguém fazer, vai lá e faz. Uma cidade humana é aquela que ensina a céu aberto pela expressão da arte ou da informação consciente caminhos simples e profícuos para que pessoas se façam presentes no espaço urbano.

O que o senso comum compreende por direito muitas vezes é que esse tem por prática trabalhar no nível do discurso e da retórica, do comando e do controle, distante de uma operacionalização mais efetiva. No entanto, será possível vislumbrar uma lacuna de atuação dentro do design estratégico que entre em sintonia com o direito urbanístico para que se desenvolva uma perspectiva de estímulo nessas áreas do conhecimento, aparentemente, tão distintas? Neste breve ensaio, lança-se a ideia embrionária de se pensar, ainda que de forma reflexiva, na possibilidade do direito urbanístico e do design estratégico de se conhecerem e reconhecerem, enquanto ciência, para num futuro próximo atuarem de maneira colaborativa dentro das cidades. Ainda incipiente, porém de forma projetual poderiam

ser o direito urbanístico e o design estratégico protagonistas de uma provocação a uma maior participação e engajamento de pessoas que habitam determinados espaços urbanos. Há de se começar a ensaiar a ideia de que práticas tão abertas ou de natureza aparente tão fechada – design estratégico e direito urbano – sejam percebidas como matéria sensível para um novo olhar nas relações sociais às quais estão inseridas. Movimentar-se dentro da noção de que o direito urbanístico não necessariamente desempenha atividades reguladoras e de ordenação de um território, mas que é capaz de estar inserido nas práticas projetuais do design estratégico, que pensam as dinâmicas de sistemas, produto e serviço, podem vir a facilitar e contribuir para produção social do espaço urbano, numa relação mais ecossistêmica entre o material e o imaterial. O direito a uma gestão democrática nas cidades, o de construir diálogos entre os diferentes atores da rede que vivem num mesmo território pode se tornar um campo fértil entre o design estratégico e o direito urbanístico na experimentação por meio da prática metaprojetual.

Considerações Parciais

Ao apresentar, brevemente, no ensaio a ideia geral do percurso da pesquisa *Desafios para uma Cidade Ciclável: Um Exercício de Design Estratégico*, assumiu-se como caminho uma proposta de elaborar projetos através de cenários para um contexto frágil de mobilidade ciclável buscando compreender a dinâmica e

relevância dos dispositivos sociotécnicos, se são ou não atores objetos fundamentais na construção do conceito de Cidade Ciclável. Com base na metodologia aplicada, há a compreensão de que os atores objetos – ciclovias, ciclofaixas e ciclorrotas - auxiliam, mas não são manifestados como essenciais para o deslocamento dos atores sujeitos. A conscientização das pessoas e a informação clara sobre a presença de ciclistas e pedestres no convívio com motoristas num mesmo espaço, essa sim é manifestada como pertinente. Ver e ser visto, praticar a ideia de ‘pessoas visíveis às pessoas, mostra-se relevante, uma vez que surge um espaço rico para que se construa uma narrativa entre sujeito-corpo, sujeito-objeto e sujeito-sentido. A relação do sujeito-corpo que transita pela rua, o homem-cidade que se move independente do meio e das imperfeições contidas no urbano. Um processo de conscientização e educação genuíno, que sugestiona uma transformação. Os atores sujeitos vivem os espaços de uma cidade que, independentemente dos atores objetos, percorrem-na de diferentes modos: pelo ato de caminhar, pelo ato de pedalar e pelo ato de utilizar o transporte coletivo ou privado. Não se descarta, em nenhum momento os atores objetos, convive-se com eles e colocam-se em cena soluções possíveis de harmonizá-los no dia a dia das cidades. Assim, concentrar a atenção no processo permite o fluir de uma ideia implícita de lançar mão da semente da inovação já na essência, levando-se em consideração a lógica do pensamento complexo, no qual o ato de criar e inovar estão ligados.

Por último, exercitar aqui um fim que seja um provável começo, é assinalar o desafio da proposição de uma parceria onde se venha a ensaiar uma proposta de pesquisa em design estratégico que contribua na prática do direito urbanístico. De maneira ainda incipiente, se detecta uma relação de colaboração exequível entre as propostas de design estratégico, crítico-reflexivo e propositivo e a prática da pesquisa na área do direito urbanístico. É nessa relação entre design e direito que o território e o urbano encontram pontos de conexão para uma futura pesquisa. Uma pesquisa que empenhe o conhecimento desse território urbano pela perspectiva de coletivos colaborativos, plataforma habilitantes, compromisso com ‘desenhos’ que transformem a realidade ou motivem futuras mudanças de comportamento, por práticas criativas ou projeção de cenários. Vivências do espaço urbano por práticas que fomentam o envolvimento dinâmico e efetivo das pessoas que habitam as cidades, e que são também da ordem do direito urbanístico e do design estratégico. É neste campo fértil que se pode vir a ensaiar, onde ambas as ciências sejam capazes de se nutrir de todo o corpus e pensar coletivamente em práticas inovadoras que impactem positivamente nos direitos, deveres e modus de viver a cidade por um sentido dado que ultrapasse os limites traçados na estrutura. Fica aberto o espaço para que o conhecimento metaprojetual incentive este movimento crítico-reflexivo por meio de estudos aprofundados em áreas que venham a se potencializar.

Referências

BENTZ, I.; FRANZATO, C. *O princípio do deslocamento: níveis e processos*. Working Paper, 2016.

BENTZ, Ione. *A arte nos espaços urbanos: narrativas visuais*. Strategic Design Research Journal, [S.l.], v. 7, n. 1, p. 7-14, Jan./Apr. 2014. Documento em PDF.

CANEVACCI, Massimo. *A cidade polifônica: ensaio sobre a antropologia da comunicação urbana*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

CANEVACCI, Massimo. *Culturas extremas: mutações juvenis nos corpos das metrópoles*. Rio de Janeiro: D&A, 2005.

DE MORAES, D. Metaprojeto como modelo projetual. In: DE MORAES, D.; DIAS, R. A.; BOM CONSELHO, R. (Org.). *Método*. Belo Horizonte: Santa Clara. 2011. p. 35-51. (Cadernos de estudos avançados em design). Disponível em: <http://www.tcdesign.uemg.br/pdf/Metodo_completo.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2016.

FONTANILLE, Jaques. *Significação e visualidade: exercícios práticos*. Porto Alegre: Sulina, 2005.

FRANZATO, C. et.al. Inovação cultural e social: design estratégico e sistemas criativos. In: FREIRE, K. (Org.). *Design estratégico para a inovação cultural e social*. São Paulo: Kazuá, 2015. p. 157-182.

FURTADO, Beatriz. *Imagens eletrônicas e paisagem urbana - intervenções espaço-temporais no mundo da vida cotidiana: comunicação e cidade*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2002.

GIACCARDI, E. *Metadesign as an emergent design culture*. Leonardo, [S.l.], v. 38, n. 4, p.324-349, 2005. Disponível em: <<http://transtechresearch.net/wpcontent/uploads/2012/03/giaccardielisa.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2016.

JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

MANZINI, Ezio. *Design para a inovação social e sustentabilidade: comunidades criativas, organizações colaborativas e novas redes projetuais*. Rio de Janeiro: E-papers, 2008.

MORIN, E. *Introdução ao pensamento complexo*. Porto Alegre: Sulina, 2011.

PORTO ALEGRE. *Prefeitura Municipal*. Cicloviário. Porto Alegre, 2016a. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/eptc/default.php?p_secao=227>. Acesso em: 20 maio 2016.

PORTO ALEGRE. *Prefeitura Municipal*. EPTC completa 41 km de ciclovias com redução de acidentes fatais. Porto Alegre, 9 maio 2016b. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/eptc/default.php?p_noticia=186367&EPTC+COMPLETA+41+KM+DE+CICLOVIAS+COM+R+EDUCAO+DE+ACIDENTES+FATAIS>. Acesso em: 20 maio 2016.

PORTO ALEGRE. *Prefeitura Municipal*. O sistema. Porto Alegre, 2016c. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/eptc/default.php?p_secao=152>. Acesso em: 20 maio 2016.

REYES, Paulo. *Projetos por cenários: o território em foco*. Porto Alegre: Sulina, 2015.

MANIPULAÇÃO DAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

André Huyer¹⁴

Resumo: A atual concepção de planejamento urbano adotada no Brasil pressupõe a participação popular. Ao contrário de períodos anteriores, quando um corpo de notáveis ou de técnicos estabelecia como a cidade deveria ser, seguindo preceitos positivistas, agora o conceito é diferente. A população diretamente interessada deve ter o direito de participar na definição dos rumos que sua cidade irá tomar. A maneira mais usual de efetuar essa participação é por meio de audiência pública. Nela é apresentada a diretriz proposta pela equipe técnica, sendo então questionada e recebendo sugestões da população presente. Mesmo que essas audiências não tenham caráter deliberativo, o desenrolar da ação executiva deveria ao menos justificar suas ações em relação ao debatido. Porém, este instrumento, ao invés de trazer um novo patamar de democracia ao planejamento urbano, em seguida foi absorvido por setores com interesses específicos, perdendo seu potencial de atuação. Apesar de todo o suporte legal que ampara as audiências públicas, é cada vez mais comum a manipulação delas, de maneira que não transpareçam as legítimas aspirações da população de fato envolvida no tema exposto. Esta situação é aqui exemplificada com situações que reais que demonstram como ocorre a manipulação de audiências públicas, distorcendo a vontade popular.

Palavras-chave: Planejamento urbano; audiências públicas; participação popular; direito à cidade; plano diretor.

¹⁴ Graduação em Arquitetura e Urbanismo/ UFRGS; Doutorado em Planejamento Urbano e Regional/UFRGS. Especialista em Patrimônio Cultural em Centros Urbanos – UFRGS/2006; Mestre e Doutor em Planejamento Urbano e Regional – UFRGS/2010 e 2016; Arquiteto estatutário do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, lotado no Centro de Apoio Operacional da Ordem Urbanística; Porto Alegre – RS.

Introdução

A maneira como as cidades são construídas tem seguido normas pré-estabelecidas, ao longo dos séculos. Excetuando núcleos urbanos que surgem espontaneamente, a criação e seu crescimento usualmente são arbitrários. Desde as cidades da Grécia clássica ou do Império Romano, havia diretrizes muito bem definidas de como as cidades deveriam ser. No Brasil colônia portuguesa e na América espanhola, havia as “ordenações”, nas quais eram definidas até mesmo as condições que o sítio deveria ter para que nele fosse autorizada a construção de um núcleo urbano. Já no século XIX, no advento do urbanismo moderno, prosseguiu o regramento pré-estabelecido da maneira de como as cidades deveriam ser, destacando-se as intervenções de Haussmann em Paris (1853-1870) e de Cerdá em Barcelona (1859). Sucederam teóricos de grande influência, como o austríaco Camilo Sitte (*Construção das Cidades Segundo seus Princípios Artísticos*, 1889), do inglês Ebenezer Howard com a *Cidade-Jardim* (1898), o franco-suíço Le Corbusier, considerado o pai do urbanismo modernista, o mais influente no século XX, apenas para citar alguns. Todos tinham em comum a imposição de conceitos de “cima para baixo”, conforme era usual até então. Na concepção positivista, a elite com domínio do conhecimento técnico deveria dividir seu saber em benefício da população. E na questão das cidades, a maneira de fazer isso era que esses técnicos estabelecessem como as cidades deveriam ser.

E assim foi, por muito tempo, até o esgotamento do modelo. O advento da democracia contemporânea, e a constatação de que nem sempre os iluminados conseguiam resolver os problemas do povo com suas soluções inatacáveis, levou a revisão desta postura. Afinal, ninguém melhor do que o próprio beneficiado das obras (ou do planejamento urbano) para saber onde a “pedra aperta seu sapato”. As pessoas de fato querem um novo empreendimento perto delas? Isso será bom para elas? Essas perguntas nunca eram feitas, mas paulatinamente foram entrando nos questionamentos do planejamento urbano. O planejador está projetando a cidade não só para ele, mas para toda a população. Some-se que no nosso mundo atual, onde anteriormente a população era obrigada e aceitar qualquer decisão superior, hoje há grande resistência popular para implantação de projetos dos quais ela não foi consultada previamente. São tempos de “transparência”, pois os interesses envolvidos nos empreendimentos privados e ações governamentais devem ser escrutinados.

Mas, como fazer para a população, leiga em questões urbanísticas, participar do planejamento urbano? Afinal, trata-se de uma matéria técnica muito específica. Saberá a população estabelecer zoneamentos? Índices de aproveitamento? Taxas de ocupação? Limites de altura para os prédios? Ora, muito provavelmente não. Então, não é nesse patamar de decisão que é buscada a participação popular. Na realidade, ela se faz de maneira praticamente oposta: a população opina a favor ou contra as

propostas que são apresentadas. Ou seja, a população não precisa entender de índices de aproveitamento. Mas ela com certeza sabe se a construção de uma avenida no meio de seu bairro lhe convém. Assim como a instalação de algum empreendimento, seja um *Shopping Center* ou um loteamento, uma fábrica, etc. E como que pode acontecer a participação? Tendo assento no gabinete onde são traçados os planos diretores nas secretarias municipais? A maneira mais prática que foi encontrada para possibilitar a participação popular no planejamento urbano é a realização de audiências públicas. São reuniões com a finalidade específica de examinar determinada proposta de inserção urbana. Nas quais as propostas são apresentadas para a população, que participa se quiser.

Também há outras maneiras de participação popular. A eleição de representantes da comunidade em conselhos, como o do plano diretor, por exemplo. Mas então já teremos uma participação mais indireta, e por período pré-determinado. Até mesmo consultas públicas podem ser realizadas para verificar a simpatia da população a determinadas ações, geralmente denominadas – de maneira equivocada – de plebiscito.

Embasamento legal

A participação popular está garantida na Constituição Federal, através de sua regulamentação na questão urbana, o Estatuto da Cidade, a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Ele regulamenta

os artigos 182 e 183 da Constituição, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana. Especificamente o artigo segundo discrimina as diretrizes da política urbana, conforme seu caput:

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

Para então incluir dentro das diretrizes obrigatórias especificamente a figura da audiência pública, no inciso XIII:

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

Mas não somente no artigo segundo, como também no capítulo da gestão democrática da cidade, no artigo 43 e seus incisos I e II, a participação popular é confirmada:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

Enfim, não se trata de capricho ou modismo. A participação popular no planejamento urbano é derivada diretamente da Constituição. Não está aí para ser debatida sua conveniência, mas

para ser diretamente aplicada. Tanto é que há vários casos de modificações de planos diretores, por exemplo, que foram anuladas judicialmente, porque não haviam sido realizadas as respectivas audiências populares, anteriores a votação das Câmaras de Vereadores.

Assim como a legislação federal, também há leis estaduais que tratam da matéria, bem como praticamente todos os planos diretores regulamentam essa sistemática. Não deveria haver como fugir da obrigação.

Mas, feita a lei, em seguida são criados os expedientes para que ela não seja cumprida. A audiência pública não escapou desta má sorte, que assola os costumes brasileiros.

Manipulação de audiências públicas

São empregados inúmeros mecanismos para fraudar os objetivos das audiências públicas. Isoladamente ou em conjunto, de maneira sutil ou grosseira. Veja-se: não avisar os interessados de que ocorrerá uma audiência. Não dar prazo suficiente para a população alvo se programar para poder ir à audiência. Fazer a audiência em um horário no qual a população não possa comparecer (no horário no qual ela está usualmente no trabalho, por exemplo). Fazer em um local de difícil acesso. Levar para a audiência uma população que não seja a de interesse majoritário no tema a ser tratado. Arregimentar uma população “adestrada”, que se comportará na

audiência conforme tratado previamente com uma parte interessada. E assim seguem os artifícios para ocultar a verdadeira vontade popular.

O objetivo aqui não é focar na questão teórica, mas apresentar casos verídicos, desmistificando essa maneira de agir. A abordagem de um tema como esse em tese, não em casos práticos, sempre pode ser contestada, dando margem a não haver seriedade no combate a essas práticas abusivas. Então passamos a apresentar três casos que exemplificam de maneira inquestionável o problema. Todos ocorridos em Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul. Uma cidade que se diz pioneira e protagonista do planejamento urbano no Brasil. Os casos exibidos demonstram a manipulação em situações de várias dimensões: localizadas, de abrangência de toda a cidade, e também de impacto regional. Ainda, os exemplos demonstram que na realidade a prática de manipular audiências não é novidade, já ocorrendo há décadas.

Primeiro caso: Modificação do plano diretor de Porto Alegre¹⁵

Corria o ano de 2007, e estava em andamento processo de revisão do plano diretor da capital gaúcha. Em maio foi agendada uma audiência pública na qual seriam votadas propostas de alteração do plano diretor municipal. Havia 457 propostas de alteração, das quais 107 foram votadas naquele evento.

¹⁵ As informações referentes a esse episódio foram colhidas na ação civil pública nº 10701023892, bem como pelo testemunho do próprio autor.

Porém, a audiência ocorreu com várias circunstâncias que desvirtuaram a sua finalidade. A primeira foi o local, demasiado pequeno para poder abrigar um número significativo de representantes da população de Porto Alegre. A audiência ocorreu no Salão de Atos da Reitoria da Universidade Federal, a UFRGS. O auditório tem capacidade para 1.309 pessoas. Não que toda a população da cidade, de mais de um milhão e quatrocentas mil cidadãos, devesse participar, pois não estamos na democracia grega, onde todos os “votantes” se reuniam na praça para deliberar. Mas, somente pessoas que se credenciaram havia 1.773. Ou seja, muito mais do que a capacidade do local. Então aí já é percebida uma limitação para a participação popular: não permitir que todos os interessados possam estar presentes, pois não havia espaço para eles.

Não foi somente esse o problema. O edital da audiência exigia que para se habilitar a participar, a pessoa deveria apresentar seu respectivo comprovante de residência. Essa exigência configurava vários problemas. Primeiramente excluiria do processo quem não fosse morador da capital. Porém, a legislação não admite essa limitação. Pessoas que moram em outras cidades podem ter legítimos interesses em outras cidades. Por exemplo, se trabalharem em cidade que não é seu domicílio residencial. Fazendo uma analogia, seria como um proprietário de residência no litoral, que more na capital, não poder participar do processo de revisão do plano diretor da cidade balneária. E não somente esse inconveniente. A exigência de apresentação do comprovante cria uma dificuldade para

muitas pessoas, tanto em obter o documento, como com o inconveniente de ter ele a mão, para apresentar no evento. Certamente um fator de exclusão de muitos interessados.

Adiante, mais fatos questionáveis. Alguns dos participantes credenciados para votar na audiência, que iria alterar o plano diretor, foram conduzidos até o local em ônibus fretados pelo Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil (STICC). E foram ofertados com essa “gentileza” para que votassem favoravelmente aos projetos de interesse do Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON/RS). Além do transporte, o Sindicato dos Trabalhadores da Indústria da Construção Civil ofereceu almoço e lanche para os participantes. Essa estratégia do STICC resultou que seus beneficiados tomassem a maioria dos assentos do auditório, restringindo a participação dos demais cidadãos. Durante a audiência foi constatado que as pessoas desse universo votaram de acordo com os interesses do SINDUSCON/RS. Recebiam orientação de como votar em cada proposta, indicada por meio de sinalização com tabuletas.

O local pequeno somado com a quantidade de pessoas levadas pelo STICC resultou também na ocorrência de tumulto na entrada do auditório. Conforme manifestação do Ministério Público gaúcho¹⁶:

¹⁶ ação civil pública nº 10701023892

O cenário encontrado na audiência pública evidencia a manobra utilizada pelo STICC para garantir a permanência de várias pessoas, dentre as quais, muitas sequer conheciam o conteúdo das deliberações e o motivo da realização da audiência pública. Lá estavam tão-somente porque haviam ganho o transporte e a alimentação.

O Ministério Público complementou sua constatação:

A articulação realizada pelo STICC maculou o resultado da audiência, uma vez que a declaração de vontade oriunda do fato foi manipulada. O STICC utilizou-se de meios duvidosos para alcançar os fins que almejava, pois, de forma indireta, e em detrimento da indispensável isonomia, realizou verdadeiro aliciamento dos participantes, o que culminou no desequilíbrio das deliberações.

E não terminaram aí os problemas. Como na audiência não foram votadas todas as sugestões de alteração do plano diretor, nova audiência foi agendada. Mas a prefeitura estipulou a limitação de que, somente quem houvesse participado da primeira, poderia participar da segunda. Nova obstrução de participação popular.

Resultado do episódio foi que o Ministério Público estadual ajuizou ação civil pública, contestando a validade da audiência que fora realizada, e da futura audiência agendada.

Segundo caso: Alienação de vias de circulação públicas

Em Porto Alegre há um bairro caracterizado pela urbanização que seguiu o conceito de “Cidade-Jardim”, ou seja, vias de circulação adaptadas a topografia, muitas áreas verdes, baixa

densidade, etc. Construída no final da década de 1940, a Vila Assunção contava com várias passagens de pedestres. Estas eram caminhos para pedestres, unindo ruas paralelas com desníveis demasiados íngremes para automóveis. Para que os pedestres não tivessem que se deslocar por longas distâncias, o projetista deu a solução das passagens entre as ruas. As passagens eram urbanizadas com calçamentos, mobiliários de bancos e floreiras, e outros equipamentos. As peculiaridades deste bairro foram reconhecidas como muito relevantes, sendo a Vila Assunção classificada como área especial de interesse cultural. Ou seja, ser patrimônio cultural. Porém, no descaso contemporâneo com a “coisa pública”, muitas das passagens foram abandonadas a própria sorte pela prefeitura, não recebendo o tratamento devido, como poda das árvores e capina da vegetação rasteira, manutenção da iluminação, vigilância, etc.

Somada com o quadro geral de insegurança pública vigente, estava preparado o cenário para liquidar com as passagens de pedestres: a alienação delas para proprietários particulares. Porém, esta operação não pode ser realizada sem algumas providências prévias. A Prefeitura foi tomando as iniciativas. Foi promulgada lei que autorizava a alienação de próprios municipais¹⁷. Esta lei é merecedora de um capítulo a parte, pois ela era genérica, enquanto que especialistas em direito alegam que, para cada próprio municipal, deveria haver uma lei específica.

A prefeitura seguiu os encaminhamentos, até de fato efetivar

¹⁷ Lei nº 9.926, de 9 de janeiro de 2006.

a alienação de algumas das passagens de pedestres da Vila Assunção. Ou seja, vias públicas foram vendidas pela prefeitura para pessoas particulares. No caso, os compradores sempre foram lindeiros das passagens. Os demais moradores do bairro ficaram sabendo das operações na forma de boatos. Enquanto alguns moradores adquiriam áreas públicas, outros nem sabiam que estas operações estavam sendo realizadas. Ao ser questionada, a prefeitura respondeu: havia realizado audiência pública com o propósito de consultar a comunidade sobre a alienação das passagens. Para surpresa geral dos moradores que de nada sabiam.

Documentos foram apresentados. A audiência de fato ocorreu, em 25 de abril de 2008. Foi realizada no Colégio Padre Réus. Porém, esse colégio não fica na Vila Assunção, na qual há uma grande escola estadual, o Colégio Santos Dumont. O Padre Réus fica no bairro vizinho, a Tristeza. A Vila Assunção tem, há décadas, uma entidade de moradores muito representativa, o Clube de Mães da Vila Assunção, com sede social física permanente, em endereço certo, atividades regulares, etc. E esta entidade não foi comunicada previamente da realização da audiência. Tampouco outras da região, que tradicionalmente tratam dos interesses dos moradores da zona sul. O CAR Sul – Centro Administrativo Regional Sul de Porto Alegre – órgão da prefeitura encarregado da audiência, deu explicações. Afirmou que foram impressos e distribuídos dezenas de cartazes divulgando a audiência. Também afirmou que várias entidades comunitárias da zona sul foram formalmente convidadas a

participar da audiência. E apresentou uma lista de presenças da audiência. A realidade é que o CAR Sul, não conhece a região sul. Não contactou a entidade mais representativa da Vila Assunção, o Clube de Mães. Não fez a audiência na Vila Assunção. Tradicionalmente reuniões como seria esta audiência são realizadas no salão comunitário da igreja Nossa Senhora da Assunção, que, como o nome indica, fica localizada em plena Vila Assunção. Dos cartazes, ninguém viu, não sobrou nenhum para ser exibido.

Além do problema de uma audiência pública que foi fantasma para o público interessado, várias outras irregularidades envolveram a operação de alienação das passagens de pedestres. Sendo a Vila Assunção uma área especial de interesse cultural, a desafetação de passagens de pedestres deveria ter sido examinada pela Equipe de Patrimônio Histórico e Cultural – EPAHC – da Secretaria de Cultura municipal. Que não foi nem comunicada, muito menos emitiu algum parecer sobre o tema. A eliminação de uma via de circulação pública também deveria ser objeto de processo de licenciamento na Secretaria de Planejamento municipal. O que também não ocorreu. Resultado é que agora várias quadras têm bem mais do que 200 metros de comprimento, que é a largura máxima que uma quadra pode ter. Assim não atendendo parâmetros mínimos de mobilidade urbana e do próprio plano diretor¹⁸.

Não é o caso de suspeitar que a respectiva audiência pública

¹⁸ Dossiê “Irregularidades na venda de passagem de pedestres na Vila Assunção, em Porto Alegre”, elaborado pelo Grupo de Estudos e Extensão em Direito Urbanístico da FMP, 10 de novembro de 2009.

não tenha sido realizada. Mas que foi realizada de maneira absolutamente inadequada não restam dúvidas. A comunidade interessada não foi avisada que haveria audiência, nem sabia que estava sendo planejada a operação de alienação de parte de suas vias públicas de circulação. O local de realização da audiência foi fora do bairro, sendo que o assunto a ser tratado era de interesse muito específico e localizado, não havendo maior repercussão para moradores de outras regiões. Enfim, foi uma audiência esvaziada de utilidade por um lado, escondida por outro. Resultou na deterioração do bairro enquanto área de interesse cultural e na degradação de sua mobilidade urbana.

Terceiro caso: indústria poluidora

Se o caso anterior era de impacto local, não excedendo os limites de um bairro, o quadro de exemplos de manipulação de audiências públicas será encerrado com um caso de repercussão regional. Mais peculiar ainda, este último exemplo é o mais antigo, demonstrando que a manipulação de audiências não é nenhuma novidade, mas prática já recorrente. Esta é a razão dele ser apresentado aqui, para demonstrar a antiguidade dessa prática.

Trata-se do caso da então Borregard, indústria de celulose, instalada em Guaíba, cidade vizinha de Porto Alegre¹⁹. Assim que

¹⁹ LUSTOSA, Caio e BENITES, Eva. Luta Ambiental e Cidadania. Porto Alegre: Editora Dacasa/Palamrinca, 2008.

esta indústria entrou em operação, em março de 1972, o mau cheiro exalado por seu processo invadia regiões próximas. Inclusive a cidade do outro lado do Guaíba, Porto Alegre. Só dependia da direção do vento. O odor causava mais do que repugnância. Originado de gás sulfídrico, mercaptanos e dióxido de enxofre, deixava pessoas com tonturas, irritação nas mucosas, náuseas e vômitos. Além de outros malefícios não tão perceptíveis, como a poluição das águas.

Os protestos da população, com apoio dos meios de comunicação, foram tão intensos, que a fábrica chegou a ser fechada pelo governo. Por um período curto, na realidade. Com a promessa de que haveria controle das emissões, em seguida ela foi liberada para operar novamente. Com a vida tumultuada, a indústria foi passando o controle acionário de mão em mão. Em 1975 seus primeiros proprietários se retiraram do Brasil, e ela passou a ser chamada de Riocell, sendo nacionalizada com controle por grupos privados. Em 1978 foi estatizada. Em 1982 voltou a ser privatizada. Quando então passaram a haver controles da poluição do ar mais definitivos. No final de 1987 a indústria iniciou a movimentação para dobrar sua capacidade de produção. O que causou alarme nas entidades ambientalistas. Convém frisar que o mau cheiro não era mais o principal questionamento contra a fábrica, mas sim a poluição das águas, especialmente a suspeita de lançamento de dioxinas, produto extremamente tóxico. Havia um fórum específico para tratar da ampliação da fábrica, que englobava vários órgãos públicos e

privados. E então chegamos novamente as audiências públicas.

Deveriam ser realizadas duas audiências públicas, uma em Guaíba e outra em Porto Alegre, em 18 e 21 de outubro de 1991. Pois a segunda audiência foi cancelada, para surpresa da comunidade. Também outra manipulação foi a retirada da pauta da audiência da discussão sobre a planta de clorosoda. Mas a pressão foi muito intensa, e o órgão licenciador estadual teve que ceder, reagendando a audiência na capital do estado. Foi marcada para o dia 13 de fevereiro de 1992. Veja-se que, neste episódio, até mesmo a prefeitura de Porto Alegre sentiu-se vítima de manipulação da audiência, manifestando-se da seguinte maneira:

Lamentamos a escolha equivocada da data de realização da audiência, visto ser notório o esvaziamento da cidade neste período, impedindo uma maior participação da população. Lamentamos ainda a pouca publicidade dada ao evento pelo órgão licenciador.

Mas não foram somente estas as manobras para burlar a autêntica participação popular. A audiência foi realizada no plenário da Câmara de vereadores, que estava lotado, com a presença de cerca de quinhentas pessoas. Mas, a maioria dessas pessoas era contratada pela Riocell. A empresa trouxe de Guaíba 20 ônibus de pessoas ligadas a empresa, que ocuparam todo o espaço da Câmara.

Posteriormente a duplicação da empresa foi aprovada na Assembleia Legislativa, em maio de 1992, novamente com as galerias tomadas por funcionários da empresa. Depois disso o

controle acionário já mudou de mãos duas vezes.

Conclusões

Conforme analisado, são praticadas várias estratégias de burlar audiências públicas. A prática é comum, já utilizada há mais de um quarto de século, no caso do Rio Grande do Sul. Tanto para empreendimentos de impacto muito localizado, não ultrapassando os limites de um bairro, como iniciativas de impacto sobre uma cidade inteira, como seu plano diretor. E também sobre empreendimentos com impactos regionais, abrangendo mais de uma cidade.

As estratégias são das mais diversas: não avisar a população interessada; agendar sem tempo prévio, para inviabilizar a participação da população; local distante da população alvo; data ou horário inconveniente; cancelamento da audiência; retirada de assunto relevante da pauta; lotar a audiência com um grupo de pessoas aliciadas, assim impossibilitando a participação dos reais interessados; e uma sucessão de artimanhas.

O resultado é o esvaziamento dos objetivos de ter a participação popular, uma vez que ela não ocorre. Este instrumento recente, democrático, inclusivo, antes mesmo de se consagrar, já se mostra comprometido, corrompido.

Por outro lado, não se deve esmorecer. Há exemplos positivos de combate contra a manipulação das audiências públicas. O primeiro caminho é mobilização popular, exigindo das

autoridades a aplicação dos procedimentos corretos. Sabe-se que o poder público cada vez mais se curva diante de pressão dos eleitores. O segundo caminho é o acionamento das forças jurídicas: Ministério Público e Poder Judiciário. O fiscal da lei como interface para denúncias, e o judiciário para ações civis públicas. Muito sucesso já foi obtido nesse canal, como até mesmo a anulação de modificações de planos diretores, porque não haviam sido realizadas as respectivas audiências públicas, ou o foram de maneira incorreta (manipulada). Enfim, ao contrário de esmorecer à crescente manipulação deste instrumento, há futuro promissor em fazer dele um real intérprete da vontade popular, da inserção da comunidade no planejamento urbano. De grupos, desde governamentais e privados, que não querem se curvar à democracia. Deve a sociedade estar alerta e atuante, cobrando seus direitos, especialmente a aplicação do Estatuto da Cidade.

Referências Bibliográficas

[obs.: algumas citações foram nesse momento omitidas, para não comprometer o sigilo da autoria]

Ação Civil Pública nº 10701023892

Ata de Audiência na Promotoria de Justiça do Meio Ambiente de Porto Alegre, em 18 de janeiro de 2010.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

Dossiê “Irregularidades na venda de passagem de pedestres na Vila

Assunção, em Porto Alegre”, elaborado pelo Grupo de Estudos e Extensão em Direito Urbanístico da FMP, 10 de novembro de 2009.

Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, de Estatuto da Cidade

Lei municipal de Porto Alegre nº 9.926, de 9 de janeiro de 2006.

LUSTOSA, Caio e BENITES, Eva. *Luta Ambiental e Cidadania*. Porto Alegre: Editora Dacasa/Palamrinca, 2008.

**FLEXIBILIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL
SOBRE ACESSIBILIDADE PELA MUNICIPAL:
UMA ANÁLISE A PARTIR DA LEI
COMPLEMENTAR Nº 374/2010, DE
FLORIANÓPOLIS**

André Schmidt Jannis²⁰

RESUMO: Este artigo tem o escopo de analisar a possibilidade de a legislação municipal contrariar a legislação federal em matéria urbanística, tendo em vista a competência legislativa para tratar da matéria. Assim, parte-se do estudo de caso da situação da Lei Complementar n. 374/2010 que prevê a possibilidade de aplicação da legislação federal sobre acessibilidade ser aplicada de forma flexibilizada com base na razoabilidade. Com isso, analisa-se a verdadeira origem da flexibilização da legislação federal baseada na razoabilidade, defendendo-se que ela na realidade é fruto da própria Constituição Federal que prevê a razoabilidade. Isto é, conclui-se que é possível a flexibilização da legislação federal desde que a legislação municipal tenha a simples função de reproduzir e operacionalizar princípios constitucionais.

Palavras-chave: Acessibilidade. Colisão legislativa. Lei Federal. Lei Municipal. Direito Urbanístico.

²⁰ Mestrando em Direito (UFSC), Especialista em Processo Civil e Bacharel em Direito (Cesusc), Bacharel em Administração (Udesc), secretário da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SC e advogado em Florianópolis/SC, Brasil. E-mail: andre@jannisadvocacia.com

Introdução

A divergência entre a legislação ambiental e urbanística municipal, estadual e federal, é alvo de grandes discussões, haja vista a competência para legislar a respeito delas. De um lado uma parcela da doutrina e da jurisprudência defendem que a competência municipal não possibilita a criação de uma legislação contrária à estadual ou à federal, bem como a estadual não pode ferir à federal, de modo que somente podem complementar, de outro lado, a corrente contrária sustenta que a legislação municipal e estadual pode contrariar à federal em prol de atender alguma determinada especificidade da sua realidade. Assim, para analisarmos a questão, faremos um estudo sobre a Lei Complementar n. 374/2010 do Município de Florianópolis, eis que consiste em típico exemplo em que se alegou a existência de choque entre a legislação federal e a municipal, assim como em tantos outros casos análogos.

Pois bem, tendo em vista a grande quantidade de construções irregulares no Município de Florianópolis, elaborou-se a Lei Complementar n. 374 de 2010 do Município de Florianópolis, a qual, em suma, tinha o fito de facilitar a regularização de tais edificações. A análise da constitucionalidade desta lei é que será objeto desta pesquisa, a título exemplificativo. Dentre seu texto, o artigo 7º causou polêmica à época, cuja redação reproduz-se:

A Prefeitura poderá autorizar obras que sejam essenciais para adequar a edificação irregular ou clandestina quanto à acessibilidade, segurança e ao saneamento básico, desde que exigidas pelos órgãos públicos competentes.

Isso porque, diversos municípios e empresas se consideraram prejudicados pela necessidade de adequação de edifícios sem acessibilidade. Inclusive, a Comissão de Direito Imobiliário da OAB/SC expediu o Ofício n. 012/2015, datado de 1º de setembro de 2015, no qual propôs uma flexibilização da questão da seguinte forma:

A) Sejam **dispensados** dos processos administrativos em trâmite as exigências quanto à acessibilidade das **construções comprovadamente anteriores à 19/12/2000**, por clara ausência de substrato legal, e;

B) Sejam igualmente **dispensadas** das mesmas exigências as construções que, mediante comprovação técnica profissional fundamentada, **não possuem condições de garantir a acessibilidade ante as suas características construtivas**.

Todavia, as recomendações foram totalmente refutadas em parecer da Procuradoria-Geral do Município de Florianópolis, nos autos do processo n. OE 402/SMDU/GS/ASJ/2015. O referido parecer defendeu a inviabilidade das propostas com base na violação que ocorreria à Legislação Federal, bem como à Constituição e à norma n. NBR 9.050/1994 da ABNT.

Ocorre que, em fevereiro de 2017, a Lei Complementar n. 607 de 2017 do Município de Florianópolis alterou a redação do artigo 7º da Lei Complementar n. 374, dando-lhe novo conteúdo:

Art. 7. A Prefeitura poderá autorizar ou legalizar obras que sejam essenciais para adequar a edificação irregular ou clandestina quanto à acessibilidade, segurança e ao saneamento básico, aplicando-se o princípio da razoabilidade, da proporcionalidade, porte e uso da edificação, mediante declaração ou parecer técnico elaborado pelo profissional habilitado.

Com isso, nova polêmica foi gerada, eis que o artigo permitiu que o Poder Público legalize edificações sem acessibilidade.

2 Sobre a necessidade de adaptação de Edificações para provê-las de acessibilidade

Estabelece o artigo 244 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) que:

Art. 244. A lei disporá sobre a adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado às pessoas portadoras de deficiência, conforme o disposto no art. 227, § 2º.

A respeito do referido dispositivo dissertam Maria Celina Bodin de Moraes e Ana Carolina Brochado Teixeira (2014, p. 2.179):

Para efetivação de tais direitos, o ônus de adaptação dos ambientes não pertence apenas ao Poder Público, mas também aos particulares, para que as pessoas portadoras de deficiência tenham condições dignas de acesso a todos os ambientes, em todos os níveis: “Já não se pensa ou age segundo o ditame de ‘a cada um o que é seu’, mas ‘a cada um segundo a sua necessidade’. E a responsabilidade pela produção desses efeitos sociais não é exclusiva do Estado, senão que de toda a sua sociedade”.

Com isso, a fim de aplicar o dispositivo constitucional supramencionado, foi elaborada a Lei Federal n. 10.098/2000, que por sua vez é regulamentada pelo Decreto Federal n. 5.296/2004. A referida Lei Federal (BRASIL, 2000), em seu artigo 2º, inciso I, e o supracitado Decreto (BRASIL, 2004), em seu artigo 8º, inciso I, assim definem acessibilidade:

I - acessibilidade: condição para utilização, com segurança e autonomia, total ou assistida, dos espaços, mobiliários e equipamentos urbanos, das edificações, dos serviços de transporte e dos dispositivos, sistemas e meios de comunicação e informação, por pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida;

Sobre a necessidade de acessibilidade em edifícios públicos ou de uso coletivo, estabelece o *caput* do artigo 11 da Lei n. 10.098/2010 (FLORIANÓPOLIS, 2010) que:

Art. 11. A construção, ampliação ou reforma de edifícios públicos ou privados destinados ao uso coletivo deverão ser executadas de modo que sejam ou se tornem acessíveis às pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

Assim, percebe-se que os edifícios que não sejam privados estão condicionados à adaptação às normas de acessibilidade. Para tanto, importante observarmos o Decreto Federal n. 5.296 (BRASIL, 2004) que regulamenta a questão (grifamos):

Art. 10. A concepção e a implantação dos projetos arquitetônicos e urbanísticos devem atender aos princípios do desenho universal, **tendo como referências básicas as normas técnicas de acessibilidade da ABNT**, a legislação específica e as regras contidas neste Decreto.

Além disso, mais recentemente, em 2015, o artigo 57 do Estatuto da Pessoa com Deficiência (BRASIL, 2015) corroborou a necessidade de adaptação às normas de acessibilidade nas edificações públicas e de uso coletivo (grifamos):

Art. 57. As edificações públicas e privadas de uso coletivo já existentes devem garantir acessibilidade à pessoa com deficiência em todas as suas dependências e serviços, **tendo como referência as normas de acessibilidade vigentes**.

Acrescenta-se que a NBR 9.050:2004 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (2004), a qual é de observância

obrigatória, por força do supramencionado artigo 10 do Decreto Federal n. 5.296 (BRASIL, 2004), em seu artigo 6.2 prevê que:

6.2 Acessos – Condições Gerais

6.2.1 Nas edificações e equipamentos urbanos todas as entradas devem ser acessíveis, bem como as rotas de interligação às principais funções do edifício.

6.2.2 Na adaptação de edifícios e equipamentos urbanos existentes deve ser previsto no mínimo um acesso, vinculado através da rota acessível à circulação principal e às circulações de emergência, quando existirem. Nestes casos a distância entre cada entrada acessível e as demais não pode ser superior a 50 m.

Portanto, a referida norma técnica estabelece a obrigação dos edifícios já existentes de proverem pelo menos uma entrada acessível, além de diversas outras adaptações previstas ao longo da referida norma.

Ademais, sublinha-se que o §2º do artigo 13 do Decreto Federal n. 5.296/2004 (BRASIL, 2004) dispõe expressamente sobre a necessidade de atendimento às normas técnicas de acessibilidade da ABNT para concessão ou renovação de “habite-se”, tornando inócua qualquer argumentação em sentido diverso:

§ 2º Para emissão de carta de "habite-se" ou habilitação equivalente e para sua renovação, quando esta tiver sido emitida anteriormente às exigências de acessibilidade contidas na legislação específica, devem ser observadas e certificadas as regras de acessibilidade previstas neste Decreto e nas normas técnicas de acessibilidade da ABNT.

Aliás, apenas a título de argumentação, não merece prosperar a capciosa teoria de que apenas os edifícios públicos ou privados de uso coletivo que forem construídos, ampliados ou reformados após a edição do Decreto n. 5.296/2.004, é que devem ser adaptados, como tentam fazer crer alguns. A situação é complexa e merece que distingamos as duas situações distintas: a) as edificações que já possuem habite-se, que por interpretação do §2º do artigo 13 do Decreto Federal n. 5.296/2.004 não podem ter a sua licença cassada por falta de acessibilidade; b) as edificações que não possuem habite-se, que segundo a mesma norma devem estar conforme as normas de acessibilidade. Pois bem, as segundas indubitavelmente necessitam de acessibilidade para conseguirem “habite-se”, enquanto as primeiras não, afinal, já o possuem.

Entretanto, isso não significa que as primeiras não tenham que se adaptar à legislação que trata da acessibilidade, significa apenas que o seu “habite-se” não será cassado. A irregularidade de tais edificações é imanente ao disposto com clareza no artigo 57 do Estatuto da Pessoa com Deficiência (BRASIL 2015), reprisa-se:

Art. 57. As edificações públicas e privadas de uso coletivo já existentes devem garantir acessibilidade à pessoa com deficiência em todas as suas dependências e serviços, tendo como referência as normas de acessibilidade vigente.

Isto é, o dever de garantir acessibilidade prescinde de qualquer reforma ou ampliação na edificação e qualquer

entendimento em sentido diverso iria contra expressa disposição legal. Aliás, frisa-se que a norma da ABNT n. NBR 9.050:2004 dá supedâneo suficiente para materializar e tornar efetivo o artigo 57 do Estatuto da Pessoa com Deficiência.

Acrescenta-se que toda esta fundamentação não está só. É no mesmo sentido que caminha o sólido entendimento jurisprudencial sobre o tema:

*AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. OBRIGAÇÃO DE FAZER. ACESSIBILIDADE DE DEFICIENTES FÍSICOS AO EDIFÍCIO DO FÓRUM DA COMARCA DE XANXERÊ. ADAPTAÇÕES, ELIMINAÇÕES E SUPRESSÕES DE BARREIRAS ARQUITETÔNICAS. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA, CONFIRMANDO A ANTECIPAÇÃO DA TUTELA. INSURGÊNCIA DO ESTADO DE SANTA CATARINA. I - PROCESSUAL CIVIL. PRELIMINARES DE AUSÊNCIA DE INTERESSE DE AGIR E IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. INOCORRÊNCIA. DEMONSTRAÇÃO DA NECESSIDADE E UTILIDADE DO PRONUNCIAMENTO JUDICIAL. PREFACIAIS AFASTADAS. II - MÉRITO. PRAZOS DE ADAPTAÇÕES E REFORMAS DESCUMPRIDOS PELO ENTE ESTADUAL. NORMAS DE ACESSIBILIDADE PREVISTAS NA LEI FEDERAL N. 10.098/2000, REGULAMENTADO PELO DECRETO N. 5.296/2004, E NA LEI ESTADUAL. 12.870/2004, QUE ESTABELECEU PRAZO PARA A REALIZAÇÃO DAS ADEQUAÇÕES NECESSÁRIAS. AUSÊNCIA, VIA DE CONSEQUÊNCIA DE DISCRICIONARIEDADE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INOCORRÊNCIA, ADEMAIS, DE OFENSA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. EXCEPCIONALIDADE DA MEDIDA QUE AUTORIZA A INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO. **OFENSA À DIGNIDADE DOS***

DEFICIENTES FÍSICOS E DAQUELES COM MOBILIDADE REDUZIDA. VALORIZAÇÃO DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS, EM ESPECIAL O DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E DESTA CORTE DE ESTADUAL. DECISUM A QUO MANTIDO. RECURSO DESPROVIDO. DEMAIS TERMOS DA SENTENÇA MANTIDOS EM REMESSA NECESSÁRIA. (TJSC, Apelação Cível n. 0900003-50.2014.8.24.0080, de Xanxerê, rel. Des. Carlos Adilson Silva, j. 08-11-2016, grifei)

PRÉDIO PÚBLICO - PORTADOR DE NECESSIDADE ESPECIAL - ACESSO.

A Constituição de 1988, a Convenção Internacional sobre Direitos das Pessoas com Deficiência e as Leis nº 7.853/89 - federal -, nº 5.500/86 e nº 9.086/95 - estas duas do Estado de São Paulo - asseguram o direito dos portadores de necessidades especiais ao acesso a prédios públicos, devendo a Administração adotar providências que o viabilizem." (RE 440028, Relator: Min. MARCO AURÉLIO, Primeira Turma, julgado em 29/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-232 DIVULG 25-11-2013 PUBLIC 26-11-2013, grifei)

RECURSO DE APELAÇÃO AÇÃO CIVIL PÚBLICA OBRAS DE ADAPTAÇÃO EM EDIFICAÇÕES DE USO COLETIVO PARA ASSEGURAR ACESSIBILIDADE AOS PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS OU COM MOBILIDADE REDUZIDA POSSIBILIDADE INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 244 E 227, § 2º, AMBOS, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 280 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO E, TAMBÉM, DE NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS, FEDERAIS E ESTADUAIS. 1. Matéria preliminar afastada. 2. No mérito, é dever do Estado, família e sociedade a inclusão social de pessoas especiais, ou com mobilidade reduzida, capacitando-as para o exercício da cidadania, além de minimizar as dificuldades oriundas de eventuais problemas, físicos ou psíquicos, cumprindo, assim, um dos postulados

fundamentais da República Federativa do Brasil, previsto no inciso III do artigo 1º da Carta da República, que serve de inspiração a todo o ordenamento constitucional. 3. Ação civil pública julgada procedente. 4. Sentença de procedência ratificada, nos termos do artigo 252 do Regimento Interno desta E. Corte de Justiça. 5. Recurso de apelação desprovido.

(TJ-SP, APL 00047595220098260079 SP 0004759-52.2009.8.26.0079, Relator Desembargador Francisco Bianco, Data de Julgamento: 27/01/2014, 5ª Câmara de Direito Público)

3 Quanto à tese de suposto direito adquirido

Outra questão a ser analisada é a invocação do direito adquirido e do ato jurídico perfeito como justificativa para que imóveis anteriores à legislação de acessibilidade não necessitem se adaptar à ela, bem como para que empresas tenham mantidos e renovados os seus alvarás de funcionamento concedidos anteriormente.

Assim, mister analisar o regramento jurídico acerca das licenças administrativas. Maria Sylvia Zanella di Pietro (2005, p. 220) conceitua licença como “[...] o ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade”.

O Direito Adquirido e o Ato Jurídico Perfeito estão insculpidos no inciso XXXVI do artigo 5º da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

Art. 5º, XXXVI – a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.

Gilmar Ferreira Mendes (214, p. 368), em comentário ao supracitado inciso, ensina que a teoria subjetiva da retroatividade, adotada pelo nosso ordenamento (conforme ADI 493, Relator Ministro Moreira Alves), estabelece que os direitos constituídos não estão sujeitos à aplicação da nova lei. Por outro lado, a teoria subjetiva, não adotada pelo nosso ordenamento, também chamada de doutrina do fato passado, estatui que os fatos já realizados não podem ser alcançados por uma lei que começou a vigor posteriormente.

Pois bem, há de se consignar que o direito de propriedade ou outro que poderia ser invocado para justificar a não incidência das normas de acessibilidade, embora seja atingido por elas, não está inviabilizado, o que é perfeitamente viável. É o que demonstra Gilmar Ferreira Mendes:

IV. O caráter institucional do direito de propriedade e, por conseguinte, o conteúdo normativo de seu âmbito de proteção permitem e legitimam a alteração do regime jurídico da propriedade, a despeito dos possíveis reflexos sobre as posições jurídica individuais. Embora essas disposições de conteúdo conformativo-restritivo possam provocar uma diminuição ou redução no patrimônio do titular do direito, não há como afastá-las como invocação de direito adquirido. (MENDES, Gilmar Ferreira. **Comentário ao artigo 5º, inciso XXXVI** In: CANOTILHO, J. J Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 370)

Ou seja, o direito adquirido e o ato jurídico perfeito defendem o direito existente, seja ele a propriedade ou outro que decorra da licença concedida pelo Poder Público. Contudo, isso não dá carta branca para que o titular desse direito se abstenha de adaptar o exercício do seu direito com o intuito de cumprir a nova legislação. Afinal, o princípio da função social da propriedade (inciso XXIII do artigo 5º da Constituição Federal) é claro ao impor um ônus ao proprietário de que aja em prol da coletividade, conforme determinar o ordenamento jurídico, da mesma forma ocorre com a atividade comercial que também deve atender ao caráter social da propriedade (inciso III do artigo 170 da Constituição).

Ademais, importante lição traz Bernardo Gonçalves Fernandes (2011) ao alertar que, caso não se adote essa leitura, por exemplo, a abolição da escravatura não teria permitido que a Lei Áurea tivesse efeitos sobre aqueles que já fossem escravos, sob pena de afetar o direito adquirido dos senhores de escravos. Portanto, há uma grande necessidade de que a leitura do direito adquirido e do ato jurídico perfeito seja realizada de modo a permitir o contingenciamento das mudanças hodiernas, especialmente se amparadas constitucionalmente.

De tal forma, forçoso reconhecer que não há como se opor o direito adquirido ou ato jurídico perfeito contra a legislação que estabelece a obrigação de acessibilidade em edifícios públicos ou privados de uso coletivo. Isso porque, a imposição da obrigação de

acessibilidade consiste em uma limitação administrativa, uma vez que se trata de imposição de uma obrigação positiva a indeterminados proprietários com a finalidade de adaptar a propriedade à sua função social²¹. Salienta-se ainda que, conforme Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2005, p. 803), nenhuma medida pode ser tomada pelos proprietários para se salvaguardarem da aplicação da limitação, seja judicial ou administrativamente.

Portanto, por mais que possua “habite-se”, um edifício público ou privado de uso coletivo deve, obrigatoriamente, ser acessível, sob pena de ser compelido pelo Poder Público a se adaptar, bem como não preencherá os requisitos legais para adquirir todas as novas licenças que pretenda e pressuponham o atendimento da legislação urbanística. O mesmo se aplica aos estabelecimentos que necessitem de licença para funcionamento, pois estes não terão o seu alvará já obtido revogado, mas poderão igualmente ser obrigados a se adaptarem, bem como não conseguirão renovar a sua licença.

4 A colisão entre legislação federal e municipal urbanística

Estabelecem os incisos I e II do artigo 30 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) que:

²¹ Limitações administrativas são determinações de caráter geral, através das quais o Poder Público impõe a proprietários indeterminados obrigações positivas, negativas ou permissivas, para o fim de condicionar as propriedades ao atendimento da função social. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas. 2013. p. 800 e 801)

*Art. 30. Compete aos Municípios:
I - legislar sobre assuntos de interesse local;
II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*

Pois bem, assim, percebe-se que de fato os Municípios podem legislar sobre questões urbanísticas e de acessibilidade. A respeito, destaca-se o julgamento do Agravo Regimental no Agravo de Instrumento n. 491.420-2 do Supremo Tribunal, sob a relatoria do Ministro Cezar Peluso:

[...]

2. Os Municípios são competentes para legislar sobre questões que respeitem a edificações ou construções realizadas no seu território, assim como sobre assuntos relacionados à exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados a atendimento ao público.” (AI 491.420-AgR, rel. min. Cezar Peluso, julgamento em 21-2-2006, Primeira Turma, DJ de 24 de março de 2006)

Há de se sublinhar também o julgamento do Recurso Extraordinário n. 240.406, sob a relatoria do Ministro Carlos Velloso:

CONSTITUCIONAL. BANCOS: PORTAS ELETRÔNICAS: COMPETÊNCIA MUNICIPAL. C.F., art. 30, I, art. 192.

I. – Competência municipal para legislar sobre questões que digam respeito a edificações ou construções realizadas no município: exigência, em tais edificações, de certos componentes. Numa outra perspectiva, exigência de equipamentos de segurança, em imóveis destinados ao atendimento do público, para segurança das pessoas. C.F., art. 30, I.
II – R.E. conhecido, em parte, mas improvido.
(STF, RE n. 240.406, relator Ministro Carlos Velloso, DJ de 25 de novembro de 2003)

Contudo, essa competência possui contornos delimitados pelas legislações federais e estaduais. Isto é, essa competência não permite que o Município legisle de forma contrária ao que legislou em matéria constitucional ou infraconstitucional a União e/ou Estado em que está inserido. Os julgados colacionados acima expressamente possibilitam que o Município inove ao legislar, complementando a legislação federal e/ou estadual, mas não que a contrarie. É assim também o entendimento do Supremo Tribunal Federal, conforme se depreende da ementa do seguinte julgamento relatado pela Ministra Carmen Lúcia:

AGRAVOS REGIMENTAIS NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL. PLANEJAMENTO COSTEIRO. 1. Competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local e promover o ordenamento territorial urbano: necessidade de observância das normas estaduais sobre direito urbanísticos, meio ambiente e proteção ao patrimônio turístico e paisagístico.

[...]

(STF, Segunda Turma, Segundo Agravo Regimental no Recurso Extraordinário n. 474.922, Relatora Ministra Carmen Lúcia, DJ de 27 de novembro de 2012)

De tal forma, conclui-se que a Constituição e a Legislação Federal impõem de forma incontestável o dever de adaptação dos edifícios públicos e de uso coletivo às normas de acessibilidade, não podendo lei municipal dispor em contrário. Superando-se tal aresta,

deve-se progredir para o próximo ponto: a possibilidade de a legislação municipal flexibilizar essas normas.

5 Legislação de acessibilidade e a razoabilidade na sua aplicação

Por outro lado, não se pode olvidar a realidade fática de que alguns edifícios anteriores à legislação de acessibilidade sejam tecnicamente inconciliáveis com o atendimento integral de todos os pormenores das normas de acessibilidade. Portanto, deve-se interpretar as normas de acessibilidade à luz do princípio da razoabilidade, o qual segundo Lenio Luiz Streck:

[...] Trata-se de um valioso instrumento de proteção dos direitos fundamentais e do interesse público, por permitir o controle da discricionariedade do atos do Poder Público **e por funcionar como a medida com que uma norma deve ser interpretada no caso concreto para melhor realização do fim constitucional nela embutido ou decorrente do sistema.**

(STRECK, Lenio Luiz. *Interpretação Constitucional*. IN: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; STRECK, Lenio Luiz. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 94, grifamos)

Com isso, nesses casos o tratamento deve realmente ser realizado observando as peculiaridades do caso concreto. Por exemplo, um imóvel tombado não pode ser obrigado a ter adaptações de acessibilidade que afrontem a preservação de alguma das suas características históricas. Outrossim, não pode também se esquivar

de oferecer acessibilidade sob o simples argumento de ser patrimônio histórico, caso haja viabilidade técnica de adaptação sem comprometimento do imóvel.

Ademais, desatendimentos às normas de acessibilidade que não impossibilitem o seu uso por portadores de deficiências, idosos, e outras pessoas com dificuldade de locomoção, também não devem ensejar a irregularidade da edificação. Frisa-se que, por óbvio, apenas nos casos em que as edificações forem anteriores às leis de acessibilidade, sob pena de incentivar a construção de edifícios inacessíveis.

Sendo assim, o próprio princípio da razoabilidade já impõe o dever de o município analisar a legalização e a autorização de obras com vistas às possibilidades técnicas. De tal forma, o artigo 7º da Lei Complementar n. 374 do Município de Florianópolis (FLORIANÓPOLIS, 2010) não afronta a legislação de acessibilidade, pois apenas dispõe sobre como deve se dar a aplicação de tal legislação frente aos princípios constitucionais.

Contudo, importante salientar que ele não deve ser interpretado também de modo a viabilizar a legalização de obras que possam ser adaptadas, sob pena de o Poder Público, o profissional técnico e o responsável pelo edifício serem responsabilizados judicialmente. Além disso, o artigo 7º também não deve ser interpretado como autorização para edificações que não disponham e nem possam tecnicamente dispor de nenhuma acessibilidade, salvo aquelas tombadas que comprovadamente não possam ser adaptadas.

Afinal, tais edificações extrapolam o limite da razoabilidade e não devem mais ser utilizadas para uso público ou coletivo.

Conclusão

Diante do exposto, no caso analisado, percebe-se a constitucionalidade e legalidade do artigo 7º da Lei Complementar n. 374 do Município de Florianópolis, ressaltando-se que: a) isso não implica na possibilidade de edificações posteriores à legislação de acessibilidade não estarem totalmente adaptadas a ela; b) o princípio da razoabilidade citado no referido artigo impõe o dever de a edificação ser o mais acessível possível. Isso porque, conclui-se que a simples referência da legislação municipal a um princípio já previsto constitucionalmente – da razoabilidade - não tem o condão de resultar na inconstitucionalidade de uma norma, afinal, é a própria Constituição Federal que o legitima e não a legislação municipal por si só.

Referências

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 9.050*. Rio de Janeiro. 1994.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 1988. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico.

BRASIL. *Decreto Federal n. 5.296*, de 2004.

BRASIL. *Lei Federal n. 10.098*, de 2000.

BRASIL. *Lei Federal n. 13.146*, de 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Agravo Regimental em Agravo de Instrumento n° 491.420-2*. Relator: Ministro Cezar Peluso. Diário Oficial de Justiça de 24 de março de 2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n° 240.406*. Relator: Ministro Carlos Velloso. Diário Oficial de Justiça de 25 de novembro de 2003.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n° 474.922*. Relatora: Ministra Carmen Lúcia. Diário Oficial de Justiça 27 de novembro de 2012.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Recurso Extraordinário n° 440.028*. Relator: Ministro Marco Aurélio. Diário Oficial de Justiça de 26 de novembro de 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Atlas. 2013. p. 800 e 801.

FLORIANÓPOLIS (Município). *Lei Complementar n° 374*, de 08 de janeiro de 2010.

FLORIANÓPOLIS (Município). *Lei Complementar n° 607*, de 2017.

OAB/SC. *Ofício n° 012*, de 1° de setembro de 2015.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2011.

FLORIANÓPOLIS. *Processo Administrativo n. OE/402/SMDU/GS/ASJ/2015*. Procuradoria-Geral do Município.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Comentário ao artigo 5°, inciso XXXVI*. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira;

SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2014.

MORAES, Maria Celina Bodin de; TEIXEIRA, Ana Carolina Brochado. Artigo 230. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lênio Luiz. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2014.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Forense. 2005.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. *Apelação Cível n. 0900003-50.2014.8.24.0080*. Relator Desembargador Carlos Adilson Silva. Julgado em 8 de novembro de 2016.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. *Apelação Cível n. 00047595220098260079*. Relator Desembargador Francisco Bianco. Julgado em 27 de janeiro 2014.

STRECK, Lenio Luiz. *Interpretação Constitucional*. IN: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; STRECK, Lenio Luiz. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013.

DIREITO À CIDADE: CONFLITOS E POSSIBILIDADES PARA AS CIDADES BRASILEIRAS

Annelise Monteiro Steigleder²²

Resumo: O artigo pretende demonstrar como se deu a evolução do Direito Urbanístico no Brasil, sob o imaginário da modernidade, que hipervalorizava a propriedade privada e uma visão tecnocrática de cidade, e como se deu sua reformulação teórica a partir do reconhecimento do Direito fundamental à Cidade Sustentável, problematizando o conteúdo desse direito e as consequências na materialidade da cidade. Busca, ainda, evidenciar os desafios para a densificação do direito à cidade, representado pelo ideário neoliberal que se concretiza através do modelo de planejamento estratégico.

Palavras chaves: Direito urbanístico – Direito à cidade – função social da cidade.

Introdução

O direito é um produto da cultura humana e um sistema social constituído por representações sociais da realidade, que traduzem os valores e as visões de mundo majoritárias em determinado momento histórico, que são capturados pelo sistema político e estabilizado

²² Graduada em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRGS, Mestre em Direito pela UFPR, Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pelo PROPUR/ UFRGS, Promotora de Justiça de Defesa do Meio Ambiente em Porto Alegre, Professora de Direito Ambiental do Curso de Especialização em Direito Público e do Curso de Especialização em Direito Empresarial da PUC/RS. Professora de Direito Ambiental da AJURIS/RS.

pelo sistema jurídico. Os valores jurídicos consistem nas opções ético-sociais básicas que devem presidir a ordem política, jurídica, econômica e cultural (LUÑO, 1999) e resultam acolhidos pelo direito no contexto de intensa litigiosidade, não raramente após guerras e revoluções.

Neste contexto é que se inicia o presente estudo, dedicado a analisar o conteúdo normativo do direito à cidade, que surge após o advento da Constituição Federal de 1988, com o desafio de afirmar-se como um direito fundamental para além da perspectiva utópica de Lefébvre e de superar a racionalidade proprietária e liberal até então vigente no âmbito do Direito Urbanístico, que se vê diante da necessidade imperiosa ditada pelos valores constitucionais de se reformular para incorporar valores de solidariedade e fraternidade sociais que, até então, não recebiam a devida atenção do sistema jurídico.

O direito fundamental à cidade é uma elaboração jurídica que representa uma aspiração social e uma conquista muito significativa no campo do Direito, viabilizada a partir da Constituição Federal de 1988, ao dedicar um capítulo à ordem urbanística (arts. 182 e 183), e ao reconhecer o princípio da função social da propriedade urbana, já que as Constituições brasileiras anteriores não se ocuparam do fenômeno urbano. Com a Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), o direito à cidade é positivado no art. 2º, inciso I, quando se afirma, como diretriz geral da política urbana, “a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à

moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

Trata-se de um direito complexo, tanto no que tange ao seu conteúdo, por sintetizar direitos fundamentais consagrados ao longo de quatro gerações (ou dimensões) de direitos fundamentais, como no que se refere à sua concretização e mecanismos de controle, já que pressupõe uma série de prestações estatais (moradia, saneamento básico, ordenação territorial, saúde, liberdade), realizáveis pelo Estado em graus e possibilidades variáveis relacionadas à reserva do possível e à existência de estruturas e procedimentos administrativos para permitir a participação democrática nos processos decisórios sobre a cidade.

Além de o direito à cidade representar um novo paradigma no que tange ao enfrentamento das questões urbanas, não mais limitadas a aspectos atinentes a ordenamento territorial, o que, por si só já é desafiador, o ambiente decisório sobre a cidade, no âmbito da administração pública, sofre a influência política-econômica do pensamento neoliberal e de uma nova racionalidade no âmbito do Direito Administrativo, pautado pelas ideias de atuação estatal subsidiária e de busca de soluções concertadas com a sociedade civil para definir o futuro da cidade, o que explicita os conflitos de interesses sobre e na cidade.

Assim, através de uma análise interdisciplinar sobre o direito e o urbanismo, espera-se identificar o cenário de valores que

obstaculizam a efetividade ao direito à cidade no Brasil, esperando contribuir para a tomada de consciência sobre os próprios limites estruturais do Direito Urbanístico, como instrumento capaz de garantir justiça social, em um contexto reflexivo mais amplo, em que “a primeira necessidade da cidade hoje em dia é uma intensificação do autoconhecimento coletivo, uma visão mais profunda dos processos da história”, a fim de que passe a ser percebida “não como um lugar de negócios ou de governo, mas como um órgão essencial de expressão e atualização da personalidade humana” (MUMFORD, 2008, p. 683).

A metodologia adotada na presente pesquisa consiste em pesquisa bibliográfica, procurando-se estabelecer correlações com obras clássicas sobre o pensamento jurídico e o direito do Estado, com o objetivo de demonstrar que a crença na propriedade privada e no desenvolvimento econômico continuam a inspirar a racionalidade que ampara as atuais concepções sobre planejamento urbano no país, que tendem à converter a cidade em mercadoria.

1 A gênese do direito urbanístico

Lefébvre aponta para o fato de que o tecido urbano é o suporte de um “modo de viver, mais ou menos intenso ou degradado: a sociedade urbana. Na base econômica do ‘tecido urbano’ aparecem fenômenos de uma outra ordem, num outro nível, o da vida social e ‘cultural’”, que é carregada por um sistema de objetos (água,

eletricidade, gás, etc.) e por um sistema de valores (lazer, práticas culturais, costumes, modas, preocupações com segurança, etc.) (2001, p. 19). O autor aponta para os conflitos ideológicos que incidem sobre e na cidade, que se revela como um lugar de disputas entre classes sociais e um lugar que é produzido materialmente conforme a dinâmica do capital.

Por sua vez, Ohlweiler, referindo-se à dogmática jurídico-administrativa, assevera que uma das grandes questões do Direito não está no conteúdo que enuncia, mas “naquilo que deixa de dizer; não está na presença, mas na ausência, pois a ideologia depende de sua capacidade de ser invisível, de como tal não ser percebida” (2017, p. 12).

Assim, nos interessa identificar os valores que conformam a ideologia ainda majoritária que norteia o sistema jurídico brasileiro, levantando-se a tese de que o não dito, na construção da cidade e na formação do direito urbanístico, é o pensamento neoliberal, a inspirar a tomada de decisões no âmbito do Estado Democrático de Direito, valendo-se de características flexíveis desta concepção estatal que, sob os anseios democráticos, viabilizam a progressiva apropriação dos ambientes decisórios pelos setores privados.

O que hoje chamamos de “Direito Urbanístico” se construiu historicamente a partir da necessidade de ordenação da vida pública, com intervenções de ordem prática, voltadas a resolver problemas pontuais. Na Idade Média, a regulação urbanística dos burgos era ordenada a partir de quatro pontos: limpeza, segurança, ordem e

beleza. Dantas assinala que as ordenanças públicas do século XIII já continham penalidades para aqueles que despejassem excrementos nas calçadas ou desviassem para as ruas as canalizações de esgotos, mas as intervenções nas cidades ainda estavam descoladas de uma ideia mais ampla de planejamento da cidade, o que se justifica como decorrência do ambiente urbano estático que caracterizou a Antiguidade, a Idade Média e, inclusive o Renascimento. Esta situação somente se altera com a Revolução Industrial, quando a escala dos problemas urbanos se amplia e passa a demandar intervenções mais abrangentes por parte do Estado e, portanto, do Direito, que passa a instrumentalizar, por meio da ordenação do espaço urbano, o novo imaginário da cidade como um lugar propício ao progresso (DANTAS, 2003).

Konzen afirma que o Direito Urbanístico foi estruturado a partir da segunda metade do século XX, no âmbito dos países de tradição romano-germânica, como um ramo articulado a partir da inter-relação de institutos oriundos do Direito Civil e do Direito Administrativo, com o objetivo de promover o ordenamento territorial. Aduz que “a tarefa científica que a dogmática do direito urbanístico assume como sua é a de expor, interpretar e sistematizar o conjunto de normas e princípios do ordenamento jurídico voltados ao objeto material de que se ocupa, qual seja, a regulação da atividade de ordenação urbanística do espaço e da cidade” (2008, p. 36).

A racionalidade do Direito Civil – como de resto do Direito Privado - associa-se à tarefa de legitimar, pela ação estatal, o direito à propriedade privada, que irrompe na modernidade como um direito construído para um homem abstrato, singular, livre da transcendência e das dependências pessoais, que é protegido juridicamente na medida em que é proprietário (CORTIANO JÚNIOR, 2001), pois o ter informa o ser.

O direito de propriedade será positivado como um direito inviolável e sagrado (FERRO, 1994), amplamente assegurado nos arts. 2º e 17 da Declaração de Direitos do Homem de 1789 e no Código Civil Francês de 1804, revestindo-se de profundo individualismo e da influência do pensamento liberal, pois, “por detrás de toda a legislação codificada, existe uma moral burguesa moralista e estreita, num sistema jurídico que convém perfeitamente a toda uma sociedade burguesa” (FONSECA, 1992). Esta era a concepção vigente, portanto, quando da abertura de grandes avenidas que rasgaram a Paris Medieval, promovidas por Hausmann, em 1854, e também foi o fio condutor que estruturou o Código Civil Brasileiro de 1916.

Aliado ao direito de propriedade, o direito de liberdade é tratado como verdadeira força motriz do pensamento moderno e como fundamento do discurso proprietário. A ideia de liberdade deve ser compreendida tanto no seu sentido negativo como positivo. Pretende-se, portanto, a “liberdade em face do Estado”, abstendo-se o ente estatal de qualquer interferência fora das hipóteses

legalmente previstas, e a liberdade no sentido de autodeterminação e autonomia da vontade.

O advento do princípio da função social da propriedade, a partir da formulação de León Duguit, na Constituição do México de 1917 e na Constituição de Weimer, de 1919, reconhecido pela Constituição Brasileira de 1934, no contexto do Estado Social de Direito, implica na reformulação teórica do direito de propriedade –até então tratado como direito absoluto -, a fim de justificar a imposição, por parte do Estado, de limitações internas a esse direito, fundadas na ideia de interesse público. O princípio sinaliza uma nova racionalidade, em parte motivada pela preocupação com o planejamento da urbanização das cidades, com a habitação social e com a reconstrução das zonas devastadas pela guerra.

No que se refere aos institutos que contribuíram para a formação do Direito Urbanístico, Konzen assinala que, do Direito Civil, veio a classificação dos bens imóveis em privados e públicos, o que implicou na “conversão de lugares a um conjunto de bens passíveis à apropriação”(p. 40). Por sua vez, o Direito Administrativo contribui para a elaboração dos conceitos de espaço público, concebido como “bem de uso comum do povo” e, por meio do conceito do “poder de polícia”²³, passou-se a justificar as

²³ O conceito de poder de polícia consta do art. 78 do Código Tributário Nacional, cuja redação foi dada pelo Ato Complementar nº 31/66: “Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas

restrições individuais em favor da coletividade, seja através de ordens e proibições preventivas (licenciamentos, autorizações), seja através de sanções diante do descumprimento das normas.

Comentando o conceito de poder de polícia, Hely Lopes Meirelles, que foi um dos primeiros juristas brasileiros a tratar do Direito Urbanístico, afirmava que “através das restrições impostas às atividades do indivíduo que afetam a coletividade, cada cidadão cede parcelas mínimas de seus direitos à comunidade e o Estado lhe retribui em segurança, ordem, higiene, sossego, moralidade e outros benefícios públicos, propiciadores do conforto individual e do bem-estar geral” (2000, p. 126). Veja-se que, no texto, transparecem as palavras representativas do imaginário dos anos 60, no país: ordem, sossego, segurança, higiene e moralidade!

Progressivamente, o Direito Urbanístico, como um ramo autônomo, estruturou institutos jurídicos próprios, tais como as noções de perímetro urbano, plano diretor, funções urbanísticas, zoneamento de uso e aproveitamento do solo, alinhamento e loteamento do solo. Esclarece Konzen que, “conforme a dogmática do Direito Urbanístico, a função social desempenhada pela propriedade urbana está atrelada a um leque limitado de funções urbanísticas atribuídas aos espaços da cidade: habitação, trabalho, circulação e recreação. Desse modo, estabelecer o regime urbanístico de determinada parcela do solo implicaria preordenar sua

dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos”.

utilização para atender a uma entre essas quatro funções urbanísticas”(KONZEN, p 44).

Estas concepções oriundas da doutrina jurídica encontram ressonância entre os estudiosos do planejamento urbano. No plano do desenvolvimento das cidades, Mumford afirma que “desde o princípio do século XIX, o *laissez-faire* significava, em termos municipais: ‘Pode aquele que quiser especular na elevação dos valores da terra e dos alugueis’” (p. 498). Adverte que “a cidade, desde o princípio do século XIX, foi tratada não como uma instituição pública, mas como uma aventura comercial privada, a ser afeiçoada de qualquer modo que pudesse aumentar a rotatividade e fazer subirem mais ainda os valores dos terrenos” (idem, p. 507).

Neste contexto, o urbanismo emerge para equacionar o planejamento da cidade maquinista (CHOAY, 2011), absorvendo o imaginário da classe burguesa dominante, segundo o qual, os espaços urbanos ocupados pela população pobre, caracterizados pelos cortiços insalubres, deveriam ser tratados como um tumor. Choay reporta-se às análises de Engels sobre a situação da classe trabalhadora na Inglaterra, nas quais descreve “o habitat insalubre do trabalhador, frequentemente comparado com covis, as grandes distâncias que separam o local de trabalho do de habitação (...), os lixões fétidos amontoados e a ausência de jardins públicos nos bairros populares” (p. 06)²⁴.

²⁴ No mesmo sentido, Huberman, tratando da revolução industrial e das condições de vida e trabalho dos trabalhadores fabris, colaciona trecho de escritos do

Neste contexto, incorporando o imaginário liberal, imbuído de valores racionalistas e cartesianos, segundo o qual a cidade deveria ser o suporte material para o progresso, o que demandava a organização espacial, eliminando-se as contaminações decorrentes da falta de higiene (PESAVENTO, 1995), o Direito produz normas reguladoras do espaço urbano, fundadas em poder de polícia, em nada preocupadas com a realização da justiça social, dando o suporte jurídico necessário para o modelo de cidade progressista.

No Brasil, as heranças culturais da colonização portuguesa e a influência da cultura europeia na educação das elites brasileiras produziram o imaginário de que as cidades deveriam ser urgentemente modernizadas para aderirem ao ideal de modernidade das metrópoles internacionais (RIBEIRO e CARDOSO, 1996). Por conseguinte, o Plano de Melhoramentos para a cidade do Rio de Janeiro, projetado por Francisco Pereira Passos, em 1903, afirma que “não basta obtermos água em abundância e esgotos regulares para gozarmos de uma perfeita higiene urbana. É necessário melhorar a higiene domiciliária, transformar a nossa edificação, fomentar a construção de prédios modernos e este *desideratum*

economista Nassau Senior que, em 1837, descreveu Manchester da seguinte forma: “Essas cidades, pois pela extensão e número de habitantes, foram construídas sem qualquer consideração pelo que não fosse a vantagem imediata do construtor especulador...Num lugar encontramos toda uma rua seguindo o curso de um canal, porque dessa forma era possível conseguir porões mais profundos, sem o custo de escavações, porões destinados, não ao armazenamento de mercadorias ou de lixo, mas à residência de seres humanos (HUBERMAN, Leo. A história da riqueza do homem. 19ª. Ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, p. 193). Sobre o tema, ver ainda: FOUCAULT, Michel. Microfísica do Poder. 11ª ed., Rio de Janeiro: Graal, 1997.

somente pode ser alcançado rasgando-se na cidade algumas avenidas, marcadas de forma a satisfazer as necessidades do trabalho urbano e determinar a demolição da edificação atual onde ela mais atrasada e mais repugnante se apresenta”.

A mesma visão de cidade consta da Planta Diretriz de Extensão, de Remodelação e de Embelezamentos, elaborada em 1929 por Alfred Agache para o Rio de Janeiro. Identificada com o ideário liberal da época, associa a cidade a um organismo vivo, cujas funções consistiriam em circulação, evitando-se a intensidade do movimento, a congestão, a ser controlada por meio da remodelação das vias e das praças, a digestão, a recomendar a canalização das águas e a implantação de sistemas de esgoto, a respiração, a ser assegurada por meio da reserva de espaços livres coletivos, e o sistema nervoso, que reúne os serviços de comunicação, e a estética (AGACHE, 1930).

No período compreendido entre a Revolução Industrial e os primeiros anos após as duas grandes guerras mundiais, as cidades tornam-se objetos específicos de estudo, consideradas como importantes para a qualidade de vida. Cardoso e Ribeiro apontam que, durante o período populista da Era Vargas, “a pobreza deixa de ser concebida como inevitável e útil (por transformar uma população de ex-escravos e de trabalhadores indolentes em trabalhadores operosos) para ser formulada como obstáculo à modernização e à constituição da nacionalidade”(idem, p. 60), o que produz a demanda de que o Estado passe a intervir para enfrentar a miséria. Villaça,

discorrendo sobre a história do planejamento urbano no país, refere-se ao período, que se inicia na década de 30, como “marcado pela ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica, indispensável para a solução dos chamados ‘problemas urbanos’” (1999, p. 182).

No plano jurídico, trata-se do período de estruturação do Estado Social de Direito, encampado pela Constituição Brasileira de 1934, cuja função precípua passa a ser a de assegurar a prestação de direitos sociais à população, tais como os direitos à alimentação, habitação, educação, ao trabalho, ao salário digno, à assistência social e à saúde. Esta Constituição inseriu o princípio da função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, sob forte influência da Constituição de Weimer, de 1919, mas este ideário não chegou a se concretizar no país em virtude da ditadura e da ausência de recursos financeiros para dar conta das crescentes demandas sociais (OHLWEILER, 2017). A redemocratização que se seguiu, a partir de 1946, não produziu efeitos na urbanização das cidades, que passou a se intensificar a partir dos anos 40 (MARICATO, 2001)²⁵.

Concomitantemente, no âmbito do urbanismo, prevalecia a visão tecnocrática de cidade, que repercute no Direito através de produção normativa rígida e pouco permeável às circunstâncias da realidade social. Sob a influência do movimento modernista, os planos diretores não faziam referência a padrões diferenciados ou a

²⁵ Maricato observa que, em 1940, a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões de habitantes e que, em 2000, o número atingia 138 milhões. As políticas habitacionais não acompanharam esse crescimento.

possibilidades particulares específicas para as populações de baixa renda (PICCININI e ALMEIDA, 2017). As autoras, abordando a Lei 6766/79, aduzem que a norma contribuiu para o fortalecimento do mercado capitalista formal, criando requisitos urbanísticos irreais para as condições econômicas da maioria da população, o que reforçou as ocupações ilegais e a produção de habitação informal.

De tudo que foi exposto, conclui-se que o Direito Urbanístico, responsável por garantir os padrões do desenvolvimento urbano, absorveu os valores da modernidade, surgindo como reação do Direito Público para a solução de problemas urbanos associados ao crescimento desordenado das cidades. A *ratio* de seus instrumentos passa pela categorização das coisas em bens jurídicos, públicos ou privados, a fim de que seu uso possa ser planejado, garantindo-se segurança jurídica e estabilidade às relações sociais, pressupostos inafastáveis para o desenvolvimento da sociedade e para o exercício dos direitos proprietários. Em sua gênese, é movido por crenças higienistas, liberais e desprovidas de preocupações com a justiça social.

Existe, assim, o entrelaçamento entre o campo do Urbanismo e o campo do Direito em torno das mesmas ideias e valores: crença no progresso e na razão científica, valorização da propriedade privada e da livre iniciativa, valores estes que se renovam sob a égide do neoliberalismo intensificado a partir da década de 90. Neste quadro, a crítica de Lefébvre ao urbanismo científico, que “tende a negligenciar o ‘fator humano’” e que “não hesitaria em arrasar o que

resta da Cidade para dar lugar aos carros, às comunicações, às informações ascendentes e descendentes”(2001, p. 31), é mais atual do que nunca.

2 O conteúdo do direito à cidade sustentável

É exatamente esta bagagem valorativa da modernidade, em que a “ordem” urbanística é enfatizada, da qual resultou a construção de cidades fragmentadas e marcadas por imensas desigualdades sociais, que recepciona a nova concepção do Estado Democrático de Direito, instituído pela Constituição Federal de 1988, e o direito fundamental à cidade sustentável, viabilizado pela inserção de um capítulo dedicado à política urbana no texto constitucional, que surge associado a promessas constitucionais de realização da justiça social e do princípio da dignidade da pessoa humana. Direito este que é explicitado no Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, inciso I, e que surge irmanado com o direito fundamental à proteção do meio ambiente, o qual é objeto do art. 225, caput, da Constituição, porquanto o Estatuto expressamente se refere à “cidade sustentável”.

O conflito de valores que emerge na elaboração do conceito de “direito à cidade sustentável” é incontroverso, constituindo o ideal de sustentabilidade um desafio a mais a ser superado, pois implica no equilíbrio entre direitos que, historicamente, estiveram em oposição, como é o caso, por exemplo, do direito à moradia e do direito à proteção do ambiente, em especial nos casos em que se está

diante de ocupações clandestinas e irregulares localizadas em áreas vulneráveis ambientalmente. O processo de urbanização pelos pobres, descontrolado e caótico, que agride o ambiente natural através do desmatamento da vegetação, dos despejos de esgotos diretamente no solo ou nos mananciais e através da geração de resíduos sólidos, tem sido tratado como uma anomalia a ser inibida através do Direito Urbanístico, que, apenas muito recentemente, sob a nítida influência da teoria dos direitos fundamentais e de sua aplicabilidade imediata, começou a se preocupar com o direito à moradia desses pobres que teriam de ser desalojados das áreas de risco e de proteção ambiental.

Não há espaço aqui para discorrer sobre o direito à moradia propriamente dito, mas é preciso enfatizar como o seu reconhecimento, embora reputado o núcleo do direito à cidade, pois significa atribuir ao sujeito o seu lugar no espaço urbano, onde poderá se desenvolver como pessoa humana, e, a partir daí usufruir de todos os demais direitos fundamentais, passa por severos embates com outros direitos que também integram o “cluster” de direitos que formam o direito à cidade.

No que consiste, então, o conteúdo do direito à cidade? Quais os direitos que integram esse “cluster”? Não há consenso na doutrina.

Delgadillo vislumbra três dimensões do direito à cidade: a *utópica*, decorrente de uma construção coletiva que se identifica ao ideal de construção de uma sociedade mais justa, democrática e

inclusiva; *a dimensão dos direitos sociais*, que reconhece a existência das profundas desigualdades, motivo pelo qual a cidade é o *locus* para que as prestações econômicas e sociais corretivas entre os desiguais sejam implementadas, e, por fim, a terceira dimensão, denominada de *política e de políticas públicas*, segundo a qual as questões relacionadas à moradia e ao urbanismo – especialmente a regularização de áreas ocupadas e a obtenção de recursos para tanto - devem integrar a agenda política, demandando do Poder Executivo a elaboração de políticas sociais, de modernização e de urbanização, com a captação dos recursos necessários ao custeio. Para o autor, o direito à cidade se distingue pela predominância da dimensão utópica, que foi construída por diversos coletivos sociais e que não reivindica a reconquista de uma cidade perdida, mas a conquista de uma cidade que não tivemos, de uma cidade para todos (DELGADILLO, 2012).

No campo do Direito, a partir da redação do art. 182 da Constituição Federal de 1988, segundo o qual “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”, o direito à cidade vem sendo desenvolvido associado ao cumprimento das funções sociais da cidade. Desta forma, resta a inquietação sobre se a formulação jurídica do direito à cidade, compreendida como o atendimento às funções urbanas, teria o condão de promover alterações na forma

como as cidades brasileiras são construídas, ou se não seria apenas mais um recurso de retórica.

Mas quais seriam essas funções? Um ponto de partida é a Carta de Atenas²⁶, de 1933, que assinala as quatro funções básicas da cidade: habitação, trabalho, diversão e circulação, e enfatiza que cada indivíduo deve ter acesso às alegrias, ao bem estar do lar e à beleza da cidade. Porém, trata-se de formulação que vem sendo ampliada em decorrência das demandas da vida contemporânea, o que induz a conclusão de que não existe um rol exaustivo das funções da cidade, pelo que a referência constitucional é aberta a contribuições sociais evolutivas.

Nesse sentido, Prestes sustenta “que as cidades contemporâneas, para além de recrear, trabalhar, morar e circular, têm outras funções, decorrentes da vida em sociedade atual. Preservar o meio ambiente, exercer a democracia participativa, dar conta de direitos básicos (saúde, educação, assistência social, cultura), dotar de infraestrutura urbana, providenciar o saneamento, propiciar trabalhos a seus habitantes, atuar na economia, reverter a exclusão social, tratar a regularização fundiária e a produção de habitação popular como política pública, faz parte das funções das cidades contemporâneas” (PRESTES, 2008, p. 157). Por este motivo, considera equivocada a posição que reduz as funções da

²⁶ A Carta de Atenas foi escrita como conclusão ao Congresso Internacional de Arquitetos e Técnicos de Monumentos Históricos, que ocorreu em outubro de 1931. .

cidade, a que se refere o art. 182 da Constituição Federal de 1988, às funções da Carta de Atenas.

Na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, produzida durante o Fórum Social Mundial Policêntrico, de 2006, o conceito do direito à cidade é definido como

“O usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado”.

A construção desse direito na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, reconheceu a interdependência do direito à cidade de todos os demais direitos humanos, em uma elaboração mais ampla do que a constou do Estatuto da Cidade., cujo art. 2º, inciso I, afirma que o direito à cidade sustentável é 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”.

Cavalazzi assevera que o direito à cidade pode ser compreendido como expressão do direito à dignidade da pessoa humana, constituindo o núcleo de um sistema composto por um conjunto de direitos incluindo: o direito à moradia, implícita a regularização fundiária; a educação; o trabalho; a saúde; os serviços públicos, implícito o saneamento, o lazer, a segurança, o transporte

público, a preservação do patrimônio cultural, histórico e paisagístico, ao meio ambiente natural e construído equilibrado (implícita a garantia do direito a cidades sustentáveis), bem como o direito à gestão democrática, entre outros (CAVALLAZZI, 2007).

A formulação do Estatuto, com expressa referência ao conteúdo da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, foi referenciada em acórdãos do Tribunal de Justiça de São Paulo, ao apontar para a configuração de um “plexo de direitos fundamentais” elencados no artigo 2º, I e II do Estatuto da Cidade²⁷, e ao interpretar o núcleo semântico da expressão direito à cidade a partir da leitura dos direitos fundamentais insertos na Constituição Federal. Em um dos acórdãos, o Tribunal afirmou que se trata de um “direito difuso e coletivo de toda uma comunidade de usufruir do espaço da cidade. Espaço que pode ser caracterizado como verdadeiro meio ambiente urbano, a fazer incidir, em sua proteção, toda a principiologia constitucional aplicável ao direito fundamental ao meio ambiente saudável”²⁸.

O Superior Tribunal de Justiça também tem um precedente, no qual reconheceu lesão ao direito à cidade, em virtude da

²⁷ Tribunal de Justiça de São Paulo. 12ª Câmara, Seção de Direito Público, Apelação nº 0051315-60.2012.8.26.0515, Rel. Des. Ribeiro de Paula, julgado em 12/12/2015. Reconheceu-se ofensa ao direito à cidade, definido com amparo no Estatuto da Cidade e na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, produzido pelo Fórum Mundial de 2006, em decorrência de danos materiais e morais associados a enchentes, agravadas pela omissão do Município quanto à implantação de sistema de drenagem de águas pluviais.

²⁸ Tribunal de Justiça de São Paulo. Órgão Especial. Ação Direito de Inconstitucionalidade nº 9055901.19.2008.8.26.0000, Rel. Des. Renato Nalini, julgado em 04/05/2011. O Tribunal reconheceu a inconstitucionalidade de uma lei municipal que autorizava o fechamento de ruas sem saída.

desafetação de área de uso comum do povo (praça) para a categoria de bem dominical, a fim de que o imóvel fosse doado ao INSS, com o propósito de instalação de uma nova agência do órgão federal na cidade. Considerou a importância da manutenção de áreas verdes de fruição coletiva para a garantia do bem estar humano nas cidades²⁹.

A dificuldade em estabelecer as fronteiras do direito à cidade, que aparentemente engloba todos os direitos fundamentais, leva ao questionamento sobre a necessidade de seu reconhecimento como um direito fundamental autônomo. A defesa da positivação específica do direito à cidade ancora-se na possibilidade que a positivação produz de configuração de posições jurídicas diante do Estado, que se vê obrigado a considerar esta dimensão jurídica quando da tomada de decisões que repercutam na cidade e a executar as prestações que lhe proporcionem efetividade (PRESTES, 2008), muito embora, não se tenha uma definição *a priori* de quais sejam tais prestações e, muito menos, a respeito do padrão de satisfação do direito à cidade sustentável.

Para a autora, a afirmação do direito fundamental à cidade implica em uma abordagem mais ampla do que aquela pensada

²⁹(REsp 1135807/RS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/04/2010, DJe 08/03/2012. O Relator afirma que “praças, jardins, parques e bulevares públicos urbanos constituem uma das mais expressivas manifestações do processo civilizatório, porquanto encarnam o ideal de qualidade de vida da cidade, realidade físico-cultural refinada no decorrer de longo processo histórico em que a urbe se viu transformada, de amontoado caótico de pessoas e construções toscas adensadas, em ambiente de convivência que se pretende banhado pelo saudável, belo e aprazível”.

quando se aborda a dimensão subjetiva de um dos direitos inseridos no direito à cidade, o que permite compreender as políticas públicas que incidem sobre a cidade. Exemplifica com o direito à moradia, que, à luz do direito a cidade, justifica a exigência de planejamento para a moradia pelos entes públicos competentes para promover esse direito, a partir do dever geral de efetivação que decorre da dimensão objetiva dos direitos fundamentais (idem, p. 57).

Em síntese, consideramos que o direito à cidade ainda está em fase de assimilação pelos operadores do direito, o que se evidencia pela escassez de julgados que lhe façam referência, salientando-se que as decisões que aludem ao direito à cidade sustentável o fazem como um recurso argumentativo para dar sustentação a outro direito que lhe seja associado, como a fruição de espaços públicos, por exemplo.

Portanto, confrontando-se o ideário do direito à cidade com o histórico de formação do Direito urbanístico, pode-se perceber o conflito entre dois paradigmas diferenciados, produzidos em distintas temporalidades, que opera como um obstáculo, ainda que não explícito, à efetividade do direito à cidade, quando da tomada de decisões que tenham a potencialidade de limitar o direito à propriedade privada ou a livre iniciativa.

A partir do paradigma do direito à cidade, procura-se oportunizar a convivência na cidade para todos, sobretudo para aqueles que se encontram em condição de vulnerabilidade, sem a possibilidade de se autoproverem em seus direitos fundamentais que

lhes garantiriam dignidade, vislumbrando-se o Direito Urbanístico não como mera técnica para ordenação tecnocrática do território, mas como arsenal jurídico com a função precisa de “assegurar que as cidades sejam cidades, com o seu *genius loci*, com a sua vida e personalidade próprias e não apenas um conjunto de construções” (ANTUNES, 2002).

No entanto, não se pode deixar de registrar, como um elemento a mais para a complexidade do tema, a influência do neoliberalismo na construção das cidades contemporâneas, responsável por articulações público-privadas, a pretexto de se construir uma cidade democrática, capaz de conciliar os interesses multilaterais. A visão de planejamento urbano que corresponde a tal paradigma é a do Planejamento Estratégico, adotado em diversos países desde o início dos anos 90, segundo o qual as cidades devem ser tratadas como “atores políticos”, que devem articular os interesses público-privados, por meio de um grande consenso social, capaz de alavancar o desenvolvimento das cidades, promovendo sua competitividade no cenário global e favorecendo a construção ou a modificação da imagem que a cidade tem de si mesma (CASTELLS e BORJA, 1996).

O Estatuto da Cidade acolhe esta mesma concepção, ao pontuar, como diretriz, no art. 2º, III, “a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social”.

Esta visão de planejamento urbano tem favorecido a implantação de Grandes Projetos Urbanos, associados a planos de revitalização urbana, ou para preparar as cidades para a realização de grandes eventos, como ocorreu com diversas cidades brasileiras por ocasião dos preparativos para a Copa do Mundo de 2014. Estes projetos são viabilizados através da coalizão entre os esforços públicos e privados, na qual o Município assume o papel de facilitador da implantação do projeto, por meio de flexibilização da legislação urbanística e ambiental e da concessão de incentivos (HARVEY, 2006).

Por sua vez, Murray, discorrendo sobre os empreendimentos urbanos localizados nas grandes metrópoles globalizadas, afirma a tendência, no século XXI, de substituição de um planejamento urbano mais abrangente por uma abordagem por projetos estratégicos, aplicando-se zoneamentos mais flexíveis e orientados para o mercado (2017, 59), o que andou de “mãos dadas” com a substituição de regimes regulatórios e de instrumentos fundados em poder de polícia por uma abordagem inspirada no *laissez-faire* quanto ao uso e ao desenvolvimento do espaço urbano, que inclui tanto a ocupação de grandes imóveis por empreendedores privados como a contratação de consultorias privadas para a atividade de planejamento. Sinaliza que, no século XXI, a urbanização através de práticas concertadas com a iniciativa privada constitui uma tendência que abrange desde grandes projetos de reurbanização até a criação de cidades satélites. Essa situação também é relatada na

obra organizada por Carmona e Arrese (2014), que analisa 25 grandes projetos urbanos executados em 14 países, dentre os quais a Argentina, China, Espanha, Colômbia, Venezuela, México, Uruguai, Chile, Cingapura e Brasil, nos quais foi adotada a concepção do planejamento estratégico, que aplica ao planejamento urbano os princípios da administração e de gestão, participação, flexibilidade, integração e consenso.

Em Porto Alegre, um grande projeto urbano que contou com a articulação público-privada, sob a racionalidade do planejamento estratégico e do empreendedorismo urbano, foi a implantação da Arena do Grêmio Football Portoalegrense, localizada no bairro Humaitá, inserida em um projeto que previa, ainda, a construção de um centro de eventos, um shopping center, um centro empresarial e um complexo residencial para acolher cerca de 7 mil pessoas³⁰. Cumpre observar que este projeto localiza-se em uma área de ocupações clandestinas e irregulares, que seriam atendidas pelo Projeto Integrado Entrada da Cidade – PIEC. Atualmente, o cenário é de um território urbano fragmentado e socialmente segregado, porquanto as políticas públicas para regularização fundiária do restante da região foram descontinuadas, além do que a empresa OAS ainda não

³⁰ O projeto não foi inteiramente implantado em razão de que a empresa OAS entrou em recuperação judicial. A arena e as torres residenciais foram viabilizadas mediante a aprovação de uma lei específica, em favor do Grêmio Foot-ball Portoalegrense, que criou um regime jurídico diferenciado para a macrozona do Bairro Humaitá, inclusive permitindo-se a concessão gratuita de solo criado, tudo sob o pretexto da realização da Copa do Mundo de 2014 e da necessidade de legar para o Grêmio e para a cidade de Porto Alegre uma arena esportiva “Padrão FIFA”(Lei Complementar 610/2009).

executou as contrapartidas que melhorariam a mobilidade urbana e a macrodrenagem do bairro, sujeito a frequentes inundações.

Molina adverte que “a cidade fragmentada é constituída por diversas parcelas do espaço (fragmentos) que, de certa forma, indicam uma separação, uma ruptura, verificada principalmente através da introdução do novo (para uns, do moderno). Esses fragmentos podem ainda apresentar pouca (ou nenhuma) articulação consistente com seu entorno imediato, justamente por serem portadores, cada qual, de uma coerência interna distinta de seu entorno; nesse caso, sua manifestação (extrema) pode se dar na forma de enclaves territoriais, portadores de barreiras físicas e/ou imateriais” (2015, p. 12).

Para Katzman, a concentração de populações pobres em determinadas regiões segregadas da cidade acarreta, para esta população, a perda da oportunidade de integração e de mobilidade social, de oportunidades de trabalho e educação, com riscos inclusive para o processo de socialização entre diferentes camadas sócio-econômicas, reforçando-se a possibilidade de marginalização desta população, que fica muito mais vulnerável à criminalidade (2001, p. 181). Afirma que, à medida em que se aprofundam as disparidades entre bairros socialmente homogêneos, estas também repercutem em diferenças de qualidade na infraestrutura de serviços de educação, saúde, transporte, segurança e de espaços para o lazer disponível para esta população, o que concorre para aumentar o isolamento social dos pobres urbanos, reduzindo-se suas

possibilidades de se inserirem de forma estável no mercado de trabalho (KATZMAN, 2001, p, 182). A segregação residencial potencializa outras formas de segregação, dentre as quais o autor destaca a laboral e a educacional, com isso criando-se grandes obstáculos às possibilidades de ascensão social destas pessoas.

Considera-se que a disputa entre interesses antagônicos, que refletem diferentes visões de cidade (o que é cidade, para quem é cidade), constitui o grande obstáculo à materialização do direito à cidade sustentável, porquanto a principiologia que impregna o Estado Democrático de Direito nem sempre produz vinculações no momento da tomada de decisões por parte da Administração Pública. O discurso do planejamento estratégico, importado para o Brasil sem consideração com os gravíssimos passivos sociais, vem agravando o quadro de segregação social, e os projetos pontuais e “estratégicos” não cuidam de assegurar meios para a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização.

Conclusões

O Direito à Cidade, na concepção do Estado Democrático de Direito, é um direito fundamental que se apresenta como uma promessa ainda em aberto, que busca incorporar no direito valores comprometido com a justiça social, com a solidariedade e com a sustentabilidade ambiental, que depende, para sua densificação, não apenas da existência de normas positivadas – como as existentes no

Brasil -, mas da real possibilidade do exercício do controle social sobre as decisões políticas, administrativas e judiciais que têm na cidade e nas funções urbanas o seu objeto, sob pena de permanecer no ambiente retórico adjacente às normas e conceitos jurídicos.

Isso ocorre em razão da complexidade envolvida na definição do conteúdo do direito à cidade que, por englobar diversos direitos fundamentais, carece de especificação sobre a forma como devem ser efetivados e sobre o standard a ser alcançado. São aspectos que fragilizam a efetividade deste direito, pois toda e qualquer demanda acaba por se reconduzir à discussão sobre o direito à cidade, o que gera o risco de o conceito ser banalizado.

Por outro lado, não se pode perder de vista a intensa litigiosidade interna que existente no âmago do Direito à cidade, pois diversos dos direitos inseridos neste “cluster”, a depender das circunstâncias do caso concreto, podem estar em colisão. Esta litigiosidade entre racionalidades forjadas em diferentes temporalidades é intensificada pelo ideário neoliberal e pela globalização, que arrebatam os espaços de decisão, por meio de reformulações do Direito Administrativo, que se reconfigura sobre bases consensuais, dependentes da participação da sociedade em geral.

Bibliografia

AGACHE, Alfred. *Cidade do Rio de Janeiro: Extensão, Remodelação, Embelezamento*. Paris, Foyer Brésilien, 1930.

ANTUNES, Luís Filipe Colaço. *Direito Urbanístico*. Um outro paradigma: a planificação modesto situacional. Coimbra: Livraria Almedina, 2002.

CASTELLS, Manuel e BORJA, Jordi. *As cidades como atores políticos*. Novos Estudos. CEBRAP, n. 45, julho 1996, pp. 152-166.

CARMONA, Marisa y ARRESE, Alvaro. *Globalización y Grandes Proyectos Urbanos*. La respuesta de 25 ciudades. Buenos Aires: Ediciones Infinito, 2014.

CAVALAZZI, Rosângela. Lunardelli. *O Estatuto Epistemológico do Direito Urbanístico Brasileiro: Possibilidades e Obstáculos na Tutela do Direito à Cidade*. In: CHOAY, Françoise. *O Urbanismo: utopias e realidades, uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 2011.

CORTIANO JÚNIOR, Eroulths. *O discurso proprietário e suas rupturas: prospectiva e perspectivas do ensino do direito de propriedade*. Curitiba, 2001. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná.

DANTAS, Fagner. De la intervención a la práctica política: El urbanismo en el mundo. In *Revista Urbano*, vol. 6, n. 8, setembro, 2003, Universidad del Bío Bío, Concepción.

DELGADILLO POLANCO, Víctor Manuel. El derecho a la ciudad en la Ciudad de México. Una retórica progresista para una gestión urbana neoliberal? In *Andamios. Revista de Investigación Social*, vol. 09, n. 18, enero-abril, 2012, pp. 117-139. Universidad Autónoma de México, DF: México.

FERRO, Marcelo Roberto. A propriedade privada no Código de

Napoleão. *Revista de Direito Civil*, São Paulo, v.70, p. 50, out./dez. 1994.

FONSECA, Antônio Cezar Lima da. O código civil francês, origens e sistemas. *Revista de Direito Civil*, São Paulo, v.59, p. 55, jan./mar. 1992.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. 11ª ed., Rio de Janeiro: Graal, 1997.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

HUBERMAN, Leo. *A história da riqueza do homem*. 19ª. Ed, Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1983.

KATZMAN, Rubem. Seducidos y Abandonados: El aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de La Cepal* 75, Diciembre, 2001.

KONZEN, Lucas Pizzolatto. *Espaços públicos e pluralismo jurídico: dos bens de uso comum do povo ao direito à cidade*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Direito. Florianópolis, 2008.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez. *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, 6ª. Ed., Madrid: Tecnos, 1999.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*. Alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 25ª. Ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

MOLINA. Fabio Silveira. *Megaeventos e produção do espaço*. Annablume, 2015.

MUMFORD, Lewis. *A Cidade na História. Suas origens, transformações e perspectivas*. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

MURRAY, Martin J. *The Urbanism of exception*. The dynamics of global city building in the twenty-first century, New York: Cambridge University Press, 2017.

OHLWEILER, Leonel Pires. *Os (des) caminhos hermenêuticos do direito administrativo*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2017.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. Em busca de uma outra história: Imaginando o imaginário. In *Revista Brasileira de História*. São Paulo, v. 15, nº 29, pp. 9-27, 1995.

PICCININI, Livia Salomão e ALMEIDA, Maria Soares de. A legislação urbana: limitações e amplitudes a partir de seu contexto de criação e desenvolvimento. In PANIZZI, Wrana. *Outra vez Porto Alegre. A cidade e seu planejamento*. Porto Alegre: Cirkula, 2017, pp. 78-99.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. *Dimensão constitucional do direito à cidade e formas de densificação no Brasil*. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Ciências Jurídicas e Sociais. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lúcio. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In RIBEIRO, Luis César de Queiroz, PECHMAN, Roberto (org.) *Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996, pp. 53-78.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. 2ª. Ed. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

Superior Tribunal de Justiça, *REsp 1135807/RS*, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 15/04/2010, DJe 08/03/2012.

Tribunal de Justiça de São Paulo. 12ª Câmara, Seção de Direito Público, *Apelação nº 0051315-60.2012.8.26.0515*, Rel. Des. Ribeiro de Paula, julgado em 12/12/2015.

Tribunal de Justiça de São Paulo. Órgão Especial. Ação Direito de Inconstitucionalidade nº *9055901.19.2008.8.26.0000*, Rel. Des. Renato Nalini, julgado em 04/05/2011.

A SIMBIOSE URBANÍSTICA DAS PERIMETRAIS URBANAS

Bernardo Holgado Bello³¹

Resumo: Na busca de uma nova forma de enxergar os desafios do urbanismo contemporâneo, e das problemáticas das cidades do século XXI, apresentam-se as “Perimetrais Urbanas das Cidades”. Elas mostram como cada cidade possui áreas com particularidades e como elas se comunicam a partir das regiões consideradas como perímetros. Por meio de pesquisas voltadas para o Planejamento Urbano e Mobilidade da cidade de Porto Alegre, percebe-se contrapontos em diferentes “Perimetrais”. As “Simbioses Urbanísticas”, maneira como as regiões da cidade se interagem, impactam nas regiões periféricas, nas relações com o uso do solo e no interesse imobiliário nessas regiões.

Palavras-Chave: Planejamento Urbano – Mobilidade – Perimetrais Urbanas – Cidades – Simbiose.

1 Cidades e suas problemáticas

Como muitas capitais brasileiras, Porto Alegre, RS, sofre com condições culturais e antropológicas que resultam na falta de instrução de planejamento urbano sustentável. É possível que velhas convenções e conhecimentos ultrapassados, tenham contribuído para

³¹ Acadêmico em Arquitetura e Urbanismo pela Uniritter, colaborador na Casa das Cidades e pesquisador voltado ao campo do Planejamento Urbano e Mobilidade das Cidades. Porto Alegre, RS, Brasil. E-mail: Bernardobello.bb@gmail.com

que a cidade crescesse de forma desenfreada, com problemas de planejamento, infraestrutura e de gestão.

O termo “Simbiose Urbanística” faz alusão a maneiras como cada região das cidades, capitais ou metrópoles, interagem e/ou se complementam. No caso da capital gaúcha, ela está passando por um momento de transformação de sua mobilidade e acessibilidade urbana, com novas propostas de vias e modais de transporte. Mas será que tais planejamentos estão condizentes com o que a cidade precisa?

Ao comparar cidades brasileiras com índices populacionais abaixo de um milhão de habitantes, como Campo Grande, a cidades com índices acima de um milhão, como São Paulo. Nota-se um número maior na quantidade de fatores de problemáticas urbanas nas cidades mais populosas, devido a maior quantidade de modais de transportes, equipamentos e outros.



Figura: 01 Diagrama Condicionantes Urbanísticos

Fonte: Autor próprio

Para se entender melhor as problemáticas das cidades brasileiras, levanta-se inúmeros fatores conflitantes, dentre eles, **pessoas x transportes, pessoas x localização**, etc. Ao combinar os diferentes fatores levantados, resume-se as problemáticas em apenas dois condicionantes, **Pessoas e Espaços Urbanos**. Onde cada um apresenta uma série de fatores voltados a seu referido condicionante (fig. 01).

2 Perímetros urbanos

No período de colonização, havia um pensamento de constituir cidades autossuficientes para as colônias ou arraiais; com o desenvolvimento humano e urbano, as cidades começaram a ganhar mais destaque, muito antes de existir “O direito à cidade” (LEFEBVRE, 2001), elas começaram a ser pensadas respeitando o seu caráter e suas problemáticas, tornando-se únicas. No Brasil, sofremos grande influência europeia por conta das imigrações durante um longo período, e isto reformulou o caráter de muitas regiões que promoveram grandes alterações culturais por parte dos imigrantes.

Nos dias de hoje, as cidades brasileiras estão evoluindo ao mesmo passo da tecnologia, não estamos tão próximos de países asiáticos como China ou Coréia do Sul, mas estamos nos

desenvolvendo ao passo que as pessoas aceitam as mudanças. No Brasil, para implantar um novo sistema urbano que altere radicalmente a configuração de uma cidade, e a melhor, ele deve ser muito bem trabalhado junto à população. Ultimamente, o país passa por situações extremas com sistemas que não colaboram com a população, mas que visam seu desenvolvimento; infelizmente isso ocorre por falta de uma boa gestão do órgão responsável, o que gera pânico na população a mera pronuncia da palavra “reforma”.

Voltando a questão de evolução das cidades, e com o avanço da tecnologia, a cidade se inteirou destas novas formas de ser uma cidade do século XXI; hoje, com a internet e sistemas de atendimento online, diminui-se a procura pelos grandes centros urbanos, e criando-se novos. No caso de Porto Alegre, existe o Centro Histórico consolidado e muito heterogêneo em seu caráter, que vai de residencial de alto padrão à baixo, e/ou administrativo à comercial. A grande soma de atividades presente nos centros das cidades, trouxeram medidas que aliviasses a população sazonal da região. Uma medida tomada foi a criação de centros regionais, onde cada zona possui um centro urbano. Isto desafogou bastante a região central, porém, não resolveu grande parte dos problemas. Em alguns casos, acabou criando centros desprovidos e carentes, assim, a única forma é ainda utilizar-se das regiões centrais das cidades. Em Porto Alegre, a disposição urbana da cidade ocorre a partir de lógica radial, onde, a cidade se consolidou com grandes perimetrais urbanas, e

dentro destes existem suas regiões e suas peculiaridades locais, mas o que cria essa definição de perimetrais urbanas?

A partir da análise de cartas das diversas cidades do país, e análises do autor, afirma-se que grande parte das cidades possuem um eixo estruturador que não estava previsto em seus planejamentos e eles apareceram em forma de perímetros, advindos da consequência de anos de falta de planejamento. A população por meio de intervenções viárias ou povoamento desordenado, impulsionou a criação destas novas formas de comunicação das cidades. Como exemplo, é utilizado esta pesquisa, que se reflete uma possível nova maneira de ver a configuração da cidade de Porto Alegre.

A proposta visa um pensamento macro da cidade e como ela se organiza. Por exemplo, antes se lia de forma macro a cidade com suas regiões, como Centro, Norte, leste, Sul e Extremo-Sul. Agora, a proposta é ver a cidade de uma forma mais conectiva, onde antes se pensava de ir até uma central de distribuição para chegar a qualquer região da cidade, hoje, utilizar-se-ia de perimetrais.

Como é sabido, Porto Alegre já possui suas perimetrais definidas em forma de limites viários, e sabe-se pouquíssimo o verdadeiro potencial das regiões periféricas a estas, e como elas afetam a população urbana. E neste artigo, são propostas como divisões de espaços urbanos que se interagem, criando uma única cidade compartilhada, que mesmo com a existência destas divisões

não-físicas, proporcionam as dinâmicas urbanas sustentáveis e salubres para cada região.

Não deixando de fazer menção e referência à planejamentos existentes para a cidade de Porto Alegre, tais como o “Plano de melhoramentos” de 1914, a inserção do primeiro plano urbanístico em 1959, e os planos diretores subsequentes de 1979 e 1999, que realizam a divisão territorial com diferentes nomenclaturas, como ‘Cidade Radiocêntrica’, ‘Bairros-Jardim’, entre outros.

Ainda fazendo menção a pesquisa, observa-se que as cidades têm a capacidade de realizar estes planejamentos urbanos e de mobilidade, a partir de uma análise levando em conta suas peculiaridades locais, como clima, topografia, sustentabilidade, desenvolvimento econômico de cada bairro, índices populacionais, renda, classe social predominante, entre outros.

3 Áreas periféricas, gentrificação e seus perímetros

Grande parte das cidades do país possuem em suas áreas periféricas, uma grande densidade populacional, isto vem do pensamento de antigas convenções do planejamento da cidade. Em muitos casos, utilizam-se da gentrificação urbana – a gradativa expulsão de pessoas carentes de áreas de interesse comercial ou residencial para torná-las de alto padrão, e as colocando em áreas afastadas de centros urbanos.

Na delimitação de um município, planeja-se uma área para o perímetro urbano e rural, mas com o problema da gentrificação, e o crescimento urbano populacional desenfreado dessas regiões, perde-se grande parte de regiões rurais de suas cidades. Assim, áreas que as tornavam autossuficientes, estão totalmente dependentes. Já bairros próximos à centros polinucleares, regiões que possuem diversos núcleos urbanos, tornaram-se independentes para não se criar um colapso no miolo central.

Em Porto Alegre, isto se reflete muito nas regiões periféricas, por haver esta semelhança regional dinâmica, advinda de fatores comuns nos bairros, como a acessibilidade, mobilidade, topografia, ambiente natural, e a heterogeneidade da população das diversas regiões onde estão inseridas. Esta pesquisa utiliza a nomenclatura já existente – que define as vias perimetrais – e utiliza termos como “Perimetrais Urbanas da Cidade”.

Elas se apresentam a partir da região do Centro Histórico como a 1ª Perimetral; regiões da cidade Radiocêntrica como a 2ª Perimetral; e utiliza-se das regiões dos cinturões montanhosos como a 3ª Perimetral. Tal região era considerada pelos planejamentos iniciais da cidade como o limite do perímetro urbano da capital, e os bairros além que se constituíram ao longo dos anos ficaram à mercê de habitações e loteamentos de crescimento desenfreado em áreas rurais, classificando-o como a 4ª Perimetral de Porto Alegre.

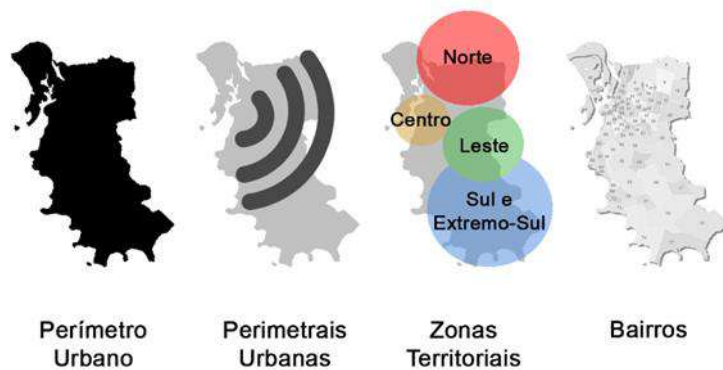


Figura: 02 Diagrama Proposta para Cidade de Porto Alegre

Fonte: Autor próprio

Ao simplificar a proposta (fig.02), apresenta a cidade com seu Perímetro Urbano, este, se divide em 4 perímetros, as então nomeadas “Perimetrais Urbanas”, a partir destas, surgem as Zonas Territoriais – Norte, Leste, Sul e Extremo-Sul – e das zonas se divide o território em Bairros.

Delimitado aos limites da cidade, a 4ª perimetral abrange regiões, respectivamente, dos bairros da zona Norte, Leste, Sul e Extremo-Sul; considerando-a como a maior perimetral e de maior carência urbana.

Na pesquisa citada, visa-se a possibilidade da inserção de uma 5ª Perimetral Urbana, considerada como uma Perimetral Metropolitana, se utilizando da RS-118, como uma via intermunicipal de conexão de Itapuã à Sapucaia do Sul, e de Sapucaia do Sul à Eldorado do Sul.

4 O interesse imobiliário voltado ao urbanismo

Como foi citado, parte das regiões periféricas acabam a mercê de loteamentos e habitações, e a existência de áreas verdes livres é tesouro nas mãos de grandes incorporadoras. Mas como que estas empresas conseguem ter o acesso à essas terras? Muitas prefeituras utilizam táticas de venda de solo público, visando apoio em obras que estão paradas, ou infelizmente, para corrupção e desvio de verbas públicas. Assim, se utilizam de financiamentos com empresas privadas, que ao passar dos anos deram origem as Operações Urbanas Consorciadas, que ganharam maior impulso a partir do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015); que garantem essa ação de órgãos públicos e privados para financiarem uma obra urbana para a cidade, em troca de benefícios em outros casos.

A quase extinção de áreas rurais por parte da urbanização, ocasionou o surgimento das “Cidades Rururbanas” (SMURB, 2014), que são regiões rurais que sofrem com a ação da urbanização nas grandes cidades brasileiras, e que hoje vivem com o dilema de ainda manter viva a cultura da agropecuária em meio a centros urbanos que estão se consolidando cada vez mais próximos a áreas de plantações e criação de animais.

Muitas cidades já utilizam de estratégias para tentar desenfrear essa “bagunça urbana”, como a criação de “hortas urbanas”, utilizando terraços em meio a centros consolidados, e criando áreas de contemplação verdes em meio ao caos das cidades

verticalizadas. Cada vez mais se visa amenizar a urbanização nos Centros Históricos que já estão sufocados de tanta dinâmica e atividades. Hoje, grande parte dos profissionais responsáveis na área, Arquitetos, Urbanistas, Advogados, Sociólogos e representantes do governo, focam seus projetos e áreas de estudos em novas propostas para os centros consolidados, como revitalização de áreas abandonadas e marginalizadas, por exemplo. Entretanto, não podemos esquecer que existem diversos espaços nas cidades que estão cada vez mais crescendo, e o perigo está nas regiões que não possuem interesse para elas e seus desenvolvimentos.

5 Desinteresse dos espaços urbanos periféricos

Atualmente, o enfoque está nas “Cidades Compactas” (TANSCHKEIT, 2016), com o pensamento de olhar para o centro e criar uma dinâmica em espaço territorial, que, já sofre com alguma problemática da consequência urbana generalizada das grandes cidades. Assim, muitas propostas como “Ruas Completas”, “HUB’s Modais” (AUTOR, 2018), e novas formas de mobilidade, tem como objetivo que a população utilize das cidades novamente.

Com o tempo, a relação das pessoas com as cidades foi perdida, devido a supervalorização do uso do automóvel; como o surgimento de viadutos que descaracterizam regiões de interesse paisagístico, por exemplo, viaduto da Conceição e/ou o viaduto da

Bento Gonçalves, ambos em Porto Alegre, e que prejudicaram significativamente seus entornos. Não generalizando esta problemática, pois, ainda sim, ocorrem propostas de revitalização de espaços urbanos degradados, como foi o caso da Praça Mauá, na cidade do Rio de Janeiro, com o Projeto Porto Maravilha.

Seguindo o pensamento sobre desconfigurar uma região, muitos órgãos públicos permitem a execução de regiões “introspectivas”, que muitas vezes são condomínios fechados, e que dão costas a seu entorno e diferentes realidades que estão presentes na mesma região.

Utilizando Porto Alegre como referência novamente, faz-se um comparativo à cidade de São Paulo, mesmo que não seja uma cidade tão grande quanto a capital paulista, em relação a dimensão territorial e populacional, ela ainda assim, é classificada como uma metrópole, porque ambas sofrem de mesmas problemáticas urbanísticas. Visivelmente, Porto Alegre não tem tantos problemas quanto São Paulo, porém, ela tem menos equipamentos urbanos que façam suporte as regiões periféricas, já São Paulo, possui diversos modais de transportes, e propostas para suas regiões, e Porto Alegre, continua com seus antigos meios de transportes, e desenvolvimento urbano estagnado.

Claramente se vê a maneira que muitas prefeituras no país exercem seus modos de controlar a situação da urbanização desenfreada e irregular, não oferecendo suporte mínimo para suas

regiões periféricas, como saneamento e transportes, tornando-as periferias inseguras e insalubres.

Ao fazer-se um comparativo de perimetrais, pega-se uma cidade aleatória, por exemplo, temos um perímetro de centro consolidado e urbanizado, com grandes medidas e propostas para revitalizá-lo, porém, não há como se exercer estes, pelo fato da região estar tão consolidada e urbanizada, a ponto de estar entupida de atividades que não se conectam com o restante da cidade, criando um afunilamento populacional e áreas inseguras com graves problemas urbanísticos e paisagísticos. Já na perimetral periférica da cidade, há total desinteresse do governo, que está visando essas regiões para venda à grandes incorporadoras que constituirão condomínios introspectivos, repetindo erros cometidos nos centros consolidados, sem ter uma conexão com o restante da cidade, criando mais gentrificação, insegurança e problemas urbanísticos e paisagísticos.

Percebe-se como é desigual esta balança do Planejamento Urbano e Regional, pensado no micro e não no macro, sem haver interação da cidade com essas pequenas intervenções propostas que apenas beneficiam uma pequena parcela da população. Ora voltado para populações de alto padrão, e com total descaso para outras de padrão mais baixo, fica nítida a intervenção que as cidades devem se submeter, uma total reconfiguração de seus planos diretores e de gestões mais firmes com o cumprimento das leis e preservação de seus espaços livres.

Considerações finais

O planejamento Urbano e Regional nunca fora tão discutido como agora. Com a evolução dos seres humanos, as cidades têm este dever ao assumir o desafio de se desenvolver juntamente da tecnologia. Filmes como “Metrópolis” (1927) e Blade Runner (1982), já profetizavam cidades onde o urbanismo e a arquitetura se perderam num verdadeiro caos utópico de cidades verticalizadas e caóticas. Será que as cidades estão fadadas a isso?

A sensação de que se está perdendo os espaços nas regiões centrais e nas regiões periféricas das cidades brasileiras, para a urbanização, é presente. Muitas cidades no mundo apresentam esse diagnóstico; no Brasil, se vive na ilusão de que as cidades conseguirão se transformar e que o espaço urbano é suficiente para todos, onde, as populações devem se adequar, e esperam que profissionais como urbanistas e sociólogos resolvam estas situações. Por parte, criadas por terceiros, que manipulam as cidades como se fossem jogos de aplicativos de celular, onde conquistam terras e constroem sem um mínimo rigor urbanístico e paisagístico, e isto, fica claro ao analisar uma cidade e como ela se comporta, já diria o ditado “a vida sempre encontra um meio”, e com as cidades não deixa de ser diferente.

A própria população cria seu bairro, sua região, seu forte. A população quer uma cidade conectada, ela almeja isto, mas, com grande parte dos problemas que se enfrentam de gestão na saúde e na segurança pública, é um grande desafio a muitos anos. Ela escolhe

por se concentrar em “meios” aos quais se sentem seguros e aceitos, e muitos planejamentos do passado instauravam esta segregação espacial que se solidificou; e hoje, está cada vez mais difícil de se penetrar e integrar à um todo, tanto por preconceitos ou fobias sociais.

A proposta, é conseguir penetrar estes meios, que estão cada vez mais consolidados, e ainda sim, se relacionam com alguns e são dependentes de outros, mas não se integram num todo. As regiões das cidades não se relacionam mais, e por isso, muitas regiões ou bairros acabam marginalizados ou descartados, por não ter um planejamento com rigor urbanístico.

O desafio para todos que embarcam nos dilemas do urbanismo contemporâneo, é descobrir, como uma única proposta reverbera e gera a Simbiose Urbanística nas Perimetrais Urbanas de uma cidade que clama por socorro.

Referências Bibliográficas

Atlas Ambiental de Porto Alegre / coordenado por Rualdo Menegat, Maria Luíza Porto, Clóvis Carraro e Luís Alberto Dávila Fernandes. Porto Alegre: Ed. Universidade/ UFRGS, 1998.

Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental(PDDUA). Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2010.

FRANCO, Sérgio da Costa. *Guia Histórico de Porto Alegre*. Porto Alegre: Universidade/ UFRGS, 1988.

PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal de Urbanismo. Supervisão de Desenvolvimento Urbano. *Urbano, rural, rururbano:*

considerações da Supervisão do Desenvolvimento Urbano / Supervisão de Desenvolvimento Urbano. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2014.

BRASIL. *Estatuto da Cidade*. Lei Nº 10.257 de 10 de julho de 2001. São Paulo: Saraiva, 13ªed.

BRASIL. *Estatuto da Metrópole*. Lei Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Brasília: Casa Civil.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.

TANSCHKEIT, Paula. *Cidades compactas e o difícil equilíbrio entre densidade e verticalização*. ArchDaily Brasil, 2016. <https://www.archdaily.com.br/br/798773/cidades-compactas-e-o-dificil-equilibrio-entre-densidade-e-verticalizacao> Acessado dia 28 de maio de 2018, às 19h03.

BELLO, Bernardo Holgado. *A 4ª Perimetral Urbana de Porto Alegre*. Pesquisa em andamento. Porto Alegre: Escola Livre de Arquitetura(ela), 2018.

AS TRÊS FASES DA CONSTITUIÇÃO DOS LOTEAMENTOS E CONDOMÍNIOS FECHADOS: O PROCESSO RECENTE DE URBANIZAÇÃO DA CIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

Camila Pohl Frohlich³²

RESUMO: A acentuada urbanização e a consolidação progressiva das áreas urbanas estamparam alterações tanto nos usos como na estrutura do solo. Nesse contexto, o mercado imobiliário intensificou suas transações e complexificou a diversificação e a especialização de seus produtos e de suas ações, resultando em preocupações quanto aos reflexos da produção destes espaços na organização do espaço urbano. A constante inovação das ofertas imobiliárias visando maior agregação de valor traz os loteamentos fechados com um dos novos produtos imobiliários deste mercado. Nestes termos, a problemática buscou analisar o contexto histórico das estratégias e mecanismos de ação utilizados pelos principais atores no processo de urbanização da cidade de Santa Cruz do Sul, que foi pontuada por três fases distintas. Em linhas gerais, a consolidação destes produtos imobiliários na cidade média de Santa Cruz do Sul compreende uma forma de urbanização através de legitimação com base em dispositivos legais que não lhe servem de fundamento, entendendo-se pela sua inconstitucionalidade, principalmente por se apresentarem diversos à função social da propriedade.

Palavras-chave: Loteamentos e condomínios fechados. Mercado imobiliário. Urbanização.

³² Engenheira Ambiental, Mestre e Doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). cursando Direito Ambiental pela Universidade Cândido Mendes. Sócia da empresa ARQUS meio ambiente e arquitetura LTDA.

1 Introdução

A consolidação progressiva das áreas urbanas, fortemente marcada pelo processo de industrialização do século XX, estampou alterações tanto nos usos como na estrutura do solo urbano. Emergindo deste contexto, o mercado imobiliário intensificou suas transações, ressaltando discussões e preocupações quanto à produção destes espaços. Neste contexto, Maia (2006, p. 163) afirma que

desde as últimas décadas do século XX, as cidades se expandiram através dos loteamentos, assim como desde o século XIX, mas também através do novo formato: os loteamentos fechados.

Nos moldes destes novos produtos imobiliários, as esferas federal e estadual ainda não dispõem de leis ou diretrizes que regulamentem este tipo de parcelamento do solo. No Brasil, este “fenômeno” passou a ter repercussão a partir de sua pontuação na região metropolitana de São Paulo, segundo Caldeira (2000), de modo que atualmente encontra-se dissipado nas demais metrópoles e, inclusive, entre as cidades médias brasileiras.

Apesar da disseminação desta forma específica de urbanização, ainda não cessaram as discussões entre os cientistas das distintas áreas do conhecimento acerca da legalidade ou ilegalidade destes. Não se pretende adentrar em um discurso sobre estes posicionamentos, todavia, cabe registrar que este trabalho conflui com a linha de pensamento de Caldeira (2000), quando a autora se

refere a estes empreendimentos como um meio de separação social através de distintas barreiras físicas e artifícios de distanciamentos implantados de modo a ressaltar a diferenciação social. Entende-se ainda que os loteamentos e condomínios fechados não cumprem a sua função social, conforme garantias dadas através do inciso XXII do Art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), donde, neste trabalho, apresentar-se-á nossa posição a respeito.

Cumprе observar que esta pesquisa trabalha com o que aqui denominaremos de *loteamentos e condomínios fechados* em virtude da infinidade de terminologias utilizadas por cientistas, a exemplo de Souza (2008), que denomina por “condomínios exclusivos ou condomínios fechados”; ou enclaves fortificados, maneira genérica pela qual Caldeira (2000) faz referência. Para Souza (2008), todavia, os produtos imobiliários que possibilitam os modos de morar confinados, apesar de consolidarem-se com distintas variações nas cidades brasileiras (tanto na sua denominação como em suas formas espaciais), sua essência permanece a mesma.

Assim, estes novos produtos imobiliários caracterizam-se como um tipo de urbanização específica e, visto a carência de uma lei superior regulamentando o assunto, conforme redação dada através da Lei Federal nº 9.785/1999, quando esta dispõe sobre o parcelamento do solo, cabe ao próprio município elaborar suas diretrizes.

Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal (Grifo do autor). (LEI FEDERAL Nº 9.785, ART. 3º, 1999)

Esta lei federal é amparada pelo Artigo 30 da Constituição da República Federativa do Brasil (1988), remetendo aos municípios “I - legislar sobre assuntos de interesse local; (...) e VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Silva (2012, p. 325) explica que “o parcelamento urbanístico do solo, em todas as suas formas, sujeita-se às normas urbanísticas estabelecidas na legislação municipal”, cabendo ao Poder Municipal a tarefa de regular assuntos de natureza específica. Baseado nessa assertiva, desde o ano de 2008, a cidade de Santa Cruz do Sul passou a dispor sobre a instalação de condomínios urbanísticos e o fechamento de loteamentos, através da Lei Municipal Complementar nº 390. Entretanto, a produção inicial destes novos produtos imobiliários na cidade de Santa Cruz do Sul é anterior à existência dessa regulamentação.

Cabe dar destaque ao fato de que a pesquisa aqui apresentada foi realizada no ano de 2014, partindo de uma problemática que buscava analisar o contexto histórico das estratégias e mecanismos de ação utilizados pelos principais atores no processo de urbanização da cidade de Santa Cruz do Sul, limitando-se em abordar os empreendimentos destinados ao público de alta e média renda. Deste modo, o recorte temporal da pesquisa compreendeu do início do

processo de produção destes novos produtos imobiliários até o ano de 2012. Para tanto, estima-se que a primeira aprovação de loteamento fechado na área de estudo tenha ocorrido no ano de 1996.

Atualmente (ano de 2018) a cidade passa por um processo de aprovação da Revisão do Plano Diretor de 2007, todavia, no contexto que remete ao interesse desta pesquisa, não foram observadas alterações impactantes junto aos textos de leis, se comparado à análise realizada no ano de 2014.

Nos termos mencionados supra, a análise da dinâmica de constituição dos loteamentos e condomínios fechados, inserida no processo de urbanização de Santa Cruz do Sul, foi apoiada em uma pesquisa bibliográfica e documental, através de mapas, leis, publicações e trabalhos já realizados pelo Grupo de Pesquisa em Estudos Urbanos e Regionais (GEPEUR-UNISC).

Para a compreensão quanto aos aspectos mais específicos deste processo, no que se refere às estratégias e mecanismos de ação utilizados pelos principais agentes de produção do espaço urbano, utilizou-se de entrevistas semiestruturadas. Os sujeitos foram selecionados de acordo com o que orienta Gaskell (2002, p. 70): “o objetivo da pesquisa qualitativa é apresentar uma amostra do espectro dos pontos de vista”. Quivy & Campenhoudt (1998, p. 163) acrescentam que, “o critério de seleção dessas pessoas é geralmente a diversidade máxima dos perfis relativamente ao problema estudado”. De tal maneira, o Quadro 1 qualifica os entrevistados.

Quadro 01: Composição dos estratos das representações amostradas

Identificação do entrevistado	Sujeito / Representação
Entrevistado 1 ao 5	Legislativo Municipal
Entrevistado 6 ao 15	Executivo Municipal
Entrevistado 16 ao 18	Empreendedor
Entrevistado 19	Registro de Imóveis
Entrevistado 20	Ministério Público

Fonte: Elaborado pela autora

Dados os esclarecimentos iniciais, o trabalho segue estruturado em mais quatro capítulos, além das considerações finais. Inicia-se contextualizando o modo como emergiu e se consolidou a primeira fase da constituição dos condomínios e loteamentos fechados, perpassando por sua segunda fase nos dois capítulos seguintes, onde pequenas evoluções foram observadas em termos legais. Por último, apresenta-se o atual período, marcado por legitimações incoerentes do processo. Junto às considerações finais, se buscou compartilhar um panorama geral dessa trajetória, pontuando algumas críticas.

2. Primeira fase: a constituição de condomínios fechados sem publicidade e desprovida de lei específica

A fase inicial do processo de produção dos modos de morar confinados na cidade de Santa Cruz do Sul (RS) corresponde ao atendimento emergencial de uma demanda latente, donde, mesmo sem a existência de leis específicas ao tema e conhecimentos gerais quanto ao processo ou impactos urbanos, o Poder Executivo Municipal foi pressionado em aprovar a instalação de loteamentos e condomínios fechados. Estima-se que esta fase tenha se materializado no ano de 1996, com duração até o ano de 2000, quando novas demanda foram colocadas em cena.

Assim, segundo os entrevistados 6, 11 e 15 (do Executivo Municipal), era necessário apenas a aprovação dos respectivos projetos pelo Executivo Municipal e a posterior publicação de um Decreto Municipal constando sobre as atribuições e responsabilidades do empreendimento. Conforme estes entrevistados, estima-se que 02 (dois) produtos imobiliários foram aprovados pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, e ratificados através de Decretos Municipais.

Nenhum dos entrevistados teve certeza na sua alegação quanto ao número produtos imobiliários que compuseram esta primeira fase do processo na cidade, o que levou a necessidade em protocolar uma solicitação de cópia dos respectivos Decretos Municipais junto à Procuradoria Geral do Município, amparada na lei de acesso à informação (Lei Federal nº 12.527/2011), visto que

não se encontram disponíveis em formato *online* para livre acesso da população. Passadas duas semanas, averiguou-se o andamento da solicitação, recebendo orientações de que o setor não dispõe de vias digitais, sendo humanamente impossível encontrar os respectivos decretos sem o conhecimento quanto ao número específico ao documento. Todavia, uma solicitação interna já havia sido realizada junto à Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão para, então, possibilitar a busca e a disponibilização de uma cópia dos respectivos, conforme solicitação.

Quase seis meses da data de protocolo, a informação recebida via telefone foi de que a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão havia cancelado o processo, arquivando a respectiva solicitação³³. Com base nestas dificuldades encontradas, alguns questionamentos persistem sem respostas, dentre os quais destaca-se: Quantos loteamentos e condomínios fechados foram aprovados via Decreto Municipal? Quais as regulações e demais disposições jurídicas impostas aos respectivos empreendimentos? Sem dúvida correspondem a imensas lacunas, mas não únicas no processo de produção destes novos produtos imobiliários. Por tal justificativa não foi possível mencionar com exatidão a data de início do processo de produção destes novos produtos imobiliários em Santa Cruz do Sul, todavia, documentos informais registram o ano de 1996.

³³ Solicitação registrada sob Protocolo nº 3777/2014.

3 segunda fase: a constituição dos condomínios fechados através de uma pseudo-publicidade e desprovida de lei específica

A segunda fase do processo de consolidação dos loteamentos e condomínios fechados compreendeu na inserção de uma segunda figura: o legislativo municipal. A partir de então, ao invés de restringir a aprovação dos projetos somente por análise do Executivo, consolidadas através de Decreto Municipal, passa-se para um debate aberto à comunidade, através das sessões da Câmara Municipal de Vereadores, com posterior ratificação através de Leis Municipais Complementares.

Esta nova fase que iniciou em 2001 e perdurou até meados de 2008, repercutiu, na realidade, em um pequeno passo quanto à divulgação do processo, uma vez que há a possibilidade da interação da comunidade através das sessões da Câmara Municipal de Vereadores e, que adicionalmente, as respectivas Leis Municipais se encontram disponíveis para o livre acesso da população, de forma *online*. Dialéticamente, os Decretos Municipais (forma como ocorria na primeira fase) são de acesso restrito do Executivo Municipal, contrariando a lei de acesso à informação e o princípio constitucional da publicidade³⁴.

³⁴ A Lei de Acesso à Informação (Lei Federal 12.527/2011) destinada a assegurar o direito fundamental de acesso à informação. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, traz expresso em seu artigo 37 o princípio da publicidade que exige do poder público municipal a publicidade de seus atos.

Tendo em vista a então inexistência da lei municipal que dispõe sobre a implantação de loteamentos e condomínios fechados, os atores do legislativo não souberam informar os amparos legais que embasavam a aprovação destes produtos imobiliários, conforme se pode perceber através das indecisões no discurso do entrevistado 3 (representante do Legislativo Municipal): “Deveria ser feito por uma lei anterior. Será que não revogou alguma lei? Talvez nós não tivéssemos uma legislação. Eu não sei onde eles se amparavam. Talvez eles devessem seguir outras leis.”

O fato, entretanto, foi esclarecido pelos incorporadores do ramo e pelos profissionais do Cartório de Registro de Imóveis. De acordo com estes atores, na inexistência de um regramento específico, os condomínios fechados eram aprovados com amparo na Lei Federal nº 4.591/1967, que dispõe sobre condomínios em edificações e incorporações imobiliárias e, no Decreto Lei nº 271/1967, que dispõe sobre loteamento urbano. Como não poderia ser diferente, a justificativa dos Projetos de Lei Municipal Complementar³⁵, encaminhados pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo para apreciação, contemplam estes argumentos:

A legislação municipal vigente não estabelece critérios para a aprovação e implantação de condomínios fechados (...), razão pela qual estamos encaminhando o presente projeto de lei com base na Lei Federal nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964 e Decreto Lei nº 271, de 21 de fevereiro de 1967.

³⁵ PLC n. 08/E/02, PLC n. 29/E/03, PLC n. 32/E/03, PLC n. 10/E/04, PLC n. 20/E/04, PLC n. 26/E/04, PLC n. 029/E/06.

A Lei Federal nº 4.591/1964 e o Decreto-Lei nº 271/67, dispõem respectivamente de regulações para condomínios em edificações e loteamentos urbanos, não dando conta de um tipo de urbanização tão particular e complexo como estes novos produtos imobiliários. Assim mesmo, 10 (dez) condomínios fechados foram aprovados nesta segunda fase, conforme mostra o Quadro 02.

Quadro 02: Produtos imobiliários aprovados com base na Lei Federal nº 4.591/1964 e no Decreto Lei nº 271/1967

Projeto de Lei Municipal Complementar	Lei Municipal Complementar	Data Aprovação da Lei	Tipologia	Localização	Área Superficial Total (m ²)
Não localizado	LMC nº 95/2001	12 /12/2001	Condomínio fechado sem denominação identificada em lei	Não identificado em lei	Não identificado em lei
PLC n. 08/E/02	LMC nº 115/2002	11 /04/2002	Condomínio fechado sem denominação identificada em lei	Rua Vereador Benno João Kist	50.000,00
Não localizado	LMC nº 157/2002	11 /12/2002	Condomínio fechado sem denominação identificada em lei	Rua Carlos Maurício Werlang	10.371,45
PLC n. 29/E/03	LMC nº 205/2003	19 /11/2003	Condomínio fechado sem denominação identificada em lei	Av. Prefeito Orlando Oscar Baumhardt	416.665,23
PLC n. 32/E/03	LMC nº 208/2003	19 /12/2003	Condomínio fechado sem denominação identificada em lei	Rua Vereador Benno João Kist	42.151,27
PLC n. 10/E/04	LMC nº 234/2004	05 /05/2004	Condomínio fechado sem denominação identificada em lei	Av. Leo Kraether	Não identificado em lei
PLC n. 20/E/04	LMC nº 246/2004	29 /09/2004	Condomínio fechado sem	Av. Gaspar Bartholomay	Não

			denominação identificada em lei		identificado em lei
PLC n. 26/E/04	LMC nº 261/2004	23 /12/2004	Condomíni o fechado sem denominação identificada em lei	Av. Independência n.2383	8.4 18,77
Não localizado	LMC nº 325/2006	05 /09/2006	Condomíni o fechado sem denominação identificada em lei	Rua Vereador Harry Antônio Werner	120 .600,00
PLC n. 029/E/06	LMC nº 327/2006	05 /09/2006	Condomíni o fechado sem denominação identificada em lei	Rua Vereador Benno João Kist	42. 401,84

Fonte: Câmara Municipal de Vereadores, 2014.

O levantamento das informações organizadas através desse quadro foi realizado junto ao *site* da Câmara Municipal de Vereadores de Santa Cruz do Sul, nos campos *legislações e projetos*, identificando, por conseguinte, as palavras-chave *condomínio fechado, condomínio urbanístico e loteamento fechado*. Conforme se percebe, alguns dados importantes estão omissos no corpo da lei, de modo que se tentou buscar as plantas planimétricas para complementar tais dados. A busca foi ampara pela disposição compartilhada nestas leis, a qual informa que estes documentos constarão em anexo, como parte integrante da respectiva lei.

Ao realizar esta solicitação junto à Câmara Municipal de Vereadores, as informações recebidas foram de que tais documentos não ficavam de posse dos legisladores, mas sim, do Poder Executivo. O entrevistado 2 (representante do Legislativo Municipal) explica que “os documentos técnicos, como estudos e projetos, são

encaminhados ao legislativo para apreciação quando da solicitação de aprovação de um loteamento, mas depois retornam ao executivo”.

Apesar da ausência total de regramentos em consonância com estes novos produtos imobiliários, nenhuma regulamentação específica era disposta junto às leis que aprovavam cada condomínio fechado. Em termos gerais, a respectiva lei apenas dava uma pseudo-publicidade³⁶ à aprovação do produto. Ainda, percebe-se que as justificativas dos projetos de lei não possuem consistência tal para embasar a aprovação de um empreendimento imobiliário com premissas tão adversas ao princípio da função social da propriedade e sem embasamentos legais que lhe proporcionassem respaldos.

4 o fechamento de loteamentos através de uma pseudo-publicidade e desprovidas de lei específica: uma extensão da segunda fase

Aqui estamos caricaturando o marco como uma extensão da segunda fase, tendo em vista que o contexto e o período condizem. Entretanto, uma nova figura foi posta ao processo: o fechamento de loteamentos já existentes.

Foi verificada apenas uma aprovação do denominado loteamento fechado (VIDE QUADRO 3), aprovada através de Lei Municipal Complementar com base na Lei nº 6.766/79 e no Decreto-

³⁶ O termo pseudo-publicidade é utilizado porque, na realidade, pouca publicidade é dada aos fatos na respectiva lei. Nesta perspectiva, para muitos empreendimentos, conforme já exposto, não há a identificação da rua de localização do empreendimento, tampouco da sua área total.

Lei nº 271/67 que dispõem, respectivamente de regulações para parcelamento do solo urbano e loteamentos urbanos, igualmente ao caso anterior, não dando conta de um tipo de urbanização tão particular e complexo. De forma complementar, remetia a aprovação em Decreto Municipal, ocorrida durante a fase primeira.

Quadro 03: Produtos imobiliários aprovados com base na Lei Federal nº 4.591/1964 e no Decreto Lei nº 271/1967

Projeto de Lei Municipal Complementar	Lei Municipal Complementar	Data da Aprovação da Lei	Tipologia	Localização	Área Superficial Total (m ²)
PLC n. 35/E/06	LMC nº 331/2006	17/10/2006	Loteamento fechado Figueiras	Não identificado em lei	Não identificado em lei

Fonte: Câmara Municipal de Vereadores, 2014.

Ao vigorar a Lei Municipal de que trata o quadro acima, o poder público passa a conceder a privatização de áreas que deveriam ser públicas por direito:

LEI COMPLEMENTAR Nº 331, DE 17 DE OUTUBRO DE 2006.

Oficializa como Loteamento Residencial Fechado o Residencial das Figueiras e autoriza o Poder Executivo a conceder o direito real de uso das vias públicas, da área interna de equipamentos comunitários e das áreas verdes à Associação de Proprietários de Imóveis do Residencial Figueiras, e dá outras providências.

Assim, as regulamentações impostas como contrapartida à comunidade se restringiam em sumárias compensações em termos de serviços e espaços públicos impactados pelo fechamento do empreendimento.

Mesmo que alguns cientistas ainda cogitem a constitucionalidade das leis que dispõem sobre esta tipologia de urbanização e, que discussões ainda se estendem quando está em voga a paridade de opiniões, certo é que a aprovação destes novos produtos imobiliários é ilegal quando não amparada por uma lei municipal dispendo sobre esta forma de urbanização específica e estabelecendo regramentos concisos a serem respeitados.

5 Terceira fase: a criação de lei específica para regulamentar a constituição de condomínios fechados e o fechamento de loteamentos

O aquecimento do mercado, baseado nestas novas ofertas imobiliárias, demandou a necessidade de uma regulamentação específica para a cidade de Santa Cruz do Sul. Tal demanda resultou na aprovação da Lei Municipal Complementar nº 390, de julho de 2008, a terceira e atual fase do processo. O entrevistado 2 (representante do Legislativo Municipal) explica que na realidade esta lei foi elaborada com um propósito específico, que seria de trazer amparos jurídicos para a efetivação do fechamento de loteamentos que foram inicialmente implantados abertos:

Alguns empreendedores de determinados loteamentos iniciaram tentativas numa condição de fazer seu empreendimento fechado, porque são famílias de classe alta, enfim, se tentou. Mas judicialmente isso foi derrubado. Justamente para esta condição que se criou a lei de 2008, dando esta possibilidade então, do fechado. Os loteamentos que eram abertos pela lei antiga e que em algum momento alguns tentaram fechar, passaram a ter um embasamento jurídico válido. Nós tivemos, na verdade, problema com dois loteamentos especificamente em Santa Cruz, que eu me recordo de memória, que eram loteamentos abertos, loteamentos mais antigos que se fez um loteamento de classe alta e que se tentou fechar com guarita e cancela, por exemplo.

O entrevistado 18 (representante do ramo imobiliário) complementa, especificando de quais produtos o depoimento acima se refere:

A lei (Lei Municipal Complementar nº 390/2008) veio para autorizar o fechamento dos loteamentos Figueiras e Terra Madre depois que eles já tinham sido criados com via pública e demais enquadramentos que a lei de loteamento se refere. Mas é bem complicado, não sei se eles já estão autorizados a fechar. Sei que precisa de um percentual de aprovação para tornar ele fechado. Eles não estavam conseguindo este percentual, aí alteraram na lei, reduzindo este percentual. Com esta modificação, me parece que o loteamento Figueiras conseguiu atingir este percentual de concordância, mas no Terra Madre estava complicado.

O percentual de concordância dos proprietários de lotes para o fechamento de loteamentos que o entrevistado 18 menciona, estava originalmente disposto da seguinte maneira:

Os loteamentos somente terão a autorização de seu fechamento, (...), mediante os seguintes requisitos

mínimos: (...) III- todos os proprietários, promitentes compradores ou concessionários estejam de acordo com a transformação do loteamento em loteamento fechado, assinando o estatuto da Associação de Moradores ou Proprietários (LEI MUNICIPAL COMPLEMENTAR Nº 390/2008, ART. 17).

Em março de 2011 foi aprovada a Lei Complementar nº 505, que veio, então, a alterar parte deste Artigo, passando a vigorar com a seguinte redação:

III – 90% (noventa por cento) dos proprietários, promitentes compradores ou concessionários estejam de acordo com a transformação do loteamento em loteamento fechado, assinando o estatuto da Associação de Moradores ou Proprietários (LEI MUNICIPAL COMPLEMENTAR Nº 505/2011, ART. 17).

A solicitação ao Poder Judiciário foi encaminhada através do Projeto de Lei Complementar nº 01/L/2011, sem que fossem apresentadas as justificativas deste documento. Em 21 de março de 2011, foi aprovado por unanimidade. Para Corrêa (1989), trata-se, portanto, de uma aliança entre os promotores imobiliários e o Estado através de interesses comuns, cujo objetivo é assegurar ganhos e benefícios privados. Nestes termos, o entrevistado 11 (representante do Executivo Municipal) menciona:

(...) eu ajudei a criar esta lei (...). O município merece, as pessoas merecem morar em condomínios fechados. Quando eu era Secretário, um grupo de empresários veio me procurar e propor uma parceria para pensarmos em uma lei para condomínios fechados. Eu respondi que era parceiro, mas que não teria como “encabeçar” isto. Estava cheio de coisas, que precisava “tocar” as coisas da Secretaria e que nem recursos humanos eu tinha disponível para despendrer em outras funções naquele momento. Os

empresários disseram que era só eu fazer uma nominata de quem eu precisava para trabalhar exclusivamente com isso que pagariam. Aí passamos a fazer as reuniões, mas as pessoas contratadas que desenvolviam a lei. Eu ia orientando para que ficasse de acordo com o Plano Diretor. Este pessoal já ia fazendo o meio de campo com a Câmara de Vereadores. A aprovação na Câmara de Vereadores foi rápida, porque não havia nem o que discutir, era uma coisa boa para o município.

Os responsáveis pelo Registro de Imóveis de Vera Cruz e Santa Cruz do Sul também auxiliaram na elaboração desta lei municipal, conforme afirmativa destes: “Nós somos coautores da lei, trabalhamos juntos”. Ainda, um dos grandes empresários do setor imobiliário, o entrevistado 17 relata como foi a sua participação neste processo: “A gente até participou da elaboração da proposta. A gente foi até para São Paulo ver como funcionava a regulação dos condomínios lá”.

Apesar da inspiração se dar em regulações impostas para a questão em uma metrópole brasileira, algumas adaptações foram realizadas para otimizar economicamente tanto a implantação do empreendimento por parte do incorporador, como viabilizar a aquisição e manutenção do espaço por parte dos futuros condôminos.

Assim, 5 (cinco) empreendimentos foram aprovados³⁷ a partir da publicação desta lei municipal até o ano de 2012, ano este

³⁷ Não se contabilizou as leis não localizadas, vinculadas ao projetos de lei que se teve conhecimento.

delimitado metodologicamente como recorte para esta pesquisa (VIDE QUADRO 04).

Quadro 04: Produtos imobiliários aprovados com base na Lei Municipal Complementar nº 390/2008.

Projeto de Lei Municipal Complementar	Lei Municipal Complementar	Data de Aprovação	Tipologia	Localização	Área Superficial Total (m ²)
PLC n. 032/E/08	Não localizada	-	Condomínio urbanístico sem denominação identificada em lei	Acesso ao Grasel	70.103,45
PLC n. 036/E/08	LMC nº 399/2008	23/09/2008	Condomínio urbanístico sem denominação identificada em lei	Rua Vereador Benno João Kist	39.098,81
PLC n. 033/E/08	LMC nº 400/2008	23/09/2008	Loteamento Fechado Reserva dos Pássaros	Vários fragmentos de terras com distintas localizações	58.9.027,44
Não localizado	LMC nº 401/2008	1º/10/2008	Condomínio urbanístico sem denominação identificada em lei	Avenida da Kraether Léo	23.5.100,89
PLC n. 039/E/08	LMC nº 405/2008	21/10/2008	Condomínio urbanístico sem denominação	Avenida da Kraether Léo	19.9.875,74

			identificada em lei		
PLC n. 045/E/08	LMC n° 414/2008	24/ 12/2008	Condo mínio urbanístico sem denominação identificada em lei	Rua Carlos Maurício Werlang	63 .022,71
PLC n. 020/E/011	Não localizada	-	Condo mínio urbanístico sem denominação identificada em lei	Linha João Alves	22 9.060,02

Fonte: Câmara Municipal de Vereadores, 2014.

As leis mencionadas no quadro anterior, apenas ratificam a aprovação dos empreendimentos, realizada pelos poderes executivo e legislativo municipal, uma vez que demais regulamentações encontram-se, nesta fase, consolidadas através da lei municipal que dispõe especificamente sobre os loteamentos e condomínios fechados.

Reforçando o mencionado, o entrevistado 5 (representante do Legislativo Municipal) destaca que, sem distinção de partido, o atual corpo legislativo depende dos grandes incorporadores imobiliários da cidade para o “patrocínio” de suas campanhas eleitorais.

Baseado na demanda destes atores, então, foi elaborada e aprovada a Lei Municipal Complementar n° 390/2008, trazendo consigo duas denominações distintas para os modos horizontais de morar confinados, sendo o condomínio urbanístico e o loteamento fechado, assim definidos:

Art. 3º Para fins desta lei, conceitua-se condomínio urbanístico a subdivisão de área em lotes urbanizados, como unidades autônomas, com acesso e circulação fechada ou limitada, podendo o perímetro ser fechado.

Art. 4º Para fins desta lei, caracteriza-se o loteamento fechado pelo cercamento ou não da área nele contida, compreendidos lotes, demais áreas e arruamento, através de cerca, muro ou outra forma de tapume aprovada pelo Poder Público Municipal, aprovado originalmente de acordo com a Lei 6.766/79 e leis municipais pertinentes.

Os artigos 3º e 4º da Lei Municipal nº 390/2008, entretanto, não colocam de forma clara as suas definições, parecendo-se remeter a produtos idênticos. Esta dificuldade de discernimento parece imperar também entre os atores envolvidos. Conforme entendimento do entrevistado 16 (representante do ramo imobiliário):

Esta lei específica separa duas coisas, o loteamento fechado e o condomínio fechado. A diferença básica é que o condomínio urbanístico possui caráter definitivo e o loteamento fechado possui caráter provisório, ou seja, a autorização para o fechamento é de forma provisória, até se reestabelecer a segurança e toda a situação que leva à demanda por fechá-lo. Ao contrário, os condomínios urbanísticos são definitivos, por isso devem passar pela Câmara, porque se o município, por exemplo, quiser prolongar uma rua ou criar uma avenida mais larga ou qualquer outra coisa no futuro que vá interferir na área fechada do condomínio, vai ter que indenizar os moradores deste.

O entrevistado 16 também menciona o caráter provisório, entretanto, parece se confundir nas terminologias utilizadas:

Quando se encaminha (para aprovação) um loteamento fechado, já se encaminha ele fechado. Uma vez que ele é aberto e se quer fechar, aí é outro procedimento. Cabe período provisório quando ele é aberto e se pede o fechamento. Ou seja, o loteamento urbanístico que diz a nossa lei municipal, é tanto o loteamento aberto como o fechado, ou seja, o condomínio urbanístico pode ser aberto ou fechado, já o fechamento de loteamento é quando se implantou aberto e se pretende fechar.

Na certeza de que junto ao Ministério Público obter-se-ia uma definição concisa para loteamento fechado e condomínio urbanístico, surpreendeu-se com o retorno advindo do entrevistado 20 (representante do Ministério Público):

Eu só trabalho com os condomínios, ou os condomínios abertos ou os condomínios fechados. As demais denominações dependem de um trabalho bem focado da Secretaria de Planejamento. É melhor tu perguntares esta diferença para alguém que trabalha lá na Secretaria de Planejamento, porque essa é uma questão bem focada na Secretaria. Então, se é um loteamento aberto ou fechado, eu atuo, nas demais denominações, não seria comigo.

Primeiramente, cabe dar destaque ao desconhecimento de uma questão chave no processo de aprovação destes produtos imobiliários, que é a diferenciação entre os termos básicos do processo. Grande parte dos membros do legislativo, que ano após ano aprovam estes loteamentos e condomínios fechados, não souberam expressar uma definição clara. A fragilização desta questão imperou quando, por fim, percebeu-se que tampouco o

órgão fiscalizador, o Ministério Público, detinha conhecimentos concisos sobre o assunto.

Considerações finais

Em linhas gerais, a Lei Municipal Complementar nº 390/2008, que dispõe sobre a implantação de condomínios urbanísticos e loteamentos fechados, utiliza duas denominações de modo a conseguir dar conta das demandas apresentadas pelos empresários do ramo imobiliário, onde ambas as demandas passam por aprovação do legislativo municipal.

Assim, o loteamento fechado proporciona um amparo legal para o fechamento daqueles loteamentos que foram implantados abertos, sendo autorizada a privatização do uso das ruas e áreas verdes internas ao perímetro. Entretanto, é necessário, para além da aprovação de 90% dos proprietários, que o empreendimento não cause a descontinuidade da expansão viária da cidade e, que destine uma área de equipamentos comunitários fora do seu perímetro fechado.

Ainda assim, a autorização para o fechamento é de caráter provisório, podendo ser revogada a qualquer tempo quando houver necessidade de alteração e/ou ampliação do sistema viário. Neste caso, a lei deixa claro que “o município é isento da responsabilidade de indenização de qualquer benfeitoria relativa à estrutura de

fechamento” (LEI MUNICIPAL COMPLEMENTAR Nº 390/2008, INCISO VI, CAPÍTULO §2º, ART 17).

O condomínio urbanístico, por sua vez, é entendido como o empreendimento que desde o princípio é solicitado fechado. Para tanto, não deve ocasionar a descontinuidade presente ou futura na expansão viária da cidade. Apesar da área destinada aos equipamentos comunitários ou urbanos localizarem-se fora do perímetro fechado, as áreas verdes poderão ser restritas aos seus condôminos e, através de uma convenção condominial, poderão aferir restrições construtivas, paisagísticas e ambientais. Ademais, é autorizado ao condomínio urbanístico reduzir a largura de suas vias para um maior aproveitamento comercial da área além de não arcarem com custos para manutenção de benfeitorias, tais como redes, estações de tratamento de esgoto, entre outras.

Explicados os termos gerais do processo de urbanização de Santa Cruz do Sul através destes novos produtos imobiliários, cabe esclarecer que loteamentos, condomínios e, loteamentos e condomínios fechados são urbana e juridicamente distintos entre si, ou seja, cada produto imobiliário a que se faz menção compreende uma regulamentação específica.

Desta maneira, os loteamentos possuem o Decreto Lei nº 271/1967 e a Lei nº 6.766/1979 e suas alterações como balizador em esfera federal. Esta última, ao dispor sobre o parcelamento do solo urbano, define em seu Artigo 2º:

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

Por sua vez, a Lei Federal nº 4.591/1964 dispõe sobre o condomínio em edificações:

Art. 1º As edificações ou conjuntos de edificações, de um ou mais pavimentos, construídos sob a forma de unidades isoladas entre si, destinadas a fins residenciais ou não-residenciais, poderão ser alienados, no todo ou em parte, objetivamente considerados, e constituirá, cada unidade, propriedade autônoma sujeita às limitações desta Lei.

[...] § 2º A cada unidade caberá, como parte inseparável, uma fração ideal do terreno e coisas comuns [...].

Ao sintetizar as definições abordadas, fica evidente que o loteamento compreende no parcelamento de uma gleba, da qual resultará um determinado número de lotes, independentes entre si; fato que não se replica ao condomínio, que justamente remete a uma única gleba, porém, composta de unidades isoladas entre si, sob propriedade autônoma.

De forma contraditória, a definição de condomínio urbanístico, dada através da Lei Municipal Complementar 390/2008, o enquadra como uma forma de parcelamento do solo, o que, diante da legislação federal existente, é um equívoco, visto que sua natureza é condominial. Traz ainda, o conceito de *lotes* que de nada é similar com *fração ideal*, típica de um condomínio. A este respeito, Souza (2008, p. 75) destaca que

muitos dos “condomínios” atualmente existentes são, na realidade, *falsos condomínios*: são, no fundo, *loteamentos fechados*, coisa que afronta a Lei Federal 6.766/79, uma vez que um loteamento (caracterizado, diversamente de um verdadeiro condomínio, por possuir em seu interior *logradouros públicos*), não pode ser fechado. Os empresários ligados à produção de “condomínios” preferem a forma loteamento porque, no caso de um verdadeiro condomínio horizontal (em cujo interior só existem vias de acesso que não constituem logradouros públicos), não há propriamente lotes individualizados, mas sim apenas um grande lote cujos proprietários possuem, além de casas, “frações ideais” do mesmo, ao passo que no caso de um “pseudocondomínio” (“loteamento fechado”) as parcelas de terrenos são vendidas individualmente a cada proprietário [...].

O certo é que o órgão municipal, ao dispor sobre regulamentações específicas, deve observar o disposto na hierarquização dos textos jurídicos estaduais e federais, o que não foi evidenciado na lei de Santa Cruz do Sul. Para além dos equívocos “jurídico-semânticos” ao classificar/denominar os condomínios urbanísticos, motivados pela busca em encontrar duas denominações distintas, de modo a atender um diminuto público que deseja restringir o acesso ao seu loteamento aberto, o poder público municipal encontrou uma maneira de tornar legal a aprovação destes. Assim, ao regulamentar estes casos especiais, não houve congruência da Lei Municipal com as legislações hierarquicamente superiores. Conforme ficou evidente, existem incoerências na referida lei, as quais vão ao encontro do que menciona Silva (2012, p. 81):

[...] Se é certo que o destino urbanístico e a função social delimitam o direito de propriedade, menos certo não será que lhes acrescentem outros valores e outras vantagens em favor do proprietário.

Assim, também nosso entendimento quanto ao “não ocasionar descontinuidades” é sobremaneira subjetivo uma vez que o bloqueio de uma rua, *per si*, ocasiona descontinuidades. Ainda, pontua estímulos para que estes produtos sejam implantados nos arredores de amenidades, como morros e florestas, isolando estas áreas do acesso às demais populações.

Em linhas gerais, a consolidação destes produtos imobiliários na cidade média de Santa Cruz do Sul compreende uma forma de urbanização através de legitimação com base em dispositivos legais que não lhe servem de fundamento, entendendo-se pela sua inconstitucionalidade, principalmente por se apresentarem diversos à função social da propriedade.

Referências

BRASIL. *Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967*. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm>. Acesso em: 15 mar. 2014.

_____. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 12 mar. 2014.

_____. *Lei Federal nº 12.527/2011*, Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 23 mai. 2014.

_____. *Lei Federal nº 4591/1977*. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14591.htm>. Acesso em: 21 de jun. 2014.

_____. *Lei Federal nº 9785/1999*. Altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19785.htm>. Acesso em: 12 de jul. 2014.

_____. *Lei n. 4.591, de 16 de dezembro de 1964*: dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4591.htm>. Acesso 04 jul. 2013.

_____. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*: dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm>. Acesso em 04 jul. 2013.

_____. *Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999*: mensagem de veto Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nos 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro

de 1979 (parcelamento do solo urbano). Disponível em: <http://planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L9785.htm>. Acesso em: 04 jul. 2013.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. 34 ed. São Paulo: Edusp, 2000.

DIAS, Daniella S. *Desenvolvimento Urbano: princípios constitucionais*. Curitiba: Juruá, 2005.

GASKELL, George. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Eds.) *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Tradução de Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 64-89.

MAIA, Doralice Sátyro. Lotes e ruas: componentes para análise da produção dos loteamentos fechados. In: SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B.; SOBARZO, O. (Org.). *Cidades médias: produção do espaço urbano e regional*. São Paulo: Expressão Popular, 2006. p. 155-173.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva, 1998.

SANTA CRUZ DO SUL. *Lei Complementar 331 de 17 de outubro de 2006*. Oficializa como Loteamento Residencial Fechado o Residencial das Figueiras e autoriza o Poder Executivo a conceder o direito real de uso das vias públicas, da área interna de equipamentos comunitários e das áreas verdes à Associação de Proprietários de Imóveis do Residencial Figueiras, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/lei-complementar-331-17-10-2006-14913>>. Acesso em: 20 out. 2014.

_____. *Lei Complementar nº 390, de 02 de julho de 2008*. Dispõe sobre a instalação de condomínios urbanísticos e fechamento de

loteamentos no município de Santa Cruz do Sul e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/consulta_lex_4print.lbsp>. Acesso em: 16 out. 2014.

_____. *Lei Municipal Complementar nº 505, de 22 de março de 2011*. Altera a redação do inciso III, do Art.17, da Lei Complementar nº 390, de 02 de julho de 2008, que “Dispõe sobre a instalação de Condomínios Urbanísticos e fechamento de Loteamentos no Município de Santa Cruz do Sul e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/consulta_lex_4print.lbsp>. Acesso em: 12 set. 2014.

_____. *Lei Municipal Nº 1.659, de 14 de dezembro de 1977*, institui a lei de loteamento. Disponível em: <http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/consulta_lex_4print.lbsp>. Acesso em: 16 nov. 2014.

_____. *Lei Municipal nº 1.664 de 29 de dezembro de 1977*, Institui o Plano Diretor urbano de Santa Cruz do Sul. Disponível em: <http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/consulta_lex_4print.lbsp>. Acesso em: 22 mai. 2014.

_____. *Lei Municipal nº Lei nº. 1.702, de 20 de outubro de 1978*, Altera os artigos 12, 13, E 14 da lei nº. 1.664 - Plano Diretor Urbano. Disponível em: <http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/consulta_lex_4print.lbsp>. Acesso em: 21 set. 2014.

_____. *Lei Municipal nº. 2.976, de 23 de dezembro de 1996*, Institui o Plano Diretor de desenvolvimento social e urbano do município e estabelece diretrizes para as leis complementares. Disponível em: <http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/consulta_lex_4print.lbsp>. Acesso em: 06 mar. 2014.

_____. *Lei Municipal Complementar nº 335, de 03 de janeiro de 2007*, Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Social e Urbano do Município de Santa Cruz do Sul e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/consulta_lex_4print.lbsp>. Acesso em: 11 abr. 2014.

_____. *Projeto de Lei Complementar nº 01/L/2011*. Altera a redação do inciso III, do Art.17, da Lei Complementar nº 390, de 02 de julho de 2008, que Dispõe sobre a instalação de Condomínios Urbanísticos e fechamento de Loteamentos no Município de Santa Cruz do Sul e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camarasantacruz.rs.gov.br/documento/projeto-01-l-2011-26327>>. Acesso em: 14 abr. 2014.

_____. *Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão*. Listagem dos Loteamentos Fechados e Condomínios Urbanísticos. Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, 2013.

SILVA, José Afonso da Silva. *Direito urbanístico brasileiro*. 7 ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA., 2012.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

ORGANIZAÇÃO ESPACIAL URBANO AMBIENTAL. ESTUDO DE CASO: FAZENDA ARADO VELHO – PORTO ALEGRE RS

Caroline Silveira da Silva³⁸

Resumo: O presente artigo foi estruturado a partir da ideia de que o espaço está em constante mudança e considerando neste caso, o homem como grande ator modificante do meio. Neste contexto, entender como a flexibilização das leis do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre promove a organização do município e compromete o espaço urbano ambiental do entorno da Fazenda Arado Velho, nosso objeto de estudo, localizada em uma zona rural no bairro Belém Novo, no município de Porto Alegre – RS. Para tanto, analisamos a possível reorganização espacial no entorno da Fazenda Arado Velho a partir das alterações do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre. Apoiado nos conceitos básicos da Geografia, o estudo ainda estabelece a relevância de projetos como o movimento Preserva Arado constituído por moradores e frequentadores do bairro Belém Novo na preservação ambiental da área de estudo.

Palavras-chave: Espaço total, Preservação Ambiental, PDDUA, Fazenda Arado Velho.

Abstract: This article is framed by the idea that space is constantly changing, considering mankind, in this case, as the main actor of

³⁸ Bacharela em Geografia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) no segundo semestre de 2017, residente em Porto Alegre, RS - Brasil.

environment modification. The goal is to understand how, in this context, the flexibilization of the laws of the Environmental Urban Development Master Plan of Porto Alegre contributes to the organization of the municipal area and interferes at the urban environmental space around Fazenda Arado Velho, our subject of study, located in a rural area at Belem Novo neighborhood, in the city of Porto Alegre - RS. Therefore, we analyze the possibility of a spatial reorganization around Fazenda Arado Velho, based on changes in the Master Plan Environmental Urban Development of Porto Alegre. Supported by the basic concepts of Geography, the study also establishes the relevance of projects as the movement Preserva Arado, represented by residents and visitors of Belem Novo neighborhood for the environmental preservation of the area of study.

Keywords: Overall Space, Environmental Preservation, PDDUA, Fazenda Arado Velho .

Introdução

O presente estudo buscou discutir, aplicados nos conceitos base aprendidos durante o curso de Geografia, vivência de campo e observação. Bem como analisar de acordo com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental pensado para o município de Porto Alegre – RS, sob a ótica ambiental os possíveis impactos negativos e/ou positivos sobre a fazenda Arado Velho, localizada no bairro Belém Novo e o seu entorno. Deixando claro que, as leis aqui discutidas serviram como base para que os conceitos geográficos pudessem ser espacializados, não há intenção de discutir leis, pois estas, não cabem ao geógrafo como objeto de estudo, senão no exercício da cidadania.

Como consequência da expansão urbana e a localização da fazenda nas margens do Guaíba, o local chamou atenção de empreiteiras para a construção de condomínios e áreas de lazer nomeado até então como Empreendimento Urbanístico Fazenda Arado Velho. Esse fato gerou posicionamentos contra essa implantação e o possível impacto negativo em muitas esferas da fazenda, como a fauna e a flora, além dos prejuízos culturais. Como já citado, o objetivo principal deste, é avaliar a possível reorganização espacial no entorno da Fazenda Arado Velho a partir das alterações do PDDUA de Porto Alegre, fundamentados pelos conceitos base geográficos e ainda abordar a relevância de projetos como o movimento Preserva Arado constituído por moradores e frequentadores do bairro Belém Novo. Portanto, para discutir a existência de impactos no bairro Belém Novo em Porto Alegre-RS de acordo com as leis do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA, 1999), cabe ao geógrafo analisar o espaço onde acontece a relação do homem com o meio, fazendo-se necessário buscar os conceitos base da geografia como o espaço, território, lugar e paisagem. O espaço geográfico é definido por Santos (2006, p.12) como um “conjunto indissociável de sistema de objetos e de sistemas de ações”, espaço esse definido e discutido de como o homem transforma e impacta o meio, ou ainda organiza sua vida e suas formas de produção. Ou seja, o espaço hoje, é constantemente trabalhado e artificializado, difícil de encontrar algo realmente natural, sem a interferência transformante do homem. Onde o

homem habita, traz seus costumes, suas crenças, suas formas de produção e remodela o espaço à sua maneira. E a tendência do homem a ocupar o seu espaço e transformá-lo de acordo com suas necessidades, embasou a discussão deste artigo, pois Santos (2006, p.67) diz:

O espaço, uno e múltiplo, por suas diversas parcelas, e através do seu uso, é um conjunto de mercadorias, cujo valor individual é função do valor que a sociedade, em um dado momento, atribui a cada pedaço de matéria, isto é, cada fração da paisagem.

A partir desse conceito de espaço, podemos discutir também o espaço urbano definido por Roberto Lobato Corrêa (1989) com a percepção de diversos segmentos da sociedade e de como o espaço se organiza com seus processos e funções sociais. Como por exemplo, os proprietários dos meios de produção que são “grandes consumidores de espaço” (Corrêa, 1989, p.13), em busca de terrenos baratos para implantar gigantescas estruturas industriais. E acabam construindo fábricas perto de bairros de menor poder aquisitivo, influenciando diretamente na organização espacial daquela região. Já os proprietários fundiários, “Estão interessados no valor de troca da terra e não no seu valor de uso” (Corrêa, 2005, p.16), com o poder sobre grandes propriedades de terra, acabam também influenciando diretamente no entorno. Bem como os promotores imobiliários que modificam bairros inteiros, mesmo que indiretamente, influenciam no espaço urbano devido as suas grandes atuações em busca de melhores rendimentos. Esses três agentes sociais, juntamente ao

Estado (que possui de certa forma o poder absoluto sobre o uso e ocupação do solo), produzem o espaço, por exemplo, do entorno da Fazenda Arado Velho.

O homem pode ter uma relação de trabalho com o solo, ou apenas como um lugar a ser ocupado no espaço. Mais do que isso, conhecermos o espaço como um todo, o espaço total. Que nos permite compreender toda a história de um lugar e como este se organizou sobre a natureza, afinal o espaço total é sempre acumulativo (AB'SÁBER, 1995). Ou melhor, o espaço total é definido, segundo Ab'sáber (1995, p.96) como a “acumulação das ações antrópicas sobre ações antrópicas de diferentes épocas”, e sobre uma natureza que é a base, é o suporte ecológico de todas as atividades, e que se modifica fundamentalmente se a pressão do capitalismo selvagem se fizer de um modo liberalizado por todos os espaços. E essas ações antrópicas são consequências do capitalismo atuante sobre o meio natural. Para isso, é importante termos consciência sobre o espaço que ocupamos ou como nos relacionamos sobre ele.

Contudo, em vista do crescimento da urbanização e maior necessidade por moradias, empreiteiras e poder público acabam visando certos espaços como ensejo para a construção de habitações ou oportunidade para negócios. Muitas vezes passando por cima dos interesses ambientais, culturais ou históricos. Para que os lugares tomem sua identidade, se faz necessário planejar o espaço onde nos relacionamos, para preservar os recursos que abastecem e mantêm o

pleno funcionamento de uma cidade. Para isso, constitui-se um desempenho justo e sustentável de um município e gestão baseada em um planejamento de acordo com as necessidades e limitações de uma cidade, somado ao parecer da população. A ocupação do solo é pensada de acordo com a sua função, seja institucional, comercial, residencial, entre outras. Menezes (2010, p.47) diz que é “importante compreender o espaço público urbano a partir da ideia de que as práticas sociais são o que configuram e reconfiguram os significados do espaço”. Então, baseado na forma como a sociedade se integra ou se articula, são pontos fundamentais para que haja planejamento em comunhão com a realidade e as necessidades dos indivíduos. Por isso, a participação popular em conjunto com o órgão público, serve como guia para que as medidas traçadas pela prefeitura evitem a exclusão e a marginalização de alguns grupos sociais. Pois, a Prefeitura baseada no Estatuto da Cidade, ressalta ideias e planos de acordo com a cidade legal, enquanto a população constitui planos dentro da cidade real. E assim foi demarcado o município de Porto Alegre, dividido em um sistema de macrozonas de acordo com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (1999), divisão essa que serve para planejar em macroescala de acordo com o modelo espacial proposto no mesmo que será mostrado mais a frente.

Portanto, busca-se refletir o nosso papel como cidadão nas tomadas de decisões a respeito do espaço que ocupamos, seja no meio urbano ou no meio rural, e a importância da construção de uma

cidade para todos. E que para isso, é necessário o conhecimento e como nos relacionamos no espaço em que vivemos.

Para melhor conhecimento do nosso objeto de estudo, de acordo com a história do bairro Belém Novo pertencente ao município de Porto Alegre – RS – onde a Fazenda está localizada – nasceu através da solicitação de moradores do bairro Belém Velho, pedindo a mudança da freguesia para a orla do Guaíba em 1867. Porém, só em 1873 seria autorizada a mudança da freguesia pela Presidência da Província devido a um projeto urbanístico realizado, e logo em 1886 começavam a construir a Igreja Nossa Senhora do Belém Novo. Somente em 1991, através da lei 6993, o bairro integrou-se oficialmente mantendo por muito tempo a característica de agrário, isso deve ser destacado pois, com a localização as margens do Guaíba, garantiu à região o desenvolvimento da agricultura e pecuária. Com uma população estimada em 13.277 moradores (Censo IBGE, 2010) e área de 2.925 hectares (Prefeitura de Porto Alegre) fazendo limites com as avenidas Boa Vista, Lami, Estrada Chapéu do Sol, Juca Batista e o Lago Guaíba.

O bairro está localizado na Região Extremo-Sul de Porto Alegre, região esta que é composta por bairros como o Belém Novo, Chapéu do Sol, Lageado, Lami e Ponta Grossa. Conforme o Relatório Socioeconômico de Porto Alegre (2017, p.14), a região tem 2,47% da população do Município e densidade demográfica de 300,60 habitantes por km². A taxa de analfabetismo é de 3,29%, e o

rendimento médio dos responsáveis por domicílio é de 2,92 salários-mínimos.

A zona Sul de Porto Alegre, tem sido alvo de interesse de investimentos imobiliários devido a sua privilegiada localização e suas melhorias viárias, de comércio e serviços que foram acontecendo à medida que a zona Central e Norte saturaram. Por causa da configuração territorial dos bairros da zona Sul, com presença de áreas de preservação, por exemplo, é preciso ter um maior cuidado com o uso e ocupação do solo nessa região, para que não interfira gravemente na paisagem local, trazendo sérios problemas ambientais.

Nesse sentido, é também uma preocupação que áreas destinadas a agricultura local possam perder espaço para o avanço da urbanização sobre o bairro, impactando na fonte de renda de moradores que cultivam o solo e dependem deste para sobreviver. Acaba sendo uma perda também para a produção do município.

O estudo de caso

A Fazenda Arado Velho, está localizada na Estrada do Lami no bairro Belém Novo, extremo sul do município de Porto Alegre. Constituída por uma área de 426 hectares (autoria própria), às margens do Guaíba, ocupando aproximadamente 30% do bairro Belém Novo como observado na figura 01.

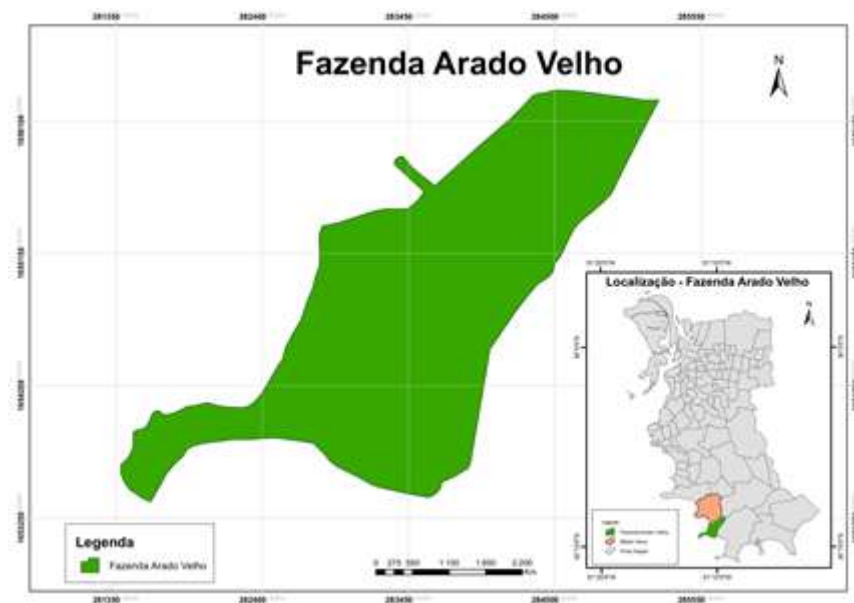


Figura 01: Fazenda Arado Velho (Fonte: Me. Tiago Rafael dos Santos; autora, 2017)

Segundo Tocchetto et al. (2016, p.213) essa área da fazenda foi adquirida por Breno Alcaraz Caldas em torno do ano 1937, conhecido por ser proprietário na época da empresa do jornal *Correio do Povo*. A área denominada Ponta do Arado ainda possui:

Existência de um sítio arqueológico pré-colonial, de ocupação Guarani (Sítio Ponta do Arado, RS.JA-16), na conhecida ‘Prainha’; de evidências arqueológicas móveis de edificações dos séculos XVIII ou XIX e indicações, na Planta de Porto Alegre de 1896, destas estruturas (OLIVEIRA apud Tocchetto, 2011). Nesta Planta aparece o nome “Hildebrando Fco de Sza”, o qual era

proprietário de uma atafona na região de Belém Velho e Belém Novo.

Reconhecido pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, presente no Cadastro Nacional de Sítios Arqueológicos (CNSA RS02265). Torcchetto et al. (2016, p.214) ainda traz em detalhes a organização da fazenda dividida em núcleos “relacionados a atividades agro-pastoris para produção de leite, para produção de arroz e para a criação de cavalos de corrida, à sede da fazenda e à marina. O maior conjunto de edificações está relacionado ao núcleo para criação de cavalos, o haras”.

Hoje a área da Fazenda encontra-se fechada e não há informações de atividades. É possível visualizar o modo como eram organizados os núcleos pela figura 02.



Figura 02: Antiga organização da Fazenda por atividades. (LTIG – PUCRS,2017).

De acordo com a classificação do Diagnóstico Ambiental de Porto Alegre (2008, p.82), o bairro possui áreas rurais com campos de várzea. Com paisagens características de banhados com maricazais e terras baixas com plantas aquáticas. A pequena presença de ocupações é o que ajuda a preservar a fauna local, que possui o comparecimento de aves migratórias.

Segundo o RIMA – Relatório de Impacto Ambiental – elaborado pela Profill Engenharia em 2013, a área da fazenda está compreendida pela divisão em bacias hidrográficas de Porto Alegre, localizada na bacia do Belém Novo com uma área total de 30,22 km² (RIMA apud Menegat, et al. 2009). Já o Estudo de Impacto Ambiental – EIA (2013, p.50) da fazenda Arado Velho, mostra que, diferente das outras bacias hidrográficas, esta “não possui talvegue principal com configuração de um curso d'água”. Assim, uma grande parcela da bacia é caracterizada por uma extensa planície de inundação nas margens do Guaíba. Portanto, é uma região sujeita a inundações. Com “densidade populacional de 273 hab./km²” (EIA, 2013, p.50) a bacia fica entre as de menor densidade do município. A ocupação do solo no bairro é majoritariamente residencial, somando isso a uma baixa densidade demográfica temos uma área de baixo percentual impermeável na bacia. Isso favorece a infiltração das águas que vêm de áreas impermeáveis. Devido ao nível d'água próximo a superfície, os alagamentos frequentes e solos

compressíveis, segundo Hasenack (2008), esta área torna-se pouco apta para ocupação urbana.

Já em relação a configuração urbana, o bairro Belém Novo encontra-se na macrozona 8 (Cidade Rururbana). Segundo o capítulo I Da Estruturação Urbana, da parte I Do Desenvolvimento Urbano Ambiental do Título II Das Estratégias, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano ambiental (1999). Ou seja, uma área com predomínio de patrimônio natural, propiciando atividades de lazer e turismo, uso residencial e setor primário. E ainda, uma área rarefeita de ocupação intensiva. Na estratégia de Qualificação Ambiental, tratada no capítulo IV, a Ponta do Arado é vista como um dos elementos naturais descritos no plano diretor do município que está visado como Área de Proteção Natural, no parágrafo II do Artigo 18 consta como estratégia de Qualificação Ambiental (PDDUA, p. 21):

II – Programa de Proteção às Áreas Naturais, que propõe desenvolver estudos para a identificação de espaços representativos de valor natural, com vistas a estabelecer usos sustentáveis, resguardando as características que lhe conferem peculiaridade e envolvendo a recuperação de áreas degradadas e a preservação de riscos ambientais;

A área do Belém Novo onde se encontra a Fazenda do Arado Velho, faz parte da região de planejamento 8 conforme o capítulo VII que trata dos Sistemas de Planejamento (PDDUA, 1999). Essa divisão por região, dá ênfase ao interesse ambiental sem tirar a função do uso e ocupação do solo. Segundo Canepa (2007, p.189),

esse zoneamento “tem como objetivo salvaguardar o interesse coletivo, objetivando o bem-estar da população”. Não serve apenas para delimitar geograficamente, mas também permitir o controle estatal capaz de conciliar o interesse privado e a evolução econômica com os interesses e direitos sociais e ambientais.

O Belém Novo é constituído pela Unidade de Estruturação Urbana nº 8078, de acordo com o Título III Do Modelo Espacial, e capítulo I Da Área de Ocupação Intensiva e da Área de Ocupação Rarefeita, inciso II do artigo 27 (PDDUA, 1999, p.42). Já no capítulo II Das Macrozonas, essa macrozona, no geral, possui uma função mais rural, com a presença de animais e plantio de culturas, com maior enfoque nessa região nos últimos cinco anos devido ao cultivo de orgânicos. E é por este bairro, que vai surgir uma forte especulação imobiliária, com interesse focado na Fazenda Arado Velho, em virtude de sua localização e outros motivos que discutiremos mais à frente.

Resultados e discussões

Apesar destas construções espaciais e seus momentos, é necessário que haja um controle sobre essas mudanças, bem como planejamento e organização tanto de órgãos públicos como da própria sociedade. E é em função desta necessidade de controlar a expansão urbana crescente e buscar metas e melhorias para o bom funcionamento da cidade, que foi criado o Estatuto da Cidade, Lei

Nº10.257, sancionado pela Presidência da República em 10 de julho de 2010, determinado em parágrafo único que:

Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Esta descrição, presente no capítulo I das Diretrizes Gerais, fomenta o uso da terra urbana e os direitos dos cidadãos sobre ela. E as diretrizes gerais, são definidas como guia para funções sociais da cidade e da propriedade urbana, bem como os instrumentos como o plano diretor presente no parágrafo 1º e 2º do capítulo I. Já no capítulo III, que trata estritamente do Plano Diretor, vai descrever este como “instrumento básico da política de desenvolvimento da expansão urbana” (2011, p.11— Lei Nº 10.257). O plano diretor é desenvolvido pela Prefeitura junto à participação dos cidadãos de um município. E como já explicado neste artigo, o plano diretor, além de sustentável, garante que a cidade seja gerida conforme as necessidades e entraves que esta comporta. O solo, visado como produto, deve ser pensado para que todos tenham direito a ele e que o manejo atenda aos recursos disponíveis do município.

Assim, de acordo com a antropização que Porto Alegre sofreu desde sua criação, em 1959 o primeiro Plano Diretor de Porto Alegre concretizou-se, contando com a participação da comunidade. Seguido pelo Plano Diretor de Desenvolvimento em 1979, e só em

1999, foi elaborado o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre que prevalece até os dias de hoje. Conforme a Justificativa do PDDUA (1999, p.07), o Projeto Porto Alegre Mais definiu a Cidade Constituinte em 1993, para definir o futuro do município. E foi no I Congresso da Cidade que definiram nove metas como diretrizes de atuação:

- Cidade com gestão democrática
- Cidade descentralizada
- Cidade que combate às desigualdades e a exclusão social
- Cidade que promove as qualidades de vida e do ambiente
- Cidade culturalmente rica e diversificada
- Cidade atrativa e competitiva
- Cidade que articula a parceria público/privado
- Cidade com estratégia para se financiar
- Cidade articulada à Região Metropolitana

As metas serviram como guia para a criação das futuras estratégias do PDDUA (1999). Bem como no II congresso da Cidade em 1995 (PDDUA, 1999), foram definidos os principais enfoques do Plano Diretor, focando no projeto voltado para o desenvolvimento sustentável. Em 1997, com o Projeto de Lei já elaborado e o debate entre a sociedade e a Câmara de Vereadores, começaram os primeiros orçamentos participativos. Estes orçamentos guiam os projetos devido a uma visão interior, ou

melhor, do próprio cidadão que constrói o espaço urbano. Pois, quem melhor conheceria o lugar onde estabelece suas relações socioespaciais e está melhor territorializado que o próprio cidadão do município em questão? Finalmente, em 1999 foi elaborada a lei do 2º Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, constituído pelas sete estratégias mais o Modelo Espacial. São estas: Estruturação Urbana, Mobilidade Urbana, Uso do Solo Privado, Qualificação Ambiental, Promoção Econômica, Produção da Cidade, Sistema de Planejamento. O Plano Diretor só é consolidado ao atender os três instrumentos do Sistema de Planejamento que são a Participação Popular, o Sistema de Informações e os Planos de Ação Regional (PDDUA, 1999). E a partir do conceito de que tudo é cidade, integra as áreas de ocupação intensiva e ocupação rarefeita, incluindo zonas de preservação da Área Rural, concretizando o espaço total. Ou seja, perfazendo mudanças sobre mudanças anteriores antrópicas e acumulando o espaço.

A área da Fazenda Arado Velho, nosso objeto de estudo, está inserida de acordo com a Estratégia de Estruturação Urbana em uma Área de Proteção ao Ambiente Natural. Como já mencionado, a Fazenda faz parte da macrozona 08 denominada Cidade Rururbana (PDDUA, 1999). Porém, em 20 de novembro de 2015 foi aprovada a Lei Complementar 780/15, que diz o seguinte:

Altera os limites da Macrozona (MZ) 08, entre as Unidades de Estruturação Urbana (UEU) 078 e UEU 080; das Subunidades 01 e 09 da UEU 078 da Macrozona (MZ) 08 e das Subunidades 01 e 02

da UEU 080 da Macrozona (MZ) 08; cria as Subunidades 11, 12, 13, 14, 15 e 16 da UEU 078 da Macrozona (MZ) 08 e cria as Subunidades 05, 06, 07, 08, 09, 10, 11 e 12 da UEU 080 da Macrozona (MZ) 08, constantes do Anexo 1.1 da Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999 – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), alterada pela Lei Complementar nº 646, de 22 de julho de 2010, define os respectivos regimes urbanísticos para as novas Subunidades e dá outras providências.

Esta área pertencia ao regime urbanístico de zona Rural, porém essa alteração de iniciativa do ex-prefeito José Fortunatti, não só retirou essa área da zona Rural como também concedeu maior índice construtivo da área. O que automaticamente permitiu que a construção de condomínios dispostos pela Arado Empreendimentos Imobiliários S.A fosse viável. Segundo o Relatório de Impacto Ambiental elaborado pela PROFILL Engenharia e Ambiente LTDA (2013, p.07) a pedido da Arado Empreendimentos, a empreiteira visa construir:

- 03 lotes de uso predominantemente residencial – unifamiliar tipo condomínio de lotes, totalizando 1759 economias, com equipamentos tais como clubes, piscinas, quadras esportivas, área verde com paisagismo, etc., e diversas áreas verdes de uso condominial;
- 02 lotes de uso predominantemente residencial – unifamiliar tipo condomínio de unidades, totalizando 369 unidades,

com equipamentos tais como clubes, quadras esportivas, área verde com paisagismo, etc.;

- 01 lote de uso turístico/hotelaria, totalizando 8 economias
- 03 lotes de uso misto, destinados à instalação de áreas comerciais e polo tecnológico;
- 04 lotes de uso misto, destinados à instalação de comércio e serviços, totalizando 134 economias;
- 04 lotes de uso institucional, que não são computadas no total geral das economias do empreendimento.

As alterações nesta área implicam no modo de relação urbano e rural do bairro. Justamente pela chegada de uma grande infraestrutura de condomínios, configurando a área da fazenda e seu entorno antes para lazer e atividades rurais, para um local intensamente urbanizado. Com a grande valorização da terra como valor de troca nessa região, o avanço de edificações e comércio tendem a aumentar. Por ser uma área de frequentes alagamentos e nível de água próximo a superfície, seria necessário o aterro de grande parte desta para que fosse viável a ocupação urbana. A fazenda onde já foi praticada cultivo de arroz, devido ao seu acúmulo de água e baixa declividade, precisaria também de obras para todo um canal de escoamento. Além dos impactos na estrutura do terreno, foram previstas ameaças a espécies da flora e da fauna, que de acordo com o RIMA (2013), foi detectado a presença de aves e mamíferos

em perigo de extinção e vulneráveis como o gato maracajá (*Leopardus wiedii*).

Então, esse conjunto de fatores motivou o Ministério Público Estadual que, movido pela Promotoria do Meio Ambiente, entrou com uma ação civil pública visando invalidar a LC 780/15 e todo o processo legislativo que levou à sua edição que desrespeitava as diretrizes do Estatuto das Cidades e Constituição Estadual.

Toda essa movimentação do Ministério Público aconteceu devido a reivindicação do Movimento Preserva Arado, constituído por moradores e frequentadores do bairro Belém Novo. Esse Movimento nasceu em novembro de 2015 pela iniciativa dos movimentos já existentes Preserva Belém Novo e Coletivo Ambiente Crítico, respectivamente criados pelos responsáveis Michele Rodrigues (moradora do bairro) e Iporã Possanti (frequentador do bairro). Através dessas manifestações de “moradores para moradores”, podemos entender um pouco a relação de lugar e território destes com o bairro. Pois, como já citado no primeiro capítulo, as relações com o território não são apenas trabalho ou alimento, mas também possui história, identidade e sonhos não só individuais, mas para todos. É preciso defender seu território, garantindo seus recursos e liberdade de ação. Assim, o Movimento foi criado, segundo Michele, para levar o assunto até o Ministério Público e alavancar a campanha e divulgação do tema. A representante do Preserva Arado, afirma ainda que essa ação civil pública até então questiona apenas a alteração do regime urbanístico

pautado na ausência da consulta popular, e que é preciso também apontar os agravos ambientais presentes no Estudo de Impacto Ambiental não questionados pela SMAM (Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Porto Alegre). Foi elaborado pelo movimento, um dossiê jurídico-ambiental encaminhado ao Ministério Público Estadual, baseado em dois pontos principais: falta de completude do Estudo de Impacto Ambiental e a grande parcela de aterramento que precisaria ser feito, conforme o próprio EIA sugere. Esse dossiê, trouxe diversos embasamentos legais, chamo atenção aqui para o artigo 88 do PDDUA que trata das Áreas de Proteção do Ambiente Natural. São apontadas falhas muito graves no EIA feito sobre a Fazenda Arado Velho, omitindo dados importantes para o conhecimento público. E ainda, muito bem frisado, os constantes alagamentos que ocorrem em Porto Alegre, numa área extremamente suscetível a esses eventos, só viria a piorar e causar mais transtornos a comunidade local.

Houve tentativa de contato com a SMAM, porém não obtivemos resposta. Foi citado também pelo Preserva Arado a dificuldade de comunicação com a Secretaria. O Movimento ainda possui apoio da Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural – AGAPAN. Ao entrar em contato com a AGAPAN, foi questionado qual o posicionamento da associação em relação ao caso da Fazenda, quem respondeu foi o assessor de comunicação dizendo que:

Aquela é uma área muito importante para a biodiversidade local, com reflexos para porto Alegre

e Viamão mais diretamente. A exploração imobiliária com vistas à construção de moradias de luxo deixa de fora grande parte da comunidade que vive atualmente e respeita as riquezas naturais de Belém Novo. Com o atual sucateamento da Secretaria do Meio Ambiente, o órgão municipal responsável pela análise técnica do empreendimento está com sua capacidade comprometida e refém de decisões baseadas em aspectos de relacionamentos entre políticos e empresários. Não é aconselhável liberar antes de um processo democrático de amplo debate com a sociedade impactada.

Assim, vimos na prática o que já foi citado neste trabalho, a importância de criar um espaço integrado e a consciência de que o homem é natureza, e não como algo alheio a ela. Nos foi garantido, literalmente, o direito a cidades sustentáveis no Estatuto da Cidade. Porém, o que temos visto é uma sucessão de concessões a destruição de meios naturais. Por isso, é preciso ser levado em conta e colocado em foco a importância de projetos como o movimento Preserva Arado, constituído por moradores e frequentadores do bairro Belém Novo, dispostos a lutar pelo que é de direito não só deles, mas da cidade como um todo. Carla Canepa (apud CAPRA, 2007, p.168) usa o termo “teia da vida”, onde a atitude de cada membro de um ecossistema urbano vai depender do comportamento de outros, ou melhor “o sucesso da comunidade depende do sucesso de cada um de seus membros, enquanto que o sucesso de cada membro depende do sucesso da comunidade como um todo”. O movimento Preserva Arado ainda criou uma petição visando transformar a área da Fazenda Arado Velho em Unidade de Conservação de Uso Público. Vamos observar um resumo da linha do tempo desde a primeira

alteração do regime urbanístico de Porto Alegre na **figura 03** até a última decisão judicial.

Resumo de acontecimentos desde a aprovação da Lei que alterou o regime urbanístico até a última alteração processual

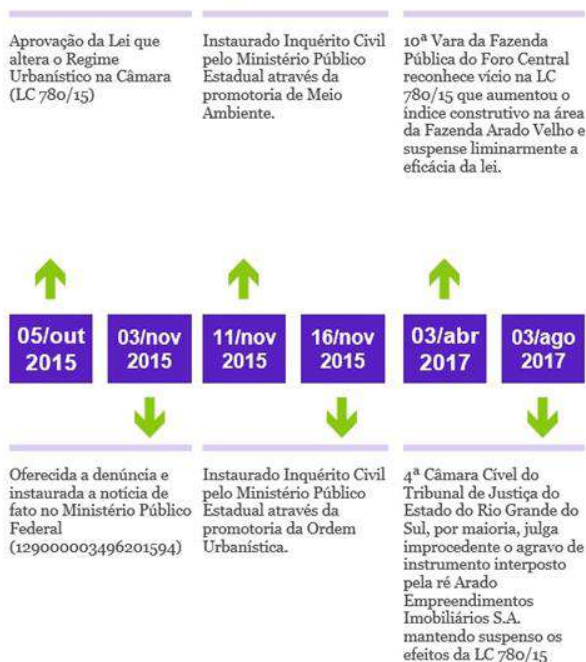


Figura 03: Linha do tempo de alterações processuais; (Movimento Preserva Arado adaptado pela autora, 2017).

Segundo Canepa (apud Silva, 2007, p.192), “tão grave quanto destruição do patrimônio ambiental urbano por parte da renovação desenfreada é o impacto sociocultural e econômico que atinge a área afetada”. Ou seja, temos aqui todos os componentes

necessários para que essa área seja preservada. Uma alteração que pode ser vista como mínima no PDDUA (1999), acaba afetando o município inteiro de certa forma, ou melhor, afeta o espaço total. Pois, uma construção de tamanha dimensão prevista pela imobiliária, altera o espaço total ao aterrar grande parte do terreno da Fazenda, ficando sujeito a alagamentos, altera o escoamento superficial e toda a parte hidrogeológica, altera a fauna e a flora, o fluxo no bairro, altera a demanda de comércio, de emprego, de escola, de posto de saúde, o bairro perde em história, em cultura, em patrimônio natural. E ainda altera a paisagem do bairro, onde muitos moradores possuem uma visão bucólica, compartilhando histórias de infância na Fazenda.

Já conforme Santos (1988, p.26), a “paisagem é relativamente permanente, enquanto a espacialização é mutável, circunstancial, produto de uma mudança estrutural ou funcional”. Essa mudança prevista não pode alterar somente a paisagem, mas também parte da configuração espacial do bairro Belém Novo. Pois, novamente de acordo com Santos (1988, p.16), “o meio urbano é cada vez mais um meio artificial, fabricado com restos da natureza primitiva, crescentemente encobertos pelas obras dos homens”, ou seja, o espaço total é real, e assume boa parte do município de Porto Alegre, pois a cidade vai se reorganizando conforme a urbanização avança e as leis interferem. De fato, essa modificação de uma lei antes estudada com afinco e discutida pela população, acabou gerando todo um movimento que luta não só pela preservação local,

mas que chama atenção para os desafios e futuros problemas como esses supracitados que afetariam o bairro.

Este trabalho teve como objetivo entender como a modificação no regime urbanístico da cidade, representado pela lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre, pode reorganizar o espaço, neste caso ocorrendo as alterações no entorno da Fazenda Arado Velho. Pois, sabemos que o espaço urbano é um reflexo da sociedade. Sendo possível também entender como o espaço urbano se organiza a partir de questões referentes a preservação ambiental. Para isso, foi necessário trazer não só os conceitos geográficos cabíveis ao bairro ou a Fazenda, mas também ao município de Porto Alegre. Pois, para atingir o objetivo, não basta estudar o lugar, foi preciso analisar o espaço em sua totalidade e as relações de territorialidade. Ou seja, a afinidade de moradores com o seu lugar de pertencimento e ainda entender de perto a relação do homem com o meio, e a noção de paisagem para cada um através do pensamento geográfico.

Conclusão

A Fazenda Arado Velho é um lugar histórico e de riqueza natural, onde movimentos organizados pelos moradores do bairro Belém Novo, como o Preserva Arado acreditam na necessidade de ser conservada. Através de um dossiê elaborado que aponta erros no Estudo de Impacto Ambiental e o agravo de aterramento, conseguiram deter, por meio do Ministério Público, até então, o aval

para obras dos condomínios na área da fazenda. E com o objetivo de transformar a área da Fazenda em Unidade de Conservação e Uso Público, pois para estes movimentos, há um entendimento de que a cidade necessita crescer, porém, este crescimento deve estar alinhado com as necessidades de conservação ambiental, cultural e histórica da área. Neste contexto, fica evidente que é necessário mais do que um Relatório de Impacto Ambiental antes de implementar condomínios seja qual for a localização escolhida, fazendo-se cogente a participação popular dos moradores do bairro Belém Novo.

Visto que não basta a consciência ambiental da sociedade, mas a atitude colaborativa de órgãos públicos e políticos que deveriam ser representantes da sociedade civil atentando para a vontade da população. Pois, uma construção com uma estrutura gigantesca como a urbanizadora pretende, é preciso ser estudada com cautela pelos órgãos municipais junto a sociedade para entender seus impactos negativos e positivos para o entorno da Fazenda. O que também nos leva a entender a importância do planejamento urbano que rege as leis municipais e constrói a cidade diariamente. O planejamento urbano gerido pela gestão participativa junto ao poder público, e a consciência cidadã para que se cobre uma fiscalização sobre o cumprimento das leis é fundamental principalmente quando se refere a reservas ambientais. Quanto mais a população cresce, maior é a desigualdade social e consequentemente a necessidade de moradias. Assim, áreas de

preservação vão sendo tomadas, e a cidade ganha em obras de urbanização, mas perde em cultura, história e qualidade de vida.

Até o encerramento deste trabalho, o trâmite do processo do licenciamento ambiental da empreiteira foi suspenso, devido à mudança da lei em abril de 2015 que mudou o regime urbanístico do município de Porto Alegre. É preciso um acompanhamento do ponto de vista geográfico, da forma como a concepção socioespacial se define conforme as modificações antrópicas vão acontecendo no Belém Novo. Sugere-se que mais trabalhos que abordem aspectos complementares sejam realizados visando a área da Fazenda Arado Velho. Sendo relevante que o conhecimento de todas as áreas possa ser compartilhado, cada um com sua visão de mundo, contemplando a base teórica do conceito de espaço total.

Bibliografia

AB'SÁBER, Aziz. *O Conceito de Espaço Total de Aziz Ab'sáber*, 1995.

CANEPA, Carla. *Cidades Sustentáveis: o município como locus da sustentabilidade*. São Paulo, RCS Editora, 2007.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O Espaço Urbano*. 4ª ed. 6ª impr. - São Paulo: Editora Ática, 2005.

CORRÊA, Roberto Lobato. *Revista Semestral de Geografia Aplicada e Gestão do Território – Gestão do Território – 1996*

Dados Demográficos de Porto Alegre -RS. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>>. Acesso em 23/10/2017.

BRASIL. *Estatuto da Cidade*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em 25/04/2017.

ESTUDO DE IMPACTO AMBIENTAL - Empreendimento Urbanístico Fazenda Arado Velho. – PROFILL Engenharia e Ambiente, 2013

FERREIRA, Gisele da Silva; MENEZES, Daiane Boelhouwer. *Relatório de análise socioeconômica da cidade de Porto Alegre*. Porto Alegre : FEE, 2017.

HASENACK, Heinrich. *Diagnóstico Ambiental de Porto Alegre: Geologia, Solos, Drenagem, Vegetação/Ocupação e Paisagem* – Porto Alegre: Secretaria Municipal do Meio Ambiente, 2008.

Informações Belém Novo. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?reg=7&p_sec_ao=131>. Acesso em 01/11/2017.

Informações Cadastro Nacional de Sítios Arqueológicos. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/sgpa/cnsa_detalhes.php?12143>. Acesso em 17/10/2017.

PORTO ALEGRE. *Lei Complementar 780/15 de Porto Alegre-RS*. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br>>. Acesso em: 23/05/2017.

MENEZES, M. *Ser urbano em espaço público: Captar a (in)visibilidade das práticas de (in)sustentabilidade urbana*. In Gomes, M.F.; Barbosa, M. J. *Cidade e Sustentabilidade: Mecanismos de Controle e Resistência*. Terra Vermelha: Rio de Janeiro, 2010, pp. 41-58

PORTO ALEGRE. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre- RS. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/pddua.htm>>. Acesso em 02/04/2017.

_____. *Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Secretaria do Planejamento Municipal - Lei Complementar 434/99 - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental*

Relatório de Impacto Ambiental – Empreendimento Urbanístico Fazenda Arado Velho. – PROFILL Engenharia e Ambiente, 2013

SANTOS, Milton . *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção* /4. ed. 2. reimpr. - São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SANTOS, Milton. *Metamorfoses do Espaço Habitado: fundamentos Teórico e metodológico da geografia*. Hucitec.São Paulo 1988.

Tocchetto, Fernanda Bordin et al. - *Sítios Arqueológicos Históricos da Área Rural de Porto Alegre: Um Patrimônio a ser Pesquisado*. Porto Alegre, 2016.

DIREITO À CULTURA, URBANISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DO MUSEU DO AMANHÃ NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Cesar Augusto Cavazzola Junior³⁹

Jader Vargas de Assis⁴⁰

1 Introdução

O objetivo deste trabalho é analisar os impactos que a revitalização da zona portuária do Rio de Janeiro e do Museu do Amanhã causam na cidade, num contexto no qual a Constituição Federal de 1988 faz menção à cultura em vários dos seus dispositivos. Este modelo adotado pela prefeitura da cidade do Rio de Janeiro está alinhado a uma tendência global de revitalização de áreas urbanas degradadas e aplicado em diversas cidades ao redor do

³⁹ Advogado (OAB/RS 83.859). Possui graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (2009), MBA em Business Law pela Fundação Getúlio Vargas (2011) e Pós-MBA em Negociação, também pela FGV. Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos - 2015). Atualmente cursa especialização em Droit Comparé et Européen des Contrats et de la Consommation (UFRGS/Savoie Mont Blanc). Membro da Comissão de Seleção e Inscrição da OAB/RS. Colunista e Editor da Mídia Locus. Autor dos livros “Manual de Direito Desportivo” (EDIPRO, 2014), “Bacamarte” (Glostri, 2016) e coautor da obra “Ensino Jurídico no Brasil: 190 anos de história e desafios” (OABRS, 2017). Contato: cesar.cavazzola@gmail.com. Porto Alegre (RS), Brasil.

⁴⁰ Economista. Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Contato: jvargas82@gmail.com. Gravataí/RS.

mundo, pois a cultura é elemento indispensável de integração nacional, do seu povo com elementos simbólicos que os unem.

2 A proteção jurídica à cultura nacional

Já no Título II, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, o Capítulo I apresenta um conjunto de direitos e deveres individuais e coletivos assegurados aos brasileiros. Conforme disposto no art. 5º, LXXIII, para o qual qualquer cidadão brasileiro pode ser o autor de ação que vise a proteção do patrimônio cultural:

Art. 5º [...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao **patrimônio histórico e cultural**, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; [grifo nosso]

O art. 23 apresenta um conjunto de competências comuns entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que devem zelar pela conservação do patrimônio público (inciso I), proteger os bens de valor cultural (inciso III) e conservá-los (inciso IV), além de proporcionar os meios de acesso à cultura (inciso V).

Além disso, o art. 24, VII aponta que a União, os Estados e o Distrito Federal podem legislar concorrentemente sobre “*proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico*”, sobre “*responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao*

consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico” (inciso VIII) e sobre a cultura (inciso IX).

É de competência dos Municípios “*promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual*” (art. 30, IX).

O tema não deixa de ser relevante à educação. A lei estabelece que, no ensino fundamental, devem ter fixados conteúdos que possam assegurar o “*respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais*” (art. 210). Além disso, conforme a redação do art. 215:

Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais.

Para tal, será preciso destinar recursos para proteção das manifestações culturais populares, contando ainda com o Plano Nacional de Cultura, que visa o desenvolvimento cultural do país, sua valorização e sua difusão, formação de pessoas qualificadas para a gestão, além de democratizar o acesso aos bens de cultura.

O art. 216 definiu o conceito de patrimônio cultural brasileiro, que se constitui dos “*bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira*”. Incluem-se ainda: “*as formas de expressão*” (inciso I), “*os modos de criar, fazer e viver*” (inciso II), “*as criações científicas, artísticas e tecnológicas*” (inciso III),

“as obras, objetos, documentos, edificações e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais” (inciso IV) e *“os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico”* (inciso V).

O Brasil ainda dispõe do Sistema Nacional de Cultura (SNC), *“organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais”* (Art. 216-A).

O SNC encontra o seu fundamento na política nacional de cultura estabelecida no Plano Nacional de Cultura, regida pelos princípios a seguir: I - diversidade das expressões culturais; II - universalização do acesso aos bens e serviços culturais; III - fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; IV - cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; V - integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; VI - complementaridade nos papéis dos agentes culturais; VII - transversalidade das políticas culturais; VIII - autonomia dos entes federados e das instituições da sociedade civil; IX - transparência e compartilhamento das informações; X - democratização dos processos decisórios com participação e controle social; XI - descentralização articulada e pactuada da

gestão, dos recursos e das ações; XII - ampliação progressiva dos recursos contidos nos orçamentos públicos para a cultura.

Destaca-se que o Sistema Nacional de Cultura se compõe de órgãos gestores da cultura, de conselhos de política cultural, de conferências de cultura, de comissões intergestores, de planos de cultura, de sistemas de financiamento à cultura, de sistemas de informações e indicadores culturais, de programas de formação na área da cultura, e sistemas setoriais de cultura, todos expressos na Lei constitucional. Não se pode deixar de apontar que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão organizar os seus respectivos sistemas de cultura em legislação própria. Conforme dispõe o art. 219:

Art. 219. O mercado interno integra o patrimônio nacional e será incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal.

Da redação do artigo acima, desprende-se a importância dada à cultura como elemento da economia nacional. Segundo José Afonso da Silva,

O direito à cultura é um direito constitucional que exige ação positiva do Estado, cuja realização efetiva postula uma política cultural oficial. A ação cultural do Estado há de ser ação afirmativa que busque realizar a igualação dos socialmente desiguais, para que todos, igualmente, aufram os benefícios da cultura. (SILVA, 2010, p. 918)

Por fim, para o art. 227:

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à **cultura**, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. [grifo nosso]

Percebe-se, portanto, que a cultura é um elemento de deve estar integrado à vida em sociedade, sendo um direito fundamental e imprescindível ao bem-estar social como um todo, plenamente amparado pelo texto da Constituição Federal Brasileira.

3 A economia da cultura

Há duas linhas distintas que tratam da Economia da Cultura. A primeira linha é conhecida como linha *ortodoxa*, conceituando cultura como um *adjetivo*, isto é, possui maior foco no comportamento do indivíduo. Já a segunda linha, *heterodoxa*, pressupõe cultura como um *substantivo*, focando em interpretações das relações morais de uma sociedade, atentando para o fato de que o consumo de bens culturais afeta as decisões dos agentes.

Atualmente, a Economia da Cultura se vale de instrumentos econômicos tradicionais para analisar bens e valores culturais. Frey

(2000, p.13) acredita que é preciso que a Economia da Cultura tenha o mesmo enfoque analítico que quaisquer outros temas estudados pelos economistas.

Frey (2000) levanta em seu trabalho a questão do financiamento dos bens culturais. Segundo o autor, apenas o financiamento privado não é suficiente devido, principalmente, às falhas de mercado. Para o autor, a cultura acaba no mesmo problema da educação e da saúde: os preços de mercado não compensam os investidores privados. Por isso, o incentivo recebido para praticar a quantidade ótima de arte para a sociedade não é suficiente, podendo resultar, portanto, na produção de menos arte do que o ótimo.

A tendência de revitalização de áreas urbanas tem se tornado frequente, sobretudo baseado em aparelhos culturais. Talvez o mais notório exemplo de revitalização urbana através de uma intervenção cultural tenha sido a cidade de Bilbao. Neste caso, foi o famoso Museu Guggenheim, obra do arquiteto Frank Gehry, que desencadeou uma série de intervenções urbanas na cidade, sobretudo na região onde a obra foi construída. Segundo Bonates (2009), o impacto da obra de Gehry na cidade de Bilbao foi tamanho que fez surgir uma expressão ainda hoje muito conhecida: “Efeito Bilbao”. Esta expressão está apoiada ao conceito de projetos urbanos do chamado “urbanismo monumentalista patriótico” devido à sua arquitetura de grife.

Também na Espanha, Valência dá um exemplo de como um museu pode impactar na economia da cidade, através do grande

projeto *La Ciudad de las Artes y de las Ciencias*, do arquiteto Santiago Calatrava. Segundo Carrasco-Arroyo e Raussel-Köster (2005), Valência tem optado pela construção de modernos museus frente à revitalização daqueles existentes, no intuito de atrair novos fluxos de visitantes.

Harvey (2005) traz à abordagem o empreendedorismo urbano, para o qual se trata de uma articulação entre poder estatal, sociedade civil e interesses privados com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico regional. Esse desenvolvimento, que promove e qualifica bens e serviços de um local, pode se tornar um forte argumento para a fluidez de capital, pois, ao se perceber algum sinal de lucratividade com tais investimentos, uma nova onda de investimentos tende a surgir, desta vez de forma especulativa. Criase, então, um ambiente favorável para novos investimentos (HARVEY, 2005, p. 233).

Neste sentido, Frey (2000) elucida algumas formas de apoio estatal ao setor. O autor argumenta que, geralmente, os governos fornecem apoio institucional para criação e formalização dos direitos de propriedade, permitindo a internalização dos efeitos externos. Isto significa que as instituições de ensino, os teatros e mesmo as empresas podem se lançar e apresentar novas ideias, isso porque vão poder ter acesso às externalidades de sua produção. O autor também acredita que os governos podem atuar com políticas de preços mais flexíveis para os museus, teatros, musicais, ballet, variando de

acordo com o dia e o horário do evento, no intuito de atrair maior volume de pessoas para esses locais.

Monié e Silva (2015) discorrem que, desde a reconversão de zonas portuárias *waterfronts* e regiões centrais das cidades nas décadas de 1960 e 1970 nos Estados Unidos, sobretudo nas cidades de Baltimore, Boston e São Francisco, até os dias atuais, as políticas urbanas evoluíram consideravelmente, passando de uma monofuncionalidade econômica para uma dinâmica de interação entre diferentes atividades econômicas, culturais e sociais. Estes projetos passaram a ter vital importância para a transformação da cidade em questão num local atrativo para investimentos, além de servir como instrumento de marketing global (KÖRÖSSY; LEAL, 2015, p.5).

Melguizo (2011) apresenta o caso de Medellin, considerada na década de 1990 a cidade mais violenta do mundo. Atualmente é vista como exemplo de transformação, geradora de oportunidades, inclusão e igualdade. A revitalização foi feita basicamente pela população através de ONGs, organizações comunitárias, universidade e participação privada. Graças a essa união de forças foi possível desenvolver a área do turismo na cidade, trazendo pessoas dos locais mais diversos, principalmente os vizinhos da América Latina. Segundo Melguizo:

A cidade trabalhou duro para fazer de Medellin a sede de grandes eventos internacionais [...]. Foi o caso dos encontros das Academias de Língua Hispânica de toda a Ibero-América, da Assembleia Geral da

Organização dos Estados Americanos, da Assembleia Geral do Banco Internacional de Desenvolvimento, dos Jogos Sul-Americanos, do Congresso Ibero-Americano de Cultura, da Bienal Ibero-Americana de Arquitetura e de muitos outros que concordaram em se sediar em Medellín [...]. (MELGUIZO, 2011, p. 46)

O fomento à cultura atua no sentido de reinventar cidades, tornando-as ambientes agradáveis para se viver, atraindo turistas e diversas outras pessoas talentosas, sejam estudantes, sejam trabalhadores criativos. Faz-se necessário questionar, portanto, a importância dos subsídios à cultura, um caminho para o desenvolvimento. Deste modo, o setor cultural deve ser visto com a mesma importância dos outros setores, dado que seu fortalecimento gera desenvolvimento econômico.

4 Economia da cultura e desenvolvimento urbano no Brasil

Para Diniz (2008), a cultura é um fator positivo para o desenvolvimento econômico e social de um país devido a seus efeitos multiplicadores sobre outros setores da economia. Segundo a autora, o papel recreativo da cultura é fundamental para combater a fadiga mental, tão comum entre os trabalhadores, e que causam efeitos imediatos na produtividade.

Segundo Diniz (2008), o interesse pelo setor cultural surgiu no Brasil em meados da década de 1980, quando Celso Furtado era

o Ministro da Cultura. Foi a Fundação João Pinheiro (FJP)⁴¹ responsável pelo primeiro estudo sobre o assunto, intitulado “*Economia da Cultura: reflexões sobre as indústrias culturais no Brasil*”, publicado em 1988. Em 1998, a FJP publicou o “*Diagnóstico dos Investimentos em cultura no Brasil*”, estimando que, no início da década de 1990, a produção cultural do Brasil já representava 0,8% do PIB e, no ano de 1997, cerca de 1% do PIB estava relacionado a esse setor.

Segundo Porta (2008), o Brasil possui uma vocação natural para tornar a cultura um vetor de desenvolvimento em virtude de sua diversidade cultural e capacidade criativa. A autora acredita que a relevância simbólica e social da produção cultural brasileira deveria ser vista como um dos grandes ativos econômicos do país, isso porque gera desenvolvimento, riqueza, inclusão social e projeção internacional. Porta (2008) observa que o Brasil possui diferenças competitivas para o setor, tais como: a) fácil absorção de novas tecnologias; b) criatividade e a própria vocação para inovação; c) disponibilidade de profissionais de alto nível para os diversos segmentos culturais; d) aceitação dos produtos nacionais em diversos mercados.

Ainda assim, Porta (2008) afirma que é preciso diversificar

⁴¹Criada em 1969, é uma instituição de pesquisa e ensino vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Atua na produção de estatísticas e na criação de indicadores econômicos, financeiros, demográficos e sociais. Suas atividades abrangem, dentre outros estudos, pesquisas e projetos relacionados à preservação da memória e do patrimônio histórico e cultural e atividades de extensão e apoio ao desenvolvimento dos municípios.

os mecanismos de fomento à cultura nacional via políticas de apoio e de incentivo fiscal. A estratégia precisa estar ancorada no financiamento, na legislação, na capacitação e na regulação do setor integrando as iniciativas pública e privada.

Figura 1: Ações de fomento à cultura nacional



Fonte: Elaboração própria com base em Porta (2008).

Neste sentido, o Programa de Desenvolvimento da Economia da Cultura (Prodec)⁴² considera como os polos mais dinâmicos da cultura brasileira: a música, os conteúdos de audiovisual e as festas populares. Ainda assim, o Prodec abrange todos os setores e serviços ligados à difusão da cultura, sejam eles de criação artística ou intelectual produzidos de forma individual ou coletiva. Isso engloba

⁴² Aprovado em 2006 pelo Ministério da Cultura, no Plano Plurianual do Governo Federal, tendo orçamento próprio a partir de 2007 para construção de indicadores, estatísticas, diagnósticos e promoção de serviços culturais no Brasil.

também: moda, arquitetura e design, arte popular, artesanato, telecomunicação, radiodifusão, propagandas. Porta (2008) destaca algumas parcerias do Ministério da Cultura (MinC) com instituições privadas e bancos públicos para ações voltadas ao setor. Segundo a autora, no caso dos bancos,

[...] há um trabalho importante de adaptação de mecanismos de fomento às características de um setor que tem como base ativos intangíveis, o que costuma ser uma barreira, principalmente no tocante às garantias para uso de instrumentos diferenciados de crédito. (PORTA, 2008, p. 5).

Algumas parcerias foram feitas, por exemplo, com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para o desenvolvimento de linhas especiais de crédito que foram utilizadas para a instalação de novas salas de cinema e de conteúdo audiovisual. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) ficou responsável pela captação de informações valiosas sobre o setor, envolvendo construção de indicadores e coletas sistemáticas de dados culturais. Houve também parcerias com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para contratação de pesquisas referentes à cadeia produtiva cultural.

5 Revitalização do espaço urbano: a cultura em transformação

O espaço urbano é o local onde ocorrem trocas entre agentes com os mais distintos interesses. Estes por sua vez dificilmente satisfazem de forma eficaz as necessidades destes agentes, sobretudo quando a urbanização atinge um determinado ponto de complexidade. Em geral, a complexidade vem de sua população, ou seja, de quantas pessoas habitam ou transitam por uma cidade. Uma urbanização eficiente sob o ponto de vista da alocação de recursos e do aproveitamento de características potenciais pode desencadear uma série de incrementos econômicos e sociais. A partir daqui será tratada a revitalização de espaços urbanos, sobretudo através da cultura. O impacto econômico que causaria esta revitalização e suas consequências econômicas e sociais.

“A cidade é cenário da História, mas também é protagonista de muitas histórias” (MARCO, 2009, p. 279). Nesta frase, Kátia de Marco sintetiza o conceito de cidade em um caráter humanístico, ou seja, todos aqueles que participam da dinâmica de uma cidade, de certa forma, estão imprimindo nela sua personalidade e construindo sua identidade. A fusão entre cultura e desenvolvimento faz parte de muitas cidades ao redor do mundo:

Estas trazem o ousado legado de terem redesenhado suas histórias a partir da implementação de programas e ações socioculturais de médio e longo prazos, de promoverem transformações consideráveis em seus perfis – traduzidas nos índices qualitativos,

econômicos e sociais –, como antídoto para dirimir exclusão, mazelas sociais e degradações urbanas de toda ordem, diante das consequências advindas do acelerado crescimento demográfico e das crises econômicas compartilhadas pelas metrópoles dos dias de hoje. (MARCO, 2009, p. 280).

O esgotamento do fordismo como forma de organização da produção, as cidades contemporâneas passaram a obter novos conceitos de “produção”, estes cada vez menos ligados à indústria e cada vez mais ligados ao chamado *terceiro setor*. Dessa forma, o espaço urbano ganha outras características, com maior diversidade de relações de trocas entre seus agentes, direta ou indiretamente. De acordo com Martins (1998), a modernização da cidade através da eliminação do arcaico é a representação de uma sociedade livre e, portanto, com direitos. Além disso, seguindo esse mesmo raciocínio, a cidade tem importante papel tanto por sua dimensão cultural quanto pelo seu processo econômico.

Sobre a relação entre a implementação de grandes projetos urbanos e as atividades econômicas como o turismo, Körössy e Leal (2015) concluem que essa é uma estratégia largamente utilizada como forma de dinamizar a economia urbana, tendo em vista a amplitude que se chega ao atingir inúmeras atividades econômicas não apenas ligadas ao turismo. Porém, no caso do turismo, induz à reestruturação urbana e ao desenvolvimento da indústria cultural. Segundo as autoras, os grandes projetos urbanos têm sido utilizados como estratégia para a criação de vantagens competitivas, criando

assim uma cultura empreendedora na gestão urbana.

6 Porto Maravilha

A antiga zona portuária localizada na região central da capital fluminense deu origem a um grande projeto urbano chamado *Porto Maravilha*. O projeto visa a recuperação de edificações e a reutilização de espaços na zona portuária, transformando-as em espaços de lazer e cultura com ampla infraestrutura de transportes, serviços de qualidade e empreendimentos residenciais e comerciais projetados para contribuição de uma “harmonia urbana”.

Esta região começou a entrar em decadência a partir da crise do café e da remodelação econômica ocorrida no Brasil, sobretudo entre décadas de 1920 e 1960. A atividade portuária foi deslocada em grande parte para portos do interior fluminense, enquanto as atividades de comércio e de negócios transferidas para outros bairros da cidade.

De acordo com Santos e Benevides (2014), o projeto Porto Maravilha tem um discurso “politicamente correto” em que se enaltece a cultura e os patrimônios locais, colocando-o em consonância com os aspectos de uma cidade global e com a lógica da cidade, tendo em vista as intervenções urbanas do projeto, sejam de caráter culturalista, sejam de caráter sócio econômico. Tudo dentro de um conceito de sustentabilidade e planejamento urbano.

Segundo Montié e Silva (2015), o desenvolvimento econômico seria um dos principais objetivos dos idealizadores do projeto, e a Prefeitura tem facilitado a expansão imobiliária na região através de empreendimentos comerciais, favorecendo a verticalização, modernizando a infraestrutura e propondo incentivos fiscais. Para eles, o projeto *Porto Maravilha* requer uma complexa articulação entre as dinâmicas locais e globais:

Os impactos negativos dos empreendimentos costumam ser apresentados como sacrifícios necessários no processo de construção de uma nova ordem urbana. Os megaeventos (Copa do Mundo; Jogos Olímpicos) desempenham um papel capital na elaboração da narrativa que justifica e legitima a ação estatal-privada. O interesse geral é sistematicamente invocado diante de oposições que defende “interesses particulares”. (MONIÉ;SILVA, 2015, p.119)

Santos e Benevides (2014) teorizam que o projeto Porto Maravilha tem o desafio de “reinventar” a região central da cidade, tornando-o democrático e não uma ilha de prosperidade voltada para aqueles que podem pagar pelos produtos e serviços da região, a exemplo do que ocorreu em outras cidades do mundo, e evitando a reprodução de erros em intervenções anteriores.

De acordo com Montié e Silva (2015), se por um lado a revitalização de áreas degradadas podem originar aparelhos culturais, qualificação de serviços e urbanização planejada, podem também, sobretudo em zonas portuárias, se tornar uma extensão do centro de negócios, podendo se refletir em uma monofuncionalidade

e, conseqüentemente, em desperdício de infraestrutura urbana: *“Nesse sentido, a operação urbanística em curso no Rio de Janeiro não apresenta inovações marcantes limitando-se a replicar os ingredientes presentes em projetos internacionais já concluídos”*(MONTIÉ; SILVA, 2015, p 121).

Em termos práticos, o Porto Maravilha foi idealizado como uma forma de recuperação da infraestrutura urbana, do transporte, do meio ambiente e dos patrimônios histórico e cultural da região portuária do Rio de Janeiro. O objetivo central consiste na melhoria das condições habitacionais e na atração de novos moradores para a área que abrange cerca de 5 milhões de metros quadrados. Isso porque a chegada de grandes empresas e a melhora na qualidade de prestação de serviços públicos estimularam o crescimento da população e a melhora da economia.

A Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro (Cdurp), instituída pela Lei complementar nº 102/2009, é gestora da Prefeitura na Operação Urbana Consorciada Porto Maravilha. Enquanto gestora, cabe à Cdurp prestar contas à Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Além disso, atua como fomentadora do dinamismo econômico e social da região Portuária.

Almejando obter mais recursos para a operação urbana, a prefeitura do Rio de Janeiro aumentou o potencial de construção de imóveis da Região Portuária, pois essa área atrai investidores do setor imobiliário para projetos comerciais, principalmente os

residenciais. Os investidores interessados em explorar a área devem comprar Certificados de Potencial Adicional Construtivo (Cepacs)⁴³. Ainda, segundo os dados disponíveis no *web site* da Cdurp, todo o valor arrecadado com a venda dos Cepacs é, obrigatoriamente, investido na requalificação da região, inclusive nas áreas de preservação em que os imóveis não podem ter aumento de potencial. Além disso, pelo menos 3% do valor é investido na valorização do patrimônio material e imaterial da área. O principal resultado deste processo é que o município não necessita utilizar os recursos do Tesouro nas obras, garantido maior disponibilidade financeira para a prestação dos demais serviços públicos, tais como educação, saúde, segurança.

Em relação ao conceito de mobilidade urbana, o Porto Maravilha privilegia a utilização do sistema de transporte público coletivo, valorizando a ideia de “morar perto do trabalho”. Para incutir esse hábito na população da região foi preciso criar espaços como ciclovias, de acessibilidade e integração dos meios de locomoção na área. A obra do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) integra, por exemplo, todos os meios de transporte entre o centro da cidade e a Região Portuária – isso inclui barcas, metrô, trem, ônibus, rodoviária, aeroporto, teleférico, terminal de cruzeiros marítimos e, futuramente, o BRT Transbrasil.

⁴³Títulos usados para custear operações urbanas que recuperam áreas degradadas nas cidades.

As principais obras previstas no Porto Maravilha segundo a Cdurp são: a) Demolição do Elevado da Perimetral – com o objetivo de integrar a zona portuária com centro da cidade; b) Museu de Arte do Rio (MAR) – com o objetivo de explorar a história do município; c) Museu do Amanhã – com valores éticos e de sustentabilidade, objetiva atrair o público a questionar o que queremos e para onde vamos no futuro; d) Via Binário do Porto e Túnel Rio 450 – com o objetivo de facilitar a ligação com a Rodoviária e a circulação interna, entre os bairros; e) Via Expressa e Túnel Prefeito Marcello Alencar – objetiva ligar o Aterro do Flamengo a Avenida Brasil e Ponte Rio-Niterói. O Túnel possui sentido centro da cidade; f) Nova Orla Conde – liga o Armazém 8 ao Museu Histórico Nacional; g) Veículo leve sobre trilhos – busca interligar a região portuária ao centro financeiro da cidade e ao aeroporto Santos Dumont; h) 70 km de vias reurbanizadas e 650.000 m² de calçadas refeitas; i) 700 km de redes de infraestrutura urbana reconstruídas (água, esgoto, drenagem); j) 17 km de novas ciclovias; k) 15.000 árvores.

Em relação às regras urbanísticas e ambientais, de acordo com o projeto, as novas edificações da região deverão obedecer: a) afastamento e recuo adequados entre as novas construções; b) economia de consumo de água e reaproveitamento de águas pluviais; c) economia e/ou geração local de energias limpas; d) uso de telhados verdes e/ou reflexivos do aquecimento solar; e) maximização da ventilação e iluminação natural; f) uso de materiais com certificação ambiental; g) facilitação de acesso e uso de

bicicletas.

Em relação aos compromissos sociais, o Porto Maravilha objetiva a permanência dos atuais moradores na região. Para isto, prevê: a) instalação de creches, Unidades de Pronto Atendimento e escolas que atendam a densidade populacional; b) integração entre os diversos modais de transporte público, facilitando a acessibilidade e a comunicação com outras áreas; c) recuperação da qualidade ambiental da área; d) geração de empregos diretos e permanentes na região; f) regularização e formalização das atividades econômicas; g) formação profissional; h) criação dos programas Porto Maravilha Cultural e Porto Maravilha Cidadão; i) apoio as iniciativas de desenvolvimento comunitário.

De forma inovadora, os recursos advêm da venda do potencial adicional de construção da área, conforme Lei Complementar nº 101/2009, garantindo as obras e a prestação do serviço até o ano de 2026. Atualmente, segundo o relatório do primeiro trimestre de 2017 divulgado pela Cdurp, houve a inauguração da linha 2 do Veículo Leve sobre Trilhos Carioca e aprovação de um modelo de quiosques para a Orla Conde, e, segundo o relatório, os equipamentos para a instalação devem chegar a partir do segundo semestre de 2017. Informa-se ainda que 51,9% das obras de urbanização e 56% das obras de infraestrutura do projeto já foram realizadas. Seguem em andamento normal os serviços de coleta de lixo, limpeza urbana e iluminação pública.

O museu do amanhã

O Museu do Amanhã é uma obra arquitetônica de vanguarda assinada pelo famoso arquiteto Santiago Calatrava. Localizado no Píer Mauá, caracteriza-se por ser o principal aparelho urbano de revitalização da zona Portuária da cidade do Rio de Janeiro. O novo equipamento cultural já se destaca como um dos principais pontos turísticos da cidade mesmo com sua recente inauguração. O empreendimento foi fruto de uma parceria público privada entre a prefeitura da cidade, o Grupo Globo, o Banco Santander e a BG Brasil. Além disso, a obra foi custeada, em parte, pela venda de Cepacs.

O projeto do Museu do Amanhã segue uma tendência internacional conhecida como “Efeito Bilbao”. Para Bonates (2009) a arquitetura de grife combinada com políticas público-privadas tornou a cidade de Bilbao uma exposição a céu aberto. Mais do que isso, levou as pessoas para as ruas da cidade, despertando nelas o desejo de contempla-la sob diferentes ângulos e usufruir, por exemplo, do simples ato de caminhar por ruas, praças e pontes. Além disso, a arquitetura deu aos moradores da cidade e aos cidadãos espanhóis, de maneira geral, um forte sentimento de orgulho e pertencimento.

O reconhecimento internacional dos símbolos arquitetônicos da cidade do Rio de Janeiro e com todas as suas variações agregam valor econômico e social, este último sendo intangível

financeiramente, mas certamente de grande relevância para a composição de um sentimento de cidadania e patriotismo.

Atualmente existe grande demanda por investimentos nas áreas de informação, inovação e interação do conhecimento. Por isso, é preciso que os museus renovem sua postura de gestão, buscando soluções no campo da capacitação e do financiamento e nas articulações de parcerias positivas para suas ações. A construção do Museu do Amanhã está inserida em um cenário de grandes transformações urbanísticas e socioculturais na cidade do Rio de Janeiro. Dentre os objetivos do museu, é possível citar o oferecimento de uma plataforma educacional sobre o futuro que queremos aos diferentes públicos que frequentam o local, aplicando dados e recursos da ciência para uma experiência cultural, política e ética. Ademais, o Museu do Amanhã busca a adoção de novas ferramentas e inovações no campo educacional não-formal, incentivando as pessoas a prototipar soluções de impacto, criando “futuros possíveis”.

7 Considerações Finais

O modelo de revitalização urbana adotado pela prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, no Brasil, alinhado com uma tendência global de revitalização de áreas urbanas degradadas aplicada em diversas cidades ao redor do mundo, foi responsável por significativas melhorias no espaço urbano.

Consumir bens culturais difunde de forma ampliada valores e estilos de vida diferentes provindos de uma “civilização industrial”, distanciando-os principalmente daquelas pessoas que possuem menos recursos, possibilitando uma modificação e expansão dos gostos para outros bens.

Para isso, no entanto, o financiamento privado não é suficiente para alavancar o setor devido, principalmente às falhas de mercado. Isto porque o incentivo recebido para praticar a quantidade ótima de arte para a sociedade não é suficiente, podendo resultar, portanto, na produção de menos arte que o ótimo. Desta forma, é importante que o Estado intervenha neste setor, conforme exemplos de cidades onde a valorização da cultural local surtiu efeito positivo, atraindo turistas e gerando mais recursos, além de criar uma identidade cultural com a própria população local.

Sabe-se que a cultura é um fator indispensável para o desenvolvimento econômico e social de um país, devido a seus efeitos multiplicadores sobre outros setores da economia. O papel recreativo da cultura é aliado importante no combate à fadiga mental, comum entre os trabalhadores, causando reflexos na produtividade. Também os efeitos do investimento em cultura, fidelizando estadias, regenerando áreas degradadas, modificando paisagens, valorizando o ambiente, atraindo novos públicos. A forma como a cultura é tratada pelo nosso país, juridicamente, demonstrando todo o apoio e proteção à cultura nacional.

O projeto Porto Maravilha, que visa a recuperação de

edificações e a reutilização de espaços na zona portuária, transformou-se num espaço de lazer e cultura, com ampla infraestrutura de transportes, serviços de qualidade e empreendimentos residenciais e comerciais projetados para contribuição de uma “harmonia urbana”. O Museu do Amanhã é o principal equipamento cultural deste projeto.

O Museu do Amanhã, nesse sentido, é uma obra diferenciada das demais, pois foi projetado para dar novos ares à cidade do Rio de Janeiro, oferecendo uma plataforma educacional sobre o futuro aos diferentes públicos que frequentam o local, aplicando dados e recursos da ciência para uma experiência cultural, política e ética, além da promoção de discussões sobre valores, soluções sustentáveis, consciência ecológica, etc. Além disto, o museu possibilitou a geração de empregos, tanto para sua construção quanto para sua preservação, além de possuir diversos parceiros públicos e privados que garantem a sua saúde financeira. Outra ação diferenciada desta obra é a preocupação com a sustentabilidade do local, preocupando-se com a utilização de energia solar, com o uso racional da água e com o problema da poluição, pois o museu não disponibiliza estacionamento, justamente para incentivar a utilização do transporte público e alternativo.

Por fim, não há como avaliar com exatidão o impacto que o Museu do Amanhã causa na economia da cidade por se tratar de um empreendimento novo, com menos de dois anos de funcionamento. O museu é parte do projeto de revitalização, neste caso da zona

portuária da cidade do Rio de Janeiro. No entanto, o incentivo cultural, aliado a políticas público-privadas, é importante na construção de uma identidade local, no desenvolvimento local e na integração das cidades com a sua população, o que justifica a análise deste e de outros casos, além dos resultados obtidos.

Referências Bibliográficas

BONATES, Mariana Fialho. "El guggenheim y mucho más" monumental urbanism and signature architecture in Bilbao. *Pós*, São Paulo, v. 16, n. 26, p. 62-90, dez. 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.11606/issn.2317-2762.v0i26p62-90>>. Acesso em: 4 jun. 2017.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 22 jun. 2017.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO - CDURP. *Museu do Amanhã muda a paisagem do Centro do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CDURP, 2011. Disponível em: <<http://portomaravilha.com.br/uploads/releases/55cbb3402911f.pdf>>. Acesso em: 6 jun. 2016.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO - CDURP. *CDURP*. Rio de Janeiro: CDURP, [2017?]. Disponível em:

<<http://www.portomaravilha.com.br/cdurp>>. Acesso em: 5 jul. 2017.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA REGIÃO DO PORTO DO RIO DE JANEIRO - CDURP. *Museu do Amanhã*. Rio de Janeiro: CDURP, 2015. Disponível em: <http://www.portomaravilha.com.br/museu_amanha>. Acesso em: 5 jul. 2017.

DINIZ, Sibelle Cornélio. Análise do setor cultural nas regiões metropolitanas brasileiras. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 36., 2008, Salvador. *Anais eletrônicos...* Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211651060-.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2017.

FREY, Bruno. *La economía del arte*. Barcelona: La Caixa, 2000. (Colección Estudios Económicos, 18). Disponível em: <http://www.caixabankresearch.com/documents/10180/54279/ee18_esp.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2017.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

KÖRÖSSY, Nathália; LEAL, Suely Maria Ribeiro. Turismo nos espaços urbanos contemporâneos e grandes projetos urbanísticos: alguma relação? *Turydes*, Espanha, v. 8, n. 19, p. 1-16, dez. 2015. Disponível em: <<http://www.eumed.net/rev/turydes/19/megaeventos.html>>. Acesso em: 12 jun. 2017.

MARCO, Kátia de. A cultura transforma uma cidade: algumas referências a Niterói. In: REIS, Ana Carla Fonseca; MARCO, Kátia de (Org.). *Economia da cultura: ideias e vivências*. Rio de Janeiro: E-livre, 2009. (Coleção Ideias e Vivências, 1). p. 279-287.

Disponível em: <<http://garimpodesolucoes.com.br/wp-content/uploads/2014/09/Economia-da-Cultura-Ideias-e-Viv%C3%A2ncias1.pdf>> Acesso em: 6 jun. 2016.

MELGUIZO, Jorge. Medellín, uma cidade criativa. In: REIS, Ana Carla Fonseca; KAGEYAMA, Peter (Org.). *Cidades criativas: perspectivas*. São Paulo: Garimpo de Soluções, 2011. p. 44-49. Disponível em: <<http://imprensa.spturis.com.br/wp-content/uploads/2012/05/Livro-Cidades-Criativas-Perspectivas.pdf>>. Acesso em: 22 mar. 2017.

MONIÉ, Frédéric, SILVA, Vivian Santos da. O projeto Porto Maravilha de revitalização da área portuária do Rio de Janeiro entre inovações e retrocessos na produção do espaço urbano. *Transporte y Territorio*, Rio de Janeiro, n. 12, p. 110-116, 2015. Disponível em:<<http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/rtt/article/view/1225/1186>>. Acesso em: 19 mar. 2017.

MUSEU DO AMANHÃ. *Plano museológico*. Rio de Janeiro: Expomus; Fundação Roberto Marinho, 2015. Disponível em: <https://museudoamanha.org.br/sites/default/files/expomus_plano_museologico_digital_160219_Otimizar.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2017.

PORTA, Paula. *Economia da cultura: um setor estratégico para o país*. Prodec/MinC. 2008. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/documents/10883/38605/texto-sobre-o-prodec-paula-porta.pdf/5a9047a0-2f5f-4059-aeb3-c8859188f4ff>>. Acesso em: 17 set. 2016.

REIS, Ana Carla Fonseca; URANI, André. Cidades criativas: perspectivas brasileiras. In: REIS, Ana Carla Fonseca; KAGEYAMA, Peter (Org.). *Cidades criativas: perspectivas*. São Paulo: Garimpo de Soluções, 2011. p. 30-37. Disponível em:

<<http://imprensa.spturis.com.br/wp-content/uploads/2012/05/Livro-Cidades-Criativas-Perspectivas.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2016.

RIO DE JANEIRO. *Prefeitura do Rio inaugura Museu do Amanhã*. Rio de Janeiro: 2015. Disponível em: <<http://www.rio.rj.gov.br/web/ipp/exibeconteudo?id=5806505>>. Acesso em: 15 maio 2016.

SANTOS, Maria Helena Carmo; BENEVIDES, Ricardo. Porto maravilha: uma proposta de reinvenção do Centro do Rio pela ótica da requalificação do espaço urbano. *Eptic*, São Cristóvão/SE, v. 16, n. 1, p. 105-119, jan./abr. 2014. Disponível em: <<https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/1864/1635>>. Acesso em: 23 jun. 2017.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 4. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 802. In: LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 14. Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2010, p. 918.

A RESPONSABILIDADE TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UM NOVO PARADIGMA DO DIREITO À CIDADE

Cintia Estefania Fernandes⁴⁴

1 Introdução

A partir do advento da Constituição Federal de 1988, verifica-se um novo paradigma conceitual, normativo e empírico da Responsabilidade Territorial dos Municípios, relativamente aos atos de gestão pública na política territorial, e por consequência direta, no planejamento urbano e regional sustentável.

Deve-se garantir a eficiência do planejamento e o desenvolvimento das cidades brasileiras, as quais deverão estar fulcradas nos seguintes Princípios Constitucionais: Dignidade da

⁴⁴ Procuradora do Município de Curitiba; Doutora em Gestão Urbana pela PUC/PR; Mestre em Direito do Estado / Direito Tributário pela UFPR; Professora do IBET; **Professora** do Programa Nacional de Capacitação das Cidades do **Ministério das Cidades**; **Professora** do Lincoln Institute, Cambridge-MA, EUA – Programa da América Latina e Caribe; **Professora** do Centro Universitário Curitiba (**Unicuritiba**); Professora convidada de Tributação Imobiliária – UFPR; **Professora** da **Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDCONST)**; Professora da Universidade Tuiuti-PR; Colaboradora da JICA-JP e da ONU-Habitat-Ecuador; **Autora do livro IPTU - Texto e contexto**. São Paulo: Quartier Latin, 2005, 448p; Presidente da Comissão de Direito à Cidade da OAB-PR; ex-Presidente e ex-Vice-Presidente da Comissão de Advogados Públicos da OAB-PR e Curitiba; Palestrante em eventos nacionais e internacionais.

pessoa humana; direito à moradia; função social e ambiental da propriedade; função social e ambiental da cidade; responsabilidade territorial dos municípios; prevalência do interesse público sobre o particular; autonomia municipal; isonomia; solidariedade; dos objetivos fundamentais da república federativa do Brasil; da democracia e da República; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; ordenação e controle do uso do solo; impossibilidade da retenção especulativa do imóvel urbano; recuperação de investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; implicando num marco jurídico, que fundamenta uma nova gestão pública, a gestão pública territorial pautada nas novas demandas do século XXI e constantes da Carta Magna de 1988.

Por princípios José Roberto Vieira ensina (1993, p. 36) “... princípios são normas, descabendo, pois, referi-los como entidades diversas que não constituem. E como normas jurídicas (...) apresentam-se como juízos hipotéticos, conservando a mesma natureza sintática de todas as normas jurídicas”.

Se pretende delinear este novo paradigma em face do direito à Cidade, ao planejamento urbano e à gestão territorial.

2 contextualização dos conceitos de espaço, território, lugar e planejamento urbano na temática proposta

Saber os conceitos de espaço, território e lugar é fator relevante para se definir corretamente a dimensão da atuação estatal e a exata demarcação das responsabilidades correspondentes.

São conceitos muitas vezes compartilhados pela doutrina de maneira similar, outras vezes complementar e outras de forma contraditória, razão pela qual demandam do intérprete que se especifique o ângulo argumentativo adotado.

Como destaca Milton Santos (2000, p. 25 e 26), conceituar espaço, território e lugar são filigranas, pode-se usar um ou outro, definindo-se antes o que se quer fazer com cada um deles.

Neste artigo seguimos a orientação de Cabral (2007, p. 153), no sentido de que os espaços contêm lugares, quem contém paisagens, que contém territórios.

Sendo assim, partindo-se da premissa anteriormente descrita, entende-se que o espaço, conforme Cabral, deve contemplar simultaneamente forma (material) e o conteúdo (social).⁴⁵

Cabral (2007, p.151) destaca a diferença entre espaço e território, afirmando que ao se apropriar concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação de um espaço, o ator o territorializa. “O espaço vem primeiro, ele é preexistente a toda ação”.

45 CABRAL. Luiz Otávio. Revisitando as noções de espaço, lugar, paisagem e território, sob uma perspectiva geográfica. **Revista de Ciências Humanas**, v. 41, n.1-2, p. 141-155, 2007.

Já o território é a universalidade das terras dentro do limite de cada Estado, podendo-se afugentar, exercer o poder de permanência ou expulsão do indivíduo.⁴⁶

Segundo o escólio de Streck (2008, p.164), território é o *locus* sobre o qual será fixado o elemento humano e terá lugar o exercício do poder e aplicação do ordenamento jurídico-positivo estatal, estando composto pelo solo, subsolo, espaço aéreo (camada atmosférica), plataforma submarina, mar territorial, navios e embaixadas.

Sobre território, é importante ainda destacar o ensinamento de Abromovay (*apud* ORTEGA, 2008, p. 76), quando afirma que:

O território, mais que uma simples base física para as relações entre indivíduos e empresa, possui um tecido social, uma organização complexa feita por laços que vão muito além de seus atributos naturais e dos custos de transportes e de comunicações. Um território representa uma trama de relações com raízes históricas, configurações políticas e identidades que representam um papel pouco conhecido no próprio desenvolvimento econômico.

Como lugar, Cabral (2007, p. 148) especifica tratar-se de espaço dotado de valor, lar, localidade, bairro, campo de sociabilidade, cidade, regiões, Estado-Nação, planeta, impondo uma visão em arquipélago, a funcionalização do mundo.

46 ACQUAVIVAS, Marcus Claudio. Teoria Geral do Estado - p. 40/41 – Saraiva – São Paulo/ 2000.

Os conceitos de espaço, território e lugar devem ainda ser contextualizados no âmbito do que se entende por planejamento e gestão territorial, ambas ações integradoras do Princípio da Função Social e Ambiental das Cidades.

A prospecção de procedimentos visando ordenação de determinado espaço, lugar e território, deve compor o planejamento e a gestão territorial, confirmando, afirmando ou infirmando a responsabilidade territorial do Município.

Por planejamento territorial, entenda-se o planejamento urbano e regional, isto é, planejamento local-regional por meio de uma ação coordenada do território urbano e rural nos termos do Plano Diretor que detém a contextualização da função social da propriedade e da gestão democrática das cidades (OLIVEIRA, 2011).

Conforme Miranda (2011), a política nacional de desenvolvimento urbano deve ser feita por meio do desenvolvimento territorial em escalas regionais e locais, reestruturando a organização espacial através de uma visão integradora e solidária.

Não se pode olvidar que o urbano e o rural são conceitos híbridos, que não permitem recortes rígidos, hoje devendo se considerar um critério multidimensional das cidades conforme escólio de Milton Santos.

Por fim, convém ressaltar a irreversível transformação do planeta em planeta urbano, “planeta urbe”, cada vez mais suscetível à insegurança climática, econômica, social e ambiental, o que

demanda a gestão ordenada do território no âmbito local (OLIVEIRA, 2011), sendo que a função social e ambiental da propriedade e a da cidade dão nova estrutura ao conceito de propriedade, reconfigurando-o e tornando a propriedade além de patrimônio individual, um bem coletivo vinculado ao bem comum. Nesta toada, passa a existir a responsabilidade territorial do Município, **não mais em um plano defensivo, mas em um plano preventivo**, integralizador do espaço, lugar e território local, de forma construtiva e concreta, resultando em um poder/dever, isto é, na existência de um Plano Diretor eficiente e eficaz, instituído e aplicado.

O Brasil é um Estado Social Democrático de Direito, conforme prescreve o art. 1.º da Constituição Federal de 1988⁴⁷.

Assim, para se alcançar a concretização deste Estado Social Democrático de Direito, tem-se que pautar nos objetivos fundamentais, estabelecidos no art. 3.º da Constituição Federal, princípios estes que possuem função de princípios gerais.⁴⁸:

⁴⁷ Art. 1.º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa; V – o pluralismo político.

⁴⁸ Art. 3.º. 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.

Dentro do contexto constitucional brasileiro, tem-se que ter em mente a importância da consecução dos objetivos basilares da sociedade, isto é, a realização da democracia, por meio da busca da efetivação de medidas urbanísticas ligadas à necessidade de solução da crise espacial do território, da proteção dos cidadãos, da necessidade da busca do bem-estar social em um plano concreto⁴⁹ juntamente **com o desenvolvimento urbano ambientalmente sustentável** o qual está diretamente ligado ao novo paradigma da responsabilidade territorial dos Municípios e que tem como pressuposto a legislação contida na CF/1988, no Estatuto da Cidade e nas diretrizes nacionais de instituição do cadastro territorial multifinalitário pelos municípios brasileiros.⁵⁰

Os Municípios são entes fundamentais para a descentralização do poder concretizando o ideal democrático. São sujeitos cujas ações e/ou omissões tem implicações diretas nos resultados eficientes de planejamento e gestão.

⁴⁹ Seguindo o escólio de José Nilo de Castro (2003, p. 34-35): “O Município é a base territorial das ações humanas e o único espaço onde se realiza o princípio democrático pela participação popular e pelo princípio da cooperação. [...] Há que se ressaltar efetivamente a força do Município. Depoimentos históricos revelam-se oportunos: Napoleão Bonaparte, na entrada do século XIX, escreveu da campanha a um de seus Ministros: ‘Vou começar a fortuna da França pela prosperidade dos Municípios’”. A. François Vivien, em sua obra *Études Administratives*, de 1845, sentenciou positivamente que “*Cést dans la commune que naissent les premiers sentiments que attachement lés hommes au sol natal*”.

⁵⁰ Portaria Ministerial nº 511, de 07 de dezembro de 2009 (DOU, de 08/12/2009 – Seção 1, p. 75). Manual de Apoio – CTM: Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros / Organizadores: Eglaisa Micheline Pontes Cunha e Diego Alfonso Erba – Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

Neste sentido, leciona Hans Kelsen (1998, p. 445-451):

A descentralização permite uma aproximação maior da idéia de democracia do que a centralização. Essa idéia é o princípio de autodeterminação. A democracia exige a conformidade máxima entre a vontade geral expressa na ordem jurídica e a vontade dos indivíduos sujeitos à ordem, por essa razão, a ordem jurídica é criada pelos próprios indivíduos por ele obrigados, de acordo com o princípio da maioria.

A propriedade passou a ter uma significação pública, diretamente ligada aos direitos sociais previstos na Constituição, só podendo ser exercida desde que em consonância com os preceitos que enunciam estes direitos.

Com a precisão que lhe é peculiar, Edésio Fernandes (2002, p. 09) leciona:

Rompendo de vez com a tradição civilista e com a concepção individualista do direito de propriedade imobiliária que têm orientado grande parte da doutrina jurídica e das interpretações dos tribunais ao longo do processo de urbanização intensiva, e culminando assim um processo de reforma jurídica que começou na década de 1930, o que a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade propõem é uma mudança do paradigma da função social da propriedade e da cidade através da reforma da ordem jurídico-urbanística municipal.

Cumprase se ter como máxima absoluta a inexistência de propriedade desconectada da sua função social, o que se verifica de forma expressa no Brasil segundo o disposto nos arts. 5.º, inciso

XXIII, 156, 182 e 183⁵¹, todos da Constituição Federal. O “Estatuto da Cidade” estabelece as diretrizes gerais da política urbana, regulamentando os arts. 182 e 183 da Constituição Federal.

Frisa-se que o Estatuto dá ênfase à gestão democrática da cidade, fazendo com que todas as diretrizes sejam debatidas com a participação da população e de associações representativas da comunidade, com a promoção de audiências e consultas públicas.

Verifica-se que no Brasil ainda temos deficiências em todas as áreas apontadas como críticas pela estratégia de Yokohama para um mundo mais seguro: “a) Governança; quadros institucionais, jurídicos e normativos; b) Identificação, avaliação e vigilância dos riscos e alerta prévio; c) gestão do conhecimento e educação; d) redução dos fatores de risco subjacentes; e) preparação para uma resposta eficaz e uma recuperação efetiva.” (Exame da Estratégia e Plano de Ação de Yokohama para um mundo mais seguro (a/CONF.206/L.1).

O novo paradigma de planejamento urbano voltado à implementação eficiente de uma gestão urbana territorial sustentável e preventiva, decorre eminentemente da Responsabilidade Territorial prescrita no âmbito da competência dos Municípios, art.

⁵¹ CF/88: “art. 5.º [...]XXIII – é garantido o direito de propriedade; XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; art. 30. Compete aos Municípios: [...] VIII – promover, no que couber, adequação do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano [...]”.

30, incisos I e VIII, da Constituição Federal de 1988 e tem como consequência a afirmação do novo paradigma do direito fundamental ao planejamento e gestão urbana de forma preventiva a múltiplos danos urbanos (MDU), o que implica na necessária existência de cadastros territoriais (CT) atualizados, se possível, multifinalitários (CTM).

3 Responsabilidade territorial dos municípios, o planejamento urbano e a gestão urbana territorial

Atualmente os entes federados têm como obrigação assumir a responsabilidade territorial que lhes compete a partir do planejamento territorial urbano-regional e da gestão urbana delineada pela Constituição Federal de 1988 e pela legislação infraconstitucional vigente⁵², demandando soluções para as vulnerabilidades existentes.

Impedir as crises cumulativas das cidades, nos termos apontados pelo professor Dr. Clovis ULTRAMARI (2006, p. 12 a 17)⁵³, é condição obrigatória para se equacionar as resiliências aceitáveis no meio urbano.

⁵² Serão considerados os conceitos de vulnerabilidades, resiliências e crises cumulativas urbanas propostos pelo professor Dr. Clovis ULTRAMARI. *In* revista São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Saede, v. 20n.1, p. 1-155, jan./mar.2006, p. 109 a 122.

⁵³ ULTRAMARI. Clovis. **Guerras, desastres, pobreza, mas também resiliências urbanas.** *In* Portal Vitruvius. WWW.vitruvius.com.br/arquitextos/arg075/arg075_03.asp, 08/2006, 1 a 17.

A propriedade passou a ter uma significação pública, diretamente ligada aos direitos sociais previstos na Constituição Federal, só podendo ser exercida desde que em consonância com os preceitos que enunciam tais direitos.

Importante destacar que Larenz “se refere à *Lex Máxima* da República Federal alemã, segundo a qual a **propriedade obriga, isto é, seu uso deve servir ao bem da coletividade**. (Apud FACHIN, Luiz Edson, p.17).

Ex positis, a partir das premissas apontadas, tem-se que a partir da CF/88 há o reconhecimento de um novo marco jurídico, o marco jurídico da Responsabilidade Territorial, hoje diretamente conectada aos Municípios em termos constitucionais, o que implica na necessária instrumentalização de tal poder-dever, por meio não mais de expectativas relativas à existência de um mero planejamento urbano com estrutura defensiva da cidade, mas um planejamento urbano sustentável e **preventivo**.

A Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung vem promovendo o desenvolvimento da democracia, visando à justiça social com vários países, dentre eles o Brasil, tendo como um dos seus princípios “o pressuposto de que o ordenamento do Estado, do território e consequentemente da sociedade são básicos para a democracia e a liberdade”.

Por meio de ações racionais e sistemáticas se tem como objetivo proporcionar a integração das ciências sociais, exatas, ambiental, antropológica, sociológica e jurídica acerca da análise

proposta, no resgate da compreensão coletiva da existência de novos conceitos que implicam em novas formas de atuação na gestão territorial urbana dos Municípios.

O ser humano quando mantido em condições de vida digna tem condições de proteger o meio ambiente, caso contrário, a própria natureza humana buscará condições, ainda que mínimas de sobrevivência, visando minimizar conflitos e se adaptar às condições que lhe restam para fins de sobrevivência, habitando em áreas de mangues, rios, florestas, fundos de vales, barrancos, barrocas e outras configurações de sobrevida, poluindo e degradando o meio ambiente de forma involuntária e deflagrando resiliências urbanas que levam a desastres, catástrofes e situações coletivamente danosas, como poluição das águas, proliferação de doenças que causam calamidade pública, destruição do meio ambiente, forçando políticas públicas defensivas.

Conforme ensina Juarez de Freitas (2011, p. 301):

A responsabilidade do Estado é una. Numa leitura sistemática do sistema constitucional, o que se afirma é a presunção *juris tantum* do nexo de causalidade, uma vez que viáveis as mencionadas excludentes, tanto em relação às condutas comissivas como no atinente às omissivas.

Tal presunção de causalidade nasce diretamente da Constituição e do seu reconhecimento da vulnerabilidade presumida das possíveis vítimas do descumprimento dos deveres de sustentabilidade multidimensional.

A Administração Pública está vinculada a uma nova postura na Gestão Territorial, devendo agir preventivamente e de maneira eficiente, o que implica na necessidade de informação segura e atualizada, segundo cadastros territoriais urbanos (multifinalitários) que reflitam a Cidade legal e a Cidade real.

Segundo Juarez Freitas:

Com o fito de sensibilizar, para a ótica aqui preconizada, viável afirmar, no rumo da responsabilidade do Estado Sustentável, que: (a) configura-se lesiva a inércia ou a omissão inconstitucional, que nasce do descumprimento do dever de formular e de implementar as políticas públicas da sustentabilidade, a tempo de inibir ou afastar danos perfeitamente evitáveis. Tal dever se apresenta correlacionado intimamente ao citado direito fundamental à boa administração, convindo realçar o caráter solidário da responsabilidade dos degradadores ambientais; (b) ao Poder Público cumpre, sem solução de continuidade, conferir absoluta prioridade ao que a Carta designa como tal (CF, art. 225), motivo pelo qual não se admite invocar a discricionariedade administrativa ou a reserva do possível para deixar de implementar, por exemplo, programas de atenção às vítimas potenciais ou efetivas dos danos ambientais (...) (c) resulta configurado o nexó de causalidade entre a inércia inconstitucional e o evento danoso, na circunstância explícita da negligência estatal de providências de remoção das pessoas das áreas de risco.⁵⁴

⁵⁴ FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 292/294.

4 Considerações finais

Ex positis, a partir da Constituição Federal de 1988, verifica-se efetivamente um novo paradigma conceitual, normativo e empírico da Responsabilidade Territorial dos Municípios relativamente aos atos de gestão pública na política territorial.

Pontuar o grau de responsabilidade estatal e definir condutas técnicas e jurídicas que possam levar ao desenvolvimento urbano sustentável, implementando de direito e de fato os Planos Diretores e os Cadastros Territoriais (Multifinalitários), tornando a cidade compatível com os ditames principiológicos contidos no texto constitucional, isto é, com a dignidade da pessoa humana; o direito à moradia; a função social e ambiental da propriedade; a função social e ambiental da cidade; a responsabilidade territorial dos municípios; a prevalência do interesse público sobre o particular; a autonomia municipal; a isonomia; a solidariedade; os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; a democracia e a República; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; a ordenação e controle do uso do solo; a impossibilidade da retenção especulativa do imóvel urbano; a obrigatória recuperação de investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos, culminando com políticas públicas que previnam, diminuam ou eliminem desastres e múltiplos danos urbanos (MDU), é o desafio que deve ser enfrentado neste século.

O novo paradigma da responsabilidade territorial dos Municípios abre uma nova dimensão no planejamento urbano e na gestão pública territorial, eis que a partir dos preceitos constitucionais e da legislação infraconstitucional vigentes, o Município passa a ter poder/dever nas suas ações e omissões, devendo compatibilizar o desenvolvimento social e o desenvolvimento econômico, visando garantir o Direito Intergeracional no âmbito do interesse local.

Referências Bibliográficas

ACQUAVIVAS, Marcus Claudio. *Teoria Geral do Estado* - p. 40/41 – Saraiva – São Paulo/ 2000.

BRASIL. *Ministério das Cidades. Portaria nº 511, de 7 de dezembro de 2009*. Diretrizes Nacionais para o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM). Diário Oficial da República Federativa do Brasil nº 234, Brasília, p. 75, 8 de dezembro de 2009. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/Portaria_511_PROEXT.pdf>. Acesso em: 14/03/2017.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 14/03/2017.

BRASIL. *Lei nº 10.257*. Estatuto da Cidade. Brasília, DF, 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 06/12/2015.

BOULLIER, Dominique. *Au-delà des territoires numériques em dix theses*. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 2, n.1, p. 13-27, 2010.

CABRAL. Luiz Otávio. *Revisitando as noções de espaço, lugar, paisagem e território, sob uma perspectiva geográfica*. Revista de Ciências Humanas, v. 41, n.1-2, p. 141-155, 2007. (disponível online).

CASTRO, José Nilo de. *A Disputa pela cidadania e as novas concepções de cidade*. Revista de Direito Municipal, Belo Horizonte, a. 4., n. 7, p. 34-39, jan./fev./mar.2003.

CONFERÊNCIA MUNDIAL SOBRE A REDUÇÃO DE DESASTRES. Quadro de Ação de Hyogo para 2005-2015. *Aumento da resiliência das nações e das comunidades frente aos desastres*. Resumo do Informe (A/CONF. 206/6). Kobe, Hyogo, Japão. 18 a 22 de janeiro de 2005.

ENGISCH, Karl. *Introdução ao pensamento jurídico*. 8ª ed. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian, 2001.

FACHIN, Luiz Edson. *A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural*. Porto Alegre: Fabris, 1998, p. 15.

FERNANDES, Edésio. Um novo estatuto para as cidades brasileiras. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, p. 7-13, 2002.

___ *Aspectos jurídicos de los programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana em Latinoamérica*. Texto apresentado no Curso de profundización sobre políticas de suelo urbano en América Latina de Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

FREITAS, Juarez. *Sustentabilidade: direito ao futuro*. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 340.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 4. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. *Função social da propriedade: direito econômico*. In FRANÇA, R. Limongi [coord.]. *Enciclopédia Saraiva de Direito*. São Paulo: Saraiva, 1977, v. 39. p. 19-20.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo : Martins Fontes, 2003.

_____. *Teoria geral do direito e do estado*. São Paulo : Martins Fontes, 1998.

LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito*. 2ª ed. Lisboa : Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

LÉVY, Jean Philippe. *História da propriedade*. Trad. Fernanda Trigueiro. Lisboa: Estampa, 1973.

LIMONAD, Ester. *Reflexões sobre o espaço, o urbano e a urbanização*. *GEOgrafia*, Niterói, v. 1, n.1, p.88, 1999.

MIRANDA, Livia I. Bezerra. MORAES, Demóstenes Andrade. *Território, Ambiente e Planejamento Urbano: Diálogos necessários*. In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. XIV, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: Anpur, 2011.

MONTE-MÓR. Roberto Luiz. *O que é urbano, no mundo contemporâneo*. Belo Horizonte: UFMG-Ceentro de desenvolvimento e planejamento regional – CEDDEPLAR, 2006, p. 281. (disponível *online*)

OLIVEIRA, Fabricio Leal de. *Os Novos Planos Diretores Municipais brasileiros: uma avaliação preliminar*. In: Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, XIV, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: Anpur, 2011. (CD-Rom)

ORTEGA, Antonio César. *Territórios deprimidos. Desafios para as políticas de desenvolvimento rural*. Campinas, SP: Ed. Alínea. Uberlândia, MG: Edufu, 2008, p. 51 a 88.

SANTOS, Milton. *Território e sociedade: entrevista com Milton Santos*. 2ed. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2000. p. 21, 22, 23.

SILVA, D. J. da. *O Paradigma Transdisciplinar: uma perspectiva metodológica para a pesquisa ambiental*. In *Workshop sobre Interdisciplinaridade*. São José dos Campos: Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, Anais..., 1999. (disponível *online*)

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José L. B. – *Ciência Política e Teoria do Estado*. Porto Alegre, 2008, p. 164.

ULTRAMARI, Clóvis e REZENDE, Denis Alcides. *Mudanças e continuidades na gestão urbana brasileira*. In *Revista Paranaense de Desenvolvimento*. Curitiba: Iparde, v. 111, julho/dezembro, 2006, p. 19-28.

_____. *Vulnerabilidades, Resiliências e Crises Cumulativas Urbanas*. In *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Fundação Seade, v. 20, n. 1, Janeiro-março, 2006, p. 109-122.

VIEIRA, José Roberto. *A Regra Matriz de Incidência do IPI: Texto e Contexto*. Curitiba: Juruá, 1993.

POLÍTICAS HABITACIONAIS E A PROPOSIÇÃO DE UM MODELO DE CONJUNTO HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL

Daniela Chiarello Fastofskia⁵⁵

Bruna Cristine de Oliveira⁵⁶

Resumo: Este estudo teve como perspectiva a investigação das proposições arquitetônicas de conjuntos habitacionais empreendidos através de políticas federais de habitação, como o Programa Minha Casa Minha Vida. A questão da provisão habitacional para faixas de menor renda é discutida desde os anos 1930, passando pela implantação do Banco Nacional de Habitação até os dias de hoje. Um dos grandes problemas vistos na adoção dos modelos habitacionais disseminados pelas empreiteiras é a reprodução em massa, sem considerar as características de cada contexto e de cada comunidade. A especulação imobiliária, que coloca na mão dos afortunados os lotes urbanos centrais, representa grande parcela na questão da segregação sócioespacial dos conjuntos habitacionais implantados, quase que em sua totalidade nos limites periféricos dos municípios. Espera-se, com esse trabalho, levantar o papel da moradia como elemento relevante na identidade dos seus moradores. Assim, pensa-se tornar possível o conceito da habitabilidade, que

⁵⁵Arquiteta e Urbanista pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Mestra em Engenharia Civil pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Coordenadora e Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário da Serra Gaúcha (FSG). Caxias do Sul, RS, Brasil.

E-mail: daniela.fastofski@fsg.br. Endereço: Rua Marechal Floriano, 1229, Bairro Pio X, CEP 95020-371, Caxias do Sul, RS.

⁵⁶Arquiteta e Urbanista pelo Centro Universitário da Serra Gaúcha (FSG). Mestranda em Planejamento e Projeto Urbano pela Universidade do Porto (Portugal). Caxias do Sul, RS, Brasil.

E-mail: nu.nah@hotmail.com. Rua Marechal Floriano, 1229, Bairro Pio X, CEP 95020-371, Caxias do Sul, RS.

segue a premissa de que a moradia vai além da unidade, ela estende-se ao meio em que tal está inserida. Enquanto as políticas públicas tenderem a privilegiar a dimensão econômica, a moradia não conseguirá exercer sua função de forma eficaz. Por fim, traz-se um modelo para o Loteamento Campos da Serra em Caxias do Sul, RS, Brasil, onde se mantém a ideia de verticalização, mas se visa agregar identidade.

Palavras-chave: Habitação social. Programa Minha Casa Minha Vida. Identidade. Caxias do Sul. Loteamento Campos da Serra.

1 Introdução

Há muito tempo o país apresenta um quadro de déficit habitacional difícil de ser revertido somente por meio de políticas habitacionais, onde o Estatuto da Cidade e o Ministério das Cidades seguem como coadjuvantes. A criação de um programa para a construção de moradias, mas onde a maior função foi aquecer a construção civil frente à crise dos subprimes, dificilmente constituiria em resultados diferentes dos apresentados. A produção capitalista da moradia tornou o sonho da casa própria uma série de ideais pensados racionalmente, de forma pluralizada e carimbada por toda a extensão do território brasileiro.

No ano de 2009, quando do lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, o déficit habitacional do país estava estimado em 7,2 milhões de moradias, 90% deste concentrado na faixa com rendimentos abaixo de três salários mínimos - 3 S.M. Para fundamentar a Medida Provisória Nº 459 (BRASIL, 2009) foi criada uma reserva em que 40% da meta seria destinada a esta faixa. Além

de os números serem insuficientes para remover a maioria da população da informalidade, a proposta para esses empreendimentos não apresentou preocupação com o perfil dos assentados. Nesses predominaram critérios quantitativos acima dos qualitativos, onde o custo - benefício gerador do lucro das empreiteiras, se sobressai a qualquer interesse de qualidade habitacional ou integração urbana.

Outra questão é a localização dos conjuntos habitacionais, observado o seu distanciamento das centralidades, serviços, áreas e equipamentos públicos, ferindo conceitos do Estatuto da Cidade na busca de uma cidade mais justa para todos.

Em Caxias do Sul, RS, tem-se o exemplo do Loteamento Campos da Serra, que abriga condomínios do PMCMV para famílias com renda de até 3 S.M., em um contexto que revela a monotonia do espaço e ausência de identidade imprimida pela construção em larga escala, conseguintes do modelo econômico adotado.

Tendo em vista estas questões, o presente estudo teve como enfoque elencar soluções arquitetônicas que poderiam vir a ser adotadas, aplicadas concretamente em um terreno neste loteamento e que se diferem das vistas no local.

2 Referencial Teórico

É ingênuo não afirmar que o difícil acesso à terra está ligado à desigualdade sócioespacial (FERREIRA, 2005). As políticas habitacionais de interesse social vêm repetindo modelos que não

prezam por qualidade arquitetônica e urbana. Tal forma de pensar transforma a moradia social em um sistema de multiplicação desenfreada, onde os números são mais relevantes que a inegável exclusão social.

O déficit habitacional brasileiro inicia-se quando a terra, domínio da Coroa, passa a ser distribuída entre produtores cafeeiros. A proibição do tráfico negreiro e a Lei de Terras os obrigam a procurar por mão de obra livre e direciona os imigrantes (FERREIRA, 2005). O número de escravos libertos, mas sem condições de adquirir uma propriedade, e de imigrantes presos a dívidas com os patrões era considerável. Em 1895, dos 130 mil moradores de São Paulo, 71 mil eram estrangeiros, a maioria residente nas cidades.

A construção em larga escala nos centros urbanos com moradias de aluguel pela iniciativa privada marca a execução dos primeiros cortiços. O Estado, por sua vez, não se envolveu em questões de moradia até a Era Vargas (1930 - 1945). As dinâmicas de ocupação da época constituíram uma matriz de exclusão que perdura até hoje. O acesso à cidade foi e é privilégio dos que podem pagar por ela.

Os centros passaram a abrigar comércio e serviços, valorizando estas áreas e forçando a realocação dos mais pobres à periferia. “A população de baixa renda buscou suprir a crise de habitação ocupando terrenos vazios encontrados em subúrbios ou até encostas de morros” (RUBIN, 2013).

Usando o discurso de sanear bairros insalubres o Estado promove a expulsão da classe baixa dos centros (FERREIRA, 2005). Incentivos fiscais são oferecidos pelo poder público aos investidores para a construção de vilas operárias. Por outro lado, diz Villaça (1986, p.17), para a classe dominante era mais fácil a convivência com as vilas operárias do que com os cortiços, e ainda ressalta Rubin (2013):

As intenções segregacionistas que visavam mantê-las afastadas dos locais de interesse da burguesia ficam claras, por exemplo, no Código Sanitário do Estado de São Paulo de 1894. Apesar das vilas serem consideradas na época modelos de “habitação higiênica”, esse Código determinava que elas [...] seriam estabelecidas fora da aglomeração urbana (RUBIN, 2013).

O acesso às vilas se restringia a operários qualificados, não solucionando o déficit habitacional dos pobres. Rubin (2013), sobre a divisão sócioespacial, diz:

Isso torna bem visível a situação atual no nosso país, onde as populações de baixa renda são inseridas diretamente na periferia das cidades, devido a uma condição histórica e não a partir da visualização das reais necessidades dessa população (RUBIN, 2013).

Com a Lei do Inquilinato na Era Vargas, o setor privado é desestimulado em investir na construção de moradias pelo controle do valor dos aluguéis. Intensifica-se a segregação para a periferia e a autoconstrução em áreas sem uso se torna uma forma mais viável

de morar. A provisão de moradias passa a ser responsabilidade do Estado (MEDEIROS, 2013). Iniciam-se projetos de baixo custo nas periferias, com a infraestrutura básica, apenas para garantir a popularidade política junto às massas.

Da década de 40 a de 60 surgem os Institutos de Aposentadoria e Pensões - IAP's e a Fundação da Casa Popular, com destaque não pela quantidade, mas pela qualidade arquitetônica. Eram edifícios projetados para o “novo homem”, utilizando sistemas construtivos em série que reduziam o custo das habitações (GUGLIELMI, 2010). Após o fracasso da Fundação se começa a construção de grandes conjuntos com conceitos de arquitetura moderna e com equipamentos e serviços próximos. O sistema pré-fabricado entra em ação e traz o caráter de industrialização à concepção das moradias.

Após o golpe de 64 foi inaugurado o Banco Nacional da Habitação - BNH. O sistema buscou reduzir os custos das unidades. De forma errônea, se reduziu a qualidade da construção e o tamanho das moradias ao invés de alterar o processo de gestão do programa (SANTOS, 2011).

Guglielmi (2010) aponta que se tornou subjetivo o baixo preço dos terrenos para os empreendimentos de habitação social, já que a distância destes da malha urbana ocasiona custos excessivos na implantação de infraestrutura e transporte. Este cenário não atende às premissas do Estatuto da Cidade, pois a extensão da

urbanização subsidiada por dinheiro público gera valorização de áreas intermediárias, permitindo a especulação.

O BNH, extinto em 1986, teve as atividades incorporadas à Caixa Econômica Federal - CEF. Apesar do número expressivo de unidades construídas durante a sua existência, a menor parte destas foi destinada ao setor popular.

Após anos de políticas não impactantes, surge em 2009 o PMCMV, onde o governo federal procura frear a crise econômica. Foram investidos aproximadamente 34 bilhões de reais oriundos do Orçamento Geral da União - OGU e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS. Inicialmente se previa construir 1 milhão de moradias, 40% destinadas a famílias com renda de até 3 S.M., ou seja, 60% seriam destinados a comercialização gerando lucros às empreiteiras (AMORE et al., 2015).

Sempre fadadas ao quantitativo, as políticas habitacionais apresentam uma mesma proposta: maior número de moradias, menor custo e cronograma reduzido (CARDOSO et al., 2013). Nesse processo, a falta de arquitetura, de algum modo, contribuiu para a desigualdade social urbana no Brasil.

2.1 O Loteamento Campos da Serra

Tendo em vista este cenário, o estudo visou uma intervenção habitacional em uma área tomada como estudo de caso. Nesta é possível visualizar os conceitos de segregação e a inexistência de

identidade, regidas em formato de condomínios que, como expõe Cardoso et al. (2013), geram dificuldades na organização do espaço, se considerado que o empreendimento é destinado às camadas de menor renda, sem experiência em gestão de espaços coletivos.

O loteamento está distante aproximadamente 8 km do centro da cidade. Seu projeto inicial, provido pela extinta COHAB RS em 1988, previa na área a construção de 596 unidades. Em 2005 a área foi cedida ao município, onde se passou para uma proposta de verticalização das moradias, aprovada em 2007.

A grande densificação não foi acompanhada pela instalação de equipamentos e espaços públicos, o que gerou grande carência na área, tornando-a sem vivacidade e despreparada para atender as necessidades da população. A inexistência de atividade econômica local não oferece alternativa que não o deslocamento até o centro da cidade, tornando o local apenas dormitório.

A tipologia construtiva somada à falta de humanização dos espaços e a falta de interesse público com a inserção de conjuntos de habitação de interesse social no tecido urbano existente não haveria de resultar em nada além da exclusão social desses habitantes, como visto na história nacional desde o Brasil agroexportador.



Figura 1: Imagem geral do Loteamento Campos da Serra.
Fonte: Jornal Pioneiro (2016)

Mudam os programas, crescem as metas habitacionais, e com o emprego de novas tecnologias tornam-se cada vez mais rápidas e racionais as construções, mas a parte fundamental do processo sucumbe em igual proporção: a qualidade de vida e a providência de uma cidade justa para todos.

3 Metodologia

O trabalho usou de pesquisa exploratória. Foram feitas revisões bibliográficas, fundamentais ao desenvolvimento das demais etapas e à elaboração da proposta de intervenção. As análises da região auxiliaram na percepção das potencialidades e necessidades locais. Ainda foram coletados dados junto a Secretaria

de Habitação do Município de Caxias do Sul - SMH junto ao Setor de Reassentamentos Urbanos.

Os questionários aplicados a moradores nortearam as premissas aplicadas no projeto. O estudo tem sua atuação teórica e prática, com lançamento de proposta habitacional aplicada.

4 Análise e discussão dos resultados

O local de implantação da proposta se trata de um quarteirão resultante da aglutinação de duas quadras sem ocupação no Campos da Serra. Este loteamento originou-se em 2011 da necessidade de alocar famílias de baixa renda inscritas no PMCMV, elegidas por critérios do Ministério das Cidades e do Conselho Municipal de Habitação. As quadras foram escolhidas de forma que se pudessem disseminar os conceitos de projeto aplicados na proposta no parcelamento adjacente.

Como o restante da área, os quarteirões apresentam topografia acidentada, com declive de 10 metros em sua extensão oeste a leste. As quadras ficam no limite do loteamento, não havendo edificações vizinhas. A aglutinação gerou como produto final um quarteirão com aproximadamente 6.615 m².

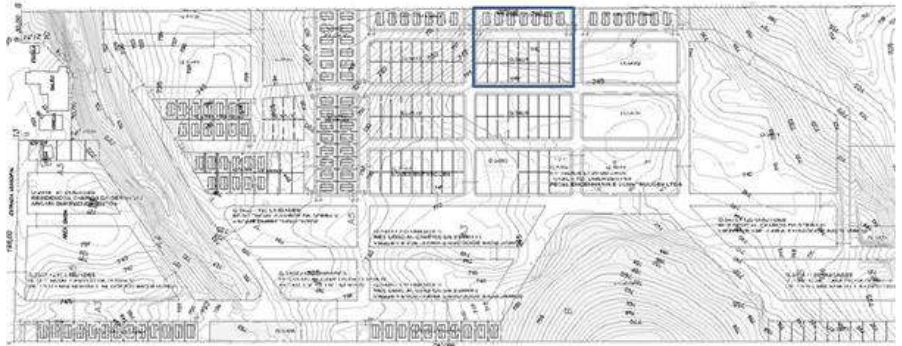


Figura 2: Mapa do loteamento com demarcação da área estudada.
Fonte: GEOCaxias, com intervenção das autoras (2016).

A ausência de preocupação arquitetônica e urbanística tornou o ambiente apático e monótono. Estes fatores, aliados a falta de equipamentos públicos e de elementos que trouxessem vivacidade ao meio, contribuem para a sensação de insegurança do local.

Os beneficiados pelo programa os quais ali residem, em sua maioria, foram realocados de lugares distantes, precisando se adaptar a esta nova realidade, de forma a construir a identidade individual e a coletiva do conjunto. A implantação desses empreendimentos em modelo de condomínios ocasiona a necessidade de uma gestão pessoal e dos espaços, gerando também os custos de manutenção e administração aos moradores.

Arquitetonicamente os edifícios são diferenciados apenas por cores, estas que demarcam os seus acessos. As áreas de convívio exigidas pelo PMCMV foram realizadas somente para cumprir o protocolo. Claramente não houve a preocupação com o planejamento destas. Playground, salão de festas, acesso peatonal e

veicular disputam o espaço existente entre os edifícios. O tratamento paisagístico também é escasso, tornando o solo árido e sem a presença de sombra natural.

4.1 Sobre as entrevistas aos moradores

Visando expandir o entendimento do espaço aplicou-se aos moradores um questionário sobre a sua percepção do local. A amostragem foi de 30 questionários, abrangendo moradores recentes bem como também os primeiros. Os entrevistados apresentaram apontamentos em geral relativos à escassez de serviços e de espaços de lazer, igualmente como a insegurança proveniente da marginalização do local.

Pode-se constatar que a configuração familiar local é, na sua maioria, dada de 03 a 05 indivíduos, sendo expressiva a faixa etária de 07 a 13 anos. Em 80% dos casos é das mulheres a responsabilidade familiar e a renda média mensal é de 1 a 2 salários mínimos.

A dimensão dos apartamentos foi considerada insuficiente. A vandalização das áreas de convívio foi constatação expressiva, demonstrando a não apropriação dos espaços, mesmo por estes não terem sido adequadamente planejados. Os entrevistados dizem não se considerar seguros dentro dos condomínios, apesar de estes serem cercados.

A maioria, quando questionada sobre a aparência de seus apartamentos, a classifica como boa, mas quando a indagação é sobre o conjunto se observou o grau de insatisfação.

Foi possível verificar que a provisão de habitação social no loteamento segue o modelo padrão das políticas habitacionais tradicionais em se adensar as áreas priorizando quantificação. A segregação também é uma questão significativa quando se ressalta que o loteamento encontra-se na periferia do tecido urbano do município.

Considerando esta pesquisa e associando-a com as respostas obtidas no questionamento aos moradores foi desenvolvido o programa de necessidades para a proposta do conjunto e três diferentes configurações de unidade habitacional.

Tabela 1 – Programa de necessidades

PROJETO PROPOSTO		
ESPAÇO	QUANTIDADE	ÁREA
LAZER	2	825m ²
ESPAÇO ABERTO		
PLAYGROUND	1	40m ²
SALÃO DE FESTAS		144m ²
SALAS COMERCIAIS	15	27m ²
UNIDADES HABITACIONAIS	PB 01 - 43	70m ²
	PB 02 - 36	54m ²
	PB 03 - 26	54m ²
ESTACIONAMENTO	2	790m ² - aberto
		830m ² - fechado

Fonte: Autoras (2016)

* PB 01, 02 E 03 se referem às três configurações de unidades, de diferentes plantas-baixas.

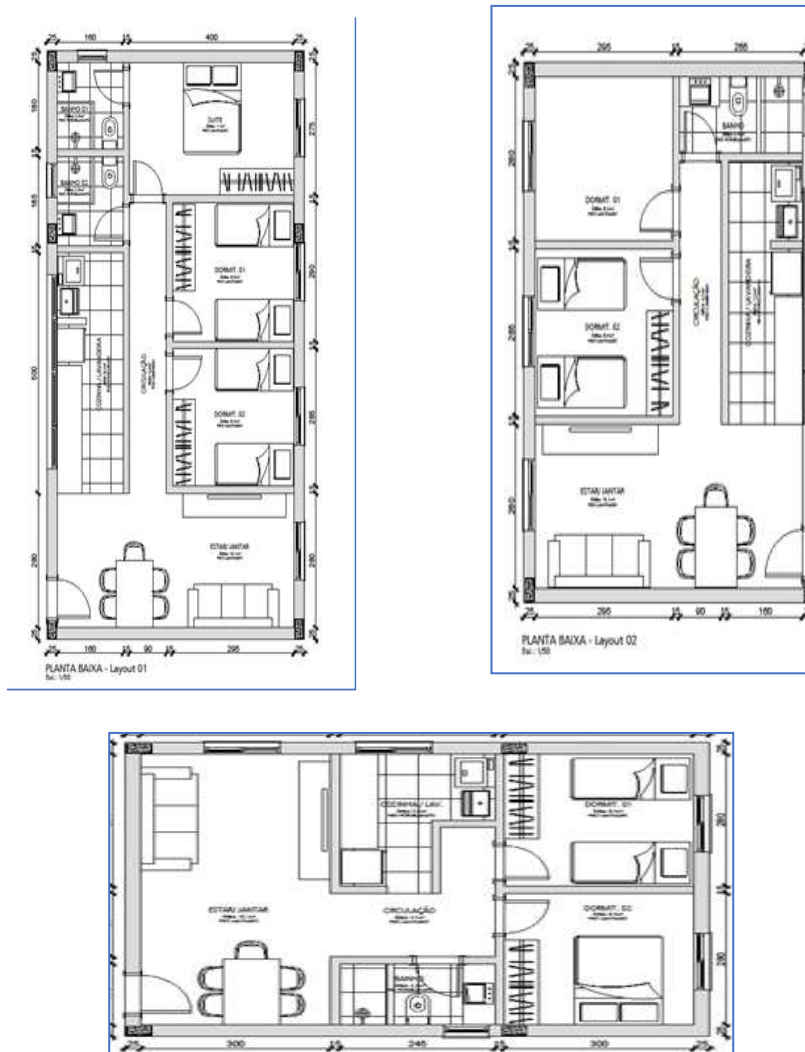
Interpretando os dados obtidos através de questionários aplicados, foram pensadas unidades de 02 dormitórios, com área total de 54m² e de 03 dormitórios, com área total de 70m², afim de atender as necessidades dos futuros moradores e garantir o conforto dos mesmos.

Tabela 2 – Programa de necessidades das unidades habitacionais.

SETOR	AMBIENTES	PB 01 A ÚTIL	PB 02 A ÚTIL	PB 03 A ÚTIL
SOCIAL	ESTAR	16m ²	16m ²	16m ²
	JANTAR			
ÍNTIMO	SUÍTE	14m ²		
	2 DORMITÓRIOS	17m ²	16,5m ²	17m ²
	BANHO SOCIAL	3m ²	3,5m ²	3m ²
SERVIÇO	COZINHA	8m ²	7m ²	
	LAVANDERIA			
CIRCULAÇÃO		5,5m ²	4m ²	5m ²

Fonte: Autoras (2016)

As unidades habitacionais 02 e 03 tem o mesmo programa de necessidades, somente se diferenciando no layout de modo a se adequar à implantação.



Figuras 3,4 e 5: Configurações de Unidades Habitacionais propostas.
Fonte: Autoras (2016)

4.2 Diretrizes projetuais

A proposição deste modelo de conjunto habitacional tem como uma principal premissa a busca de identidade arquitetônica, excluída por parte das políticas habitacionais. Neste, a habitabilidade e o bem estar ficam à frente da densificação e de quantitativos expressivos.

A intenção é de se trazer movimento e vivacidade ao local. Isso se dá através da sugestão de se utilizar as bases das torres voltadas para as ruas principais como salas comerciais e de serviços, como visto na Figura 6. Por vezes estas bases são também utilizadas como comerciais voltando-se estes estabelecimentos para o meio de quadra, proporcionando uso atrativo e dinamismo do mesmo (Figura 7).



Figura 6: Visualização das bases comerciais junto às vias principais.
Fonte: Autoras (2016)

A iniciativa de compor o pavimento térreo com o comércio tem a intenção de dinamizar o movimento urbano no empreendimento, desenhado fluxos, além de impactar a economia local e gerar emprego aos moradores. O conceito de fachada ativa encoraja os pedestres a frequentarem a área trazendo vitalidade à quadra. Dessa forma algumas intervenções acontecem naturalmente, como a melhoria da estética do ambiente físico, a conectividade e a interação social.



Figura 7: Visualização das bases comerciais em meio de quadra.
Fonte: Autoras (2016).

A implantação adotada sugere maior integração entre o conjunto habitacional e os espaços abertos. O modelo atual de inserção das edificações apropria-se da criação de passagem entre os

blocos, em um formato que, porém, exclui a utilização do espaço como áreas de convívio de qualidade.

A organização formal sugere que cada torre seja pensada como um edifício independente. Desse modo, foram incorporadas diferentes alturas a cada edifício, tornando evidente a intenção de aproveitamento da topografia acidentada para criar diferentes terraços. Assim, criou-se a possibilidade de construção com mais de cinco pavimentos sem a necessidade da implantação de elevadores.

A proposta apresenta a possibilidade da construção periférica e a utilização do meio de quadra para o lazer, trazendo também acessibilidade e permeabilidade ao empreendimento, como visto na Figura 8.



Figura 8: Visualização da proposta periférica com liberação do meio de quadra.
Fonte: Autoras (2016).

Há, intencionalmente, divisão dos acessos de pedestres e veículos, evitando a disputa espacial pelos mesmos. O estacionamento na sua parte aberta está locado em um espaço distinto ao uso de lazer. Há também subsolo em razão das vagas de garagem necessárias, ainda que se explore ao máximo o perfil natural do terreno.



Figura 9: Visualização das torres implantadas em diferentes alturas.
Fonte: Autoras (2016).

A circulação horizontal entre blocos e entre as unidades habitacionais em si é feita por passarelas, incorporando leveza e possibilitando o aproveitamento dos vãos entre as torres. Além disso, essa solução não interfere no caráter independente de cada bloco.



Figura 10: Visualização das passarelas como circulações horizontais.
Fonte: Autoras (2016).

O uso de estrutura pré-moldada, junto à estrutura metálica das passarelas, compõe a materialidade do conjunto. O empreendimento apresenta malha estrutural múltipla de 1,5 metros, com circulações de igual dimensão. Assim, as moradias consecutivas dessa modulação têm dimensões de 6x9 metros e 12x6 metros.

Para garantir a insolação em todas as unidades, as torres mantêm distâncias e alturas que, aliadas ao declive do terreno, cumprem a função. Houve o cuidado para que todas sejam iluminadas naturalmente em pelo menos um período do dia. Os apartamentos voltados a oeste recebem elementos de controle da incidência solar na fachada.

Partindo da intenção de uso do centro da quadra para o convívio social, se obteve, portanto, esta proposta. O uso de diferentes texturas tem como finalidade a demarcação dos espaços de estar, assim como a definição do eixo peatonal e das áreas de passagem.



Figura 11: Visualização do espaço central do quarteirão como área de lazer.

Fonte: Autoras (2016).

5 Considerações Finais

A provisão de moradias de interesse social se tornou indispensável frente à crise habitacional do país. Após anos, as políticas públicas vieram a atender a classe onde o déficit se apresenta de forma mais expressiva. Deve-se, no entanto, pensar a

produção destas não apenas no quantitativo, mas também garantir a habitabilidade dos conjuntos habitacionais.

A realidade de um condomínio oriundo de programas sociais expõe diversos aspectos visivelmente não avaliados na concepção de um projeto destinado a este segmento. O projeto desenvolvido visou à qualidade de vida do morador e de todos os frequentadores da área. A pretensão foi ainda a de oportunizar a fomentação de uma economia local que gerasse movimento e trouxesse vivacidade.

A urbanidade do meio não deve ser pensada somente como um protocolo a cumprir. A moradia digna é direito do cidadão, e essa afirmação não trata somente da unidade habitacional, mas também da acessibilidade, segurança e da sua aptidão em permitir a expressão da identidade do indivíduo.

Referências

AMORE, C. S.; RUFINO, M. B. C.; SHIMBO, L. Z. *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro. 1ed. – Letra Capital, 2015.

BRASIL: *Cartilha do Programa do Governo Federal Minha Casa Minha Vida*. 2009.

CARDOSO, A. (Org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. 322p.

FERREIRA, J. S. W. *A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil*. Publicado em Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”. UNESP Bauru e SESC Bauru, 2005.

GUGLIELMI, P. R. *Reurbanização e requalificação urbana: favela Vila Praia*. Monografia (graduação) – Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2008.

JORNAL PIONEIRO. *Loteamento Campos da Serra pode ganhar câmeras em Caxias do Sul*. Disponível em: <<http://pioneiro.clicrbs.com.br/rs/geral/cidades/noticia/2016/09/loteamento-campos-da-serra-pode-ganhar-cameras-em-caxias-do-sul-7442830.html>>. Acesso em: 27 maio. 2018.

MEDEIROS, A. K. S. *Exclusão social e projetos habitacionais: um estudo sobre conjuntos habitacionais, segregação e exclusão social em Natal/ RN*. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Fevereiro, 2013.

RUBIN, G. R. Movimento Moderno e habitação social no Brasil. *Geografia Ensino & Pesquisa*, Santa Maria, vol. 17, n. 2, mai./ ago. 2013.

VILLAÇA, F. *O que todo cidadão precisa saber sobre habitação*. São Paulo: Global, 1986.

SANTOS, M. V. A. *Desenvolvimento de tipologias para habitação de interesse social*. Monografia (graduação) – Centro de Tecnologia, Departamento de Engenharia Estrutural e Construção Civil, Curso de Engenharia Civil. Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2011.

AS CIDADES, PROCESSOS DE URBANIZAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Felipe Monteiro Minotto⁵⁷

RESUMO: O presente artigo tem o objetivo de abordar as nuances das cidades, sejam as advindas do seu surgimento ou mesmo as decorrentes dos impactos dos processos de urbanização. Nesse sentido, tem-se que, desde a chegada das pessoas nas aglomerações urbanas, conceitos antes nunca discutidos como coletividade, necessidade de cooperação recíproca para uma cidade melhor e os impactos da violência urbana passaram a ser articulados de forma mais intensa. Nesse sentido, percebe-se que, uma maioria até então acostumada com as zonas rurais, longes uns dos outros, ao chegar às cidades, acabam dividindo o mesmo espaço de convívio de uma forma muito mais íntima e interligada, por vezes compartilhando o mesmo ambiente domiciliar com outras pessoas totalmente desconhecidas, como é o caso dos prédios. Assim, parte do desenvolvimento desse processo é tema abordado aqui, em especial sob o enfoque social e criminológico, com extrema contribuição dos estudos realizados a partir da chamada “Sociologia Urbana” da Escola de Chicago. Além disso, o presente trabalho procura suscitar o controle social operacionalizado pelo próprio Estado, bem como pelas camadas mais elevadas das cidades, estabelecendo uma diferenciação cristalinamente perceptível e tendo como parâmetro o viés econômico que, na prática, enseja em diferentes tratamentos a partir de uma política de exclusão para determinados grupos/nichos da cidade, notadamente as camadas mais baixas, utilizando-se para tanto de métodos obscuros a fim de que se mantenha uma distância considerada “de tolerância” entre os antagônicos grupos que, juntos,

⁵⁷ Advogado. Pós-Graduando em Direito Penal e Processo Penal com Ênfase em Segurança Pública (UniRitter). Pós-Graduado em Ciências Penais (PUCRS). Pós-Graduado em Direito Processual Civil (PUCRS). Graduado em Direito (PUCRS).

perfazem o contraste pulsante dos ambientes propriamente metropolitanos.

Palavras-chave: Cidades. Controle social. Escola de Chicago. Sociologia urbana. Urbanização.

1 Introdução

As cidades possuem cristalina importância enquanto organismos vivos que refletem a vida cotidiana do “sangue” que movimenta tudo isso: as pessoas. Se por um lado, é bem verdade, a sociedade contemporânea está condicionada às disposições normativas e demais convenções que ela própria estabelece, por outro não se pode negar que o aspecto sociológico dessas mesmas regras possui influência e, mais do que isso, advém do ritmo acelerado e dinâmico dos espaços urbanos em que elas, as cidades, estão inseridas.

Essa fluidez rítmica acaba ditando o fluxo de interação entre os indivíduos em relação aos mais diversos campos de uma vida em sociedade, incidindo e influenciando os próprios aspectos políticos, econômicos e sociais de um determinado lugar. A partir disso, constata-se que as bases estruturantes de uma cidade vão muito além de concreto e aço, exprimindo verdadeiro contraste de formas, cores, costumes e pessoas.

2 As cidades, processos de urbanização e controle social

Dentro do emaranhado urbano da contemporaneidade, cada espaço urbano possui suas próprias características, podendo ser observadas suas nuances de forma diferenciada em cada região. Assim, tem-se que as conexões urbanas, nas palavras de Ledrut (1971, p.130), “não são apenas arranjos de telhas, pedra e asfalto, mas também realidades sociais, da mesma forma que os componentes químicos de um corpo vivo têm realidade biológica.”

A partir desses fluxos de interatividade urbana, extrai-se uma espécie de “termômetro social” que indica, com base nos nichos populacionais específicos, de que forma os indivíduos estão dialogando entre si e construindo um espaço melhor (ou não) para sua coletividade. Nesse sentido, outro aspecto que merece atenção é o fato de que os ambientes urbanos possuem regramento próprio e, não raras vezes, paralelo ao poder estatal, o que revela, segundo Ledrut (1971, p.130), que “o corpo da coletividade urbana é constituído por sua população e pela natureza humanizada que forma sua porção mais rígida”. Sobre o contexto das cidades:

A cidade é um lugar de uma vida intensa. Sem cessar os homens vão e vêm dentro de uma cidade, onde produzem e consomem, criam e recriam. Todos esses comportamentos humanos afetam de forma maior ou menor a cidade considerada globalmente. Nem sempre trazem consigo movimentos profundos e transformações. Não atingem necessariamente as estruturas, porque se equilibram e se ajustam. Em

compensação, certos atos afetam o equilíbrio e provocam a interferência de mecanismos reguladores mais ou menos eficazes. Todos os comportamentos humanos são outros tantos estímulos que recebe a individualidade urbana. Sem dúvida foram muitas vezes determinados ou suscitados por ela própria, sem que por isso deixe de ser afetada por eles. Para além dos problemas especiais e em seu princípio, encontra-se o jogo dos comportamentos humanos e sua integração coletiva. Com efeito, a cidade é coletividade na medida em que “controla”, no sentido biológico do termo, os diversos movimentos que nela se manifestam e, em consequência, os comportamentos humanos que estão na origem desses movimentos. É bastante evidente que o termo movimento deve ser tomado em sua significação mais geral, que abrange tanto o deslocamento de indivíduos quanto de coisas, e tanto as mudanças de forma quanto de lugar. A própria organização do espaço depende desse controle de comportamentos. (LEDRUT, 1971, p. 17).

A idealização de um espaço social, desse modo, passa a ganhar forma e aponta para a identificação de diferentes comportamentos que, juntos, perfazem as características da cidade. A organização das coletividades urbanas, dentro do espaço social, representa a pluralidade de informações a qual aquele ambiente é capaz de gerir e interagir ao mesmo tempo. As ruas, casas, condomínios e praças formam, portanto, os tecidos das relações sociais que, intimamente interligados, viabilizam esse viés interativo entre os indivíduos daquele local.

Invariavelmente, dentro dessa multiplicidade de contextos que a cidade engloba e, mais do que isso, das diferenças sociais decorrentes dessa relação, os impactos urbanos tendem a se dar de forma antagônica, em especial no campo socioeconômico, tendo

como exemplo cristalino o fato de condomínios fechados, luxuosos e segurança privada surgirem próximos (quando não ao lado) de favelas, expondo assim o abandono da miséria urbana em que as cidades encontram-se embebidas. Esse desnivelamento social urbano enseja o reconhecimento de que o sistema capitalista tal qual se apresenta, alicerçado num falso conceito de “meritocracia”, na realidade acaba legitimando as diferenças sociais e causando efeito estarrecedor aos olhos de quem possui, antes de tudo, um olhar humano para as curvas da cidade. Se por um lado o neoliberalismo propiciou a ascensão de (pequena) parte da população, assegurando assim uma melhora na qualidade de vida, contudo ensejando o acúmulo concentrado de capital, por outro também impediu o acesso a melhores condições de vida para tantos outros, o que pode ser claramente identificado diante do contexto de desigualdades experimentado nas cidades.

A territorialização das áreas urbanas e do próprio espaço social evidencia essa realidade de modo que, nesse aspecto, observa-se um verdadeiro fenômeno sociológico tendente a efetivar uma segregação geoespacial, levando-se em conta os aspectos políticos e econômicos de determinada região em relação à outra. Daí o surgimento das reiteradas desigualdades sociais que, tendo como mola propulsora a indiferença social, criam espaços de um antagonismo linear, conforme retromencionado.

Essa territorialização dos espaços urbanos antes de tudo possui origem socioeconômica e reflete invariavelmente o contexto

dos indivíduos no seu habitat natural. A formação de uma identidade cultural a partir dos costumes nas diferentes frações urbanas se desenvolve, passando a fazer parte de forma enraizada do cotidiano dessas regiões.

Nesse sentido:

As regras que organizam o espaço urbano são padrões de diferenciação social e de separação: são regras que variam cultural e historicamente, revelam os princípios estruturantes da vida pública e indicam como os grupos sociais se relacionam no espaço da cidade. Seja qual for a forma assumida, seja nos condomínios ou nas favelas, a territorialização reflete uma dinâmica de fragmentação sociopolítico espacial das cidades que prejudica as formas de interação social.(VALENTE, 2016, p.117).

A partir daí tem-se o panorama de que os diversos tipos de regramento sociais e códigos de conduta social vão trabalhar de forma heterogênea e acabar produzindo conflitos entre si no que tange aos conceitos valorados por cada um. A abordagem sociológica da problemática vai ter o condão de procurar métodos de minimização desses conflitos e, a partir da implementação de políticas públicas articuladas no ambiente do poder público, gerenciar as desigualdades sociais identificadas.

Antes de tudo é preciso reconhecer que

a cidade é o lugar onde pessoas de todos os tipos e classes se misturam, ainda que relutante e conflituosamente, para produzir uma vida em comum, embora perpetuamente mutável e transitória.(HARVEY, 2014, p. 134).

As nuances desse convívio social então reproduzem a heterogeneidade que o Sistema fomenta, fazendo com que o estranhamento dos corpos se torne a máxima existencial na sociedade contemporânea.

A arquitetura urbana e a forma como os espaços sociais são construídos também influem diretamente nessa seletividade socioeconômica, à medida que toda a cadeia social do espaço urbano é feita para atender predominantemente determinado nicho da população, não permitindo a condição de igualdade entre os sujeitos, fragmentando assim a socialização e utilização dos espaços urbanos pela coletividade, tendo como único parâmetro determinante para ocorrência desse fenômeno a perspectiva econômica. A diferenciação das pessoas pelo vil metal, assim, denuncia a perversidade do próprio Sistema que se retroalimenta de forma constante.

A palavra de ordem, a partir desse contexto apresentado, é a exclusão daqueles que não possuem condições de acompanhar o fluxo de consumo acelerado fomentado pelo mercado capitalista. Aplicado ao cenário urbano, isso se torna perceptível quando são propiciadas as melhores áreas e os melhores serviços da cidade para os detentores do capital. A arquitetura urbana, portanto, atende única e exclusivamente aos interesses e desmandos de quem possui influência nas cidades e domínio social, deixando para os desassistidos nada além da indiferença e descaso costumeiros.

É importante frisar que esse aspecto arquitetônico das cidades possui íntima correlação com o tema da territorialização dos espaços e encontra amparo no sentido de fomentar a segregação espacial urbana e, mais do que isso, criar um clima de securitização eminente através dos dispositivos de segurança a serviço da vigilância social. Aliás, vigilância passa a ser a palavra-chave para definir o controle social a qual os habitantes das cidades estão invariavelmente submetidos diariamente.

[...] a cidade torna-se agora, ela mesma, um “regime de práticas” de controle. A arquitetura urbana não se limita a tornar possível a vigilância, mas sim se transforma, ela mesma, em um dispositivo de vigilância, modalidade de repressão que se exerce, ainda uma vez, não mais sobre os indivíduos singulares, mas sobre classes inteiras de sujeitos. E ainda mais importante, a cidade não parece funcionar como um mecanismo orientado para determinar, nos indivíduos, a interiorização de valores disciplinares, a aquisição de modelos de comportamento regulados, a obediência a estilos de vida pré-constituídos. Perpassada por uma multidão produtiva que foge às categorias disciplinares de normalidade e patologia social, conformidade e desvio, operosidade e periculosidade, abarcando todas, mas sem se deixar identificar por nenhuma delas [...] (GIORGI, 2006, p. 102).

Os mecanismos arquitetônicos urbanos, portanto, estão intimamente ligados aos projetos de vigilância e controle social que legitimam a perseguição às camadas mais baixas da população. A cidade, dessa maneira, amolda-se às demandas da burguesia e formaliza um Sistema eminentemente desproporcional em relação “ao outro lado da cidade” que, dada a sua vulnerabilidade econômica

e social, resta amordaçada e sem possibilidade de reação frente ao poderio “dos homens que controlam a cidade”.

O “direito à cidade” idealizado por Lefebvre (2001), nesse contexto, somente teria vez para uma pequena parcela da população, justamente para aqueles que fomentam a segregação social a qual o desenvolvimento dos processos de urbanização aliado a uma mentalidade capitalista encontra-se atrelado. Algo que Lefebvre (2001, p. 105) chama de “sociedade burocrática de consumo dirigido”.

A arquitetura urbana tendo como foco a construção de espaços voltados para o fomento ao consumo acelerado deixa cristalino que a cidade é inteiramente direcionada para essas práticas, criando facilidades para promover o encontro entre a população e o mercado de consumo. Ao mesmo tempo, mecanismos de controle social são elaborados para evitar que qualquer “anormalidade” interfira nesse processo, devendo ser repelida qualquer ameaça ao bom funcionamento das atividades.

A nova arquitetura urbana e as políticas de controle que nela se apóiam – quer se chame tolerância zero ou *neighbourhoodwatch*, ou ainda *vigilância eletrônica* ou *community policing* – alimentam uma geografia social totalmente independente dos comportamentos individuais (ausência de uma norma), preparada para a segregação e a contenção de classes de indivíduos definidas pelo *status* (imposição de uma ordem).(GORGI, 2006, p. 103).

Não por acaso que hoje vigora uma ditadura do controle social e de eterna vigilância dos indivíduos onde quer que se esteja. O aparelhamento de modelos securitizantes remonta às organizações militares e expõe os desejos de combate à criminalidade vivendo de forma individualizada e dissociada do espaço social. Câmeras de monitoramento, cercas elétricas, residências dotadas de sistema de segurança e portaria 24h com placas dizendo “identifique-se” evidenciam os anseios por segurança, embora a efetividade dessas medidas seja bastante questionada.

A consequência mais cristalina dessa prática sem dúvidas reside no campo da impessoalidade com que os indivíduos se tratam em ambiente urbano, o que acaba gerando um sentimento coletivo de indiferença em relação ao outro. Se por um lado as medidas securitizantes funcionam como paliativo meramente epidérmico, por outro lado demonstram que esse óbice estrutural e urbanístico acaba por impedir as próprias relações sociais entre indivíduos como um todo:

O controle se materializa numa arquitetura que não regula o encontro, mas o impede, não governa a interação, mas cria obstáculos a ela, não disciplina a presença, mas as torna invisíveis. Barreiras simbólicas e fronteiras materiais produzem assim exclusão e inclusão. (GORGI, 2006, p. 104).

O controle social contemporâneo, alicerçado nos dispositivos de segurança cada vez mais modernos utiliza-se do aparato tecnológico disponível para efetivar a vigilância comportamental da

sociedade. Assim, o direito à intimidade cede lugar em nome de uma falsa percepção de “segurança”.

Os anseios pela criação de modelos securizantes, assim, surgem a partir dessa sensação de insegurança e a da própria cultura do terror em que a cada dia, seja por mídia impressa ou televisiva, casos de violência são amplamente divulgados num crescente índice de criminalidade. Cria-se, dessa forma, a “indústria da segurança” que, por sua vez, acaba por gerir cada vez mais a demanda por espaços controlados e sistematizados.

Os dispositivos de segurança utilizados pelo controle social para o trato da criminalidade no ambiente urbano, portanto, passam uma falsa sensação de segurança, mas que vai ao encontro dos anseios populistas e por isso fora amplamente recepcionado. A partir daí, tudo é passível de ser vigiado e, por que não dizer, reprimido pelas lentes que observam uma sociedade contemporânea perdida em suas próprias ilusões.

O panorama exposto evidencia a cultura de ódio e desprezo pelas diferenças, sendo a estigmatização de certos indivíduos a máxima operacionalizada e legitimada pela própria sociedade. Daí porque, nas palavras de Harvey (2014, p. 212), “o poder político frequentemente procura reorganizar as infraestruturas urbanas e a vida urbana com o objetivo de manter as populações insatisfeitas sob controle.”

Através do biopoder, os indivíduos são obrigados a conviverem com uma intervenção minimalista e quase

imperceptível, mas que funciona perfeitamente no sentido de manter a organização social sob tons de dominação. A vida social dos sujeitos, assim, passa a ser constantemente observada como se fosse algo natural, aspecto esse já (infelizmente) integralizado na sociedade atual.

Vale dizer que esse modelo regulatório de privação da intimidade em prol da convivência em sociedade por meio da vigilância acaba estabelecendo o estranhamento social, ou seja, diante das câmeras, todos os que ali passam pode ser suspeitos. Em verdade, sabe-se que apenas grupos socialmente estigmatizados serão objeto dessa vigilância, repousando sobre esses a mácula do preconceito.

As câmeras, portanto, exercem um importante papel no controle social imposto, sendo apresentadas como solução de caráter imediatista, o que expõe a principal demanda “da massa”: medidas imediatistas de resolução do problema da insegurança. Diante desse quadro endêmico, pouco interessa à população as conseqüências sociais da implementação de câmeras nos espaços urbanos, contanto que isso diminua as investidas criminosas perpetradas e automaticamente promova uma higienização social de certos setores da sociedade.

O enfoque agora reside no campo do controle social e na possibilidade de se participar cada vez mais das (mínimas) etapas da vida dos indivíduos. Com isso, a possibilidade de intervir e eventualmente modificar o comportamento social a partir do estudo

do *lifestyle* dos indivíduos urbanos através desses mecanismos torna-se um instrumento atraente para as obscuras pretensões do *Leviathan*.

A liberdade e a própria privacidade acabam sendo permitidamente relativizadas pela população em nome dessa pseudo-segurança. O uso desses dispositivos cumpre sua função tanto para a população que, atreladas ao senso comum, experimentam uma (paliativa) sensação de segurança quanto para o Estado e as agências de controle formal que acabam por reforçar seu papel de domínio nesse cenário de biopoder.

A exceção torna-se regra e, mais do que isso, invisível aos olhos de uma população sedenta por um modelo de segurança cada vez mais sofisticado. A partir disso os agentes controladores do meio urbano adotam esse discurso punitivista como procedimento padrão, mesmo sabendo-se que isso não seria capaz de diminuir os níveis de criminalidade.

Esse empoderamento das políticas securitizantes aliado a uma sofisticação dos dispositivos de segurança em ambiente urbano, desse modo, encontram abrigo nos inflamados discursos punitivistas. Uma espécie de discurso ideológico de defesa social, portanto, é legitimado pela maioria da população, o que por óbvio incentiva a prática de atos e/ou políticas de extremo déficit civilizatório em termos de segurança pública.

A instrumentalização do tema da segurança pública, nesse sentido, fica condicionada aos interesses políticos dos órgãos de

controle formal, os quais invariavelmente estão atrelados ao senso comum punitivista, mostrando-se por si só um elemento preocupante. Em nome de uma falsa bandeira de implementação de táticas securitizantes, o que acaba se verificando é efetivamente um uso arbitrário e por vezes até ilegal das forças estatais.

A cultura da punição passa então a ser tratada como uma questão ideológica e a partir daí criam-se mecanismos para efetivação plena dessa tática, sendo imperativo reconhecer que isso conduz a um propósito estigmatizante de um específico nicho da população em face dessa política de exclusão. Aliás, o próprio processo de estigmatização em relação às pessoas estigmatizadas é usado, nas palavras de Goffmann (2008, p. 15) como “uma ideologia para explicar a sua inferioridade e dar conta do perigo que ela representa, racionalizando algumas vezes uma animosidade baseada em outras diferenças, como as de classe social”.

Nesse aspecto, “os desviantes sociais”, conforme conceitua Goffmann (2008), somente enquadram-se nessa posição tendo em vista que o seu estilo de vida vai de encontro ao estabelecido pelo senso comum. Assim, segundo Goffmann (2008, p.155), “são essas as pessoas consideradas engajadas numa espécie de negação coletiva da ordem social”

De outra ponta, Howard. S. Becker (2008) idealiza o conceito de *outsiders* para definir os sujeitos que praticam os comportamentos considerados desviantes. Para estes, o não enquadramento ao conjunto de regras pré-estabelecido e ausência de identificação com

o meio em que se encontram inseridos estabelece a prática desviante.

Sobre o conceito de *Outsider*:

Quando uma regra é imposta, a pessoa que presumivelmente a infringiu pode ser vista como um tipo especial, alguém de quem não se espera viver de acordo com as regras estipuladas pelo grupo. Essa pessoa é encarada como um *outsider*. (BECKER, 2008, p.15).

A origem do desvio enquanto infração a alguma regra estabelecida na sociedade revela-se como uma afronta à padronização dos modelos de convivência. O senso comum, portanto, dá o norte e aponta o que pode ser considerado uma conduta desviante ou não, dependendo da reação social a caracterização de um determinado ato.

A concepção mais simples de desvio é essencialmente estatística, definindo como desviante tudo que varia excessivamente com relação à média. [...] De maneira semelhante, podemos descrever como desvio qualquer coisa que difere do que é mais comum. Nessa concepção, ser canhoto ou ruivo é desviante, porque a maioria das pessoas é destra e morena. (BECKER, 2008, p. 18).

A realidade é que, a partir dos processos de urbanização, a sociedade contemporânea foi agrupando-se em nichos bastante específicos e com regramentos próprios. Esses grupos, por sua vez, criam formas alternativas de viver e se expressar, de modo que o conflito se dá em face da interação social dos indivíduos que vivem nas cidades e da conseqüente heterogeneidade de pensamentos.

O que vale deixar aqui registrado é que essa política de vigilância e controle social somente se deu em face dos discursos de prevenção à criminalidade a partir do desenvolvimento dos processos de urbanização, valendo-se de dispositivos de segurança sofisticados. A partir de uma justificativa em prol da segurança e proteção (de uma parte) da população, legitimou-se então um poder de controle que foi outorgado ao Estado.

[...] Controles do espaço, controles situacionais, controles gerenciais, controles do sistema, controles sociais, autocontroles- em um setor social depois do outro, deparamo-nos com a imposição de mais regimes intensivos de regulação, inspeção e controle; no processo, nossa cultura cívica se torna cada vez menos tolerante e inclusiva, cada vez menos capaz de confiar. (GARLAND, 2008, p. 415).

Os mecanismos de controle social, assim, passam a interagir cada vez mais com os indivíduos nos espaços urbanos, impondo uma nova forma de convivência social, tendo como alicerce a observação e controle das pessoas sob as mais diversas formas, mas com incidência direta nos campos político, econômico e social. A regulação dos corpos, desse modo, é o instrumento utilizado pelo Poder Estatal para auferir suas metas de controle social.

Assim, resta cristalina a efetivação dos mecanismos de práticas securitizantes no contexto da arquitetura urbana na medida em que ela é usada intencionalmente para segregar pessoas e delimitar os espaços, tendo o aspecto econômico como ponto

balizador do direcionamento das práticas de exclusão social. Daí porque não causa surpresa que

[...] os condomínios de prédios altíssimos, os condomínios fechados e os campos de golfe para os ricos, além dos shopping centers de grande sofisticação não contribuem, de fato, para reconstituir um cotidiano adequado para as massas impacientes e empobrecidas. Essa desproporcionalidade do desenvolvimento urbano pautado por diferenças sociais de classe constitui, de fato, um problema global.” (HARVEY, 2014, p. 129).

Essa nova percepção acaba impedindo a interação entre os sujeitos de forma fluída. Nesse sentido, Harvey (2014) vai além, elencando como uma das conseqüências disso a impossibilidade de formação dos chamados “bens comuns urbanos”. Nesse sentido:

O recente ressurgimento da ênfase na suposta perda da comunalidade urbana reflete os impactos aparentemente profundos da recente onda de privatizações, cercamentos, controles espaciais, policiamento e vigilância na qualidade da vida urbana em geral e, em particular, na potencialidade de se criar ou inibir novas formas de relações sociais (novos bens comuns) em um processo urbano influenciado, quando não dominado, por interesses de classe dos capitalistas. (HARVEY, 2014, p. 134).

De outro lado, se possível efetivar uma análise sociológica do tema supra, Zaccone (2015, p. 44) diria que “toda cidade está dividida por dois desejos opostos: o desejo dos grandes em oprimir e comandar os desejos do povo de não ser oprimido nem comandado”. Essa tensão entre o comandante e o comandado, o

opressor e o oprimido, justiça e liberdade, lei e ordem fazem com que os grandes centros urbanos sejam palcos de verdadeiras disputas políticas em prol da legitimação e exercício do poder.

Logo, conclui-se no sentido de que a violência urbana tal como se manifesta com cada vez mais perversidade nos tempos atuais, na realidade reflete a mais completa indiferença com que se tratam uns aos outros. Sob esse prisma, os processos de urbanização introduzem um “viver” cada vez mais individualista, focado nos próprios interesses e menos numa idéia de comunidade enquanto modelo de convivência integralizada. Essa impessoalidade, sem dúvidas, contribui para o quadro envolto de progressiva violência contemporânea.

O aumento da criminalidade decorrente dos processos de urbanização faz perceber que

[...] a violência é um elemento estrutural, intrínseco ao fato social e não o resto anacrônico de uma ordem bárbara em vias de extinção. Esse fenômeno aparece em todas as sociedades; faz parte, portanto, de qualquer civilização ou grupo humano: basta atentar para a questão da violência no mundo atual, tanto nas grandes cidades como também nos recantos mais isolados. (GAUER, 2007,p.13).

A Escola de Chicago, como é chamada a reunião de um grupo de sociólogos que se propuseram a estudar o tema dos fenômenos dos centros urbanos, bem como a complexa relação dos indivíduos entre si e com o meio em que estão inseridos, sociologicamente falando, foi um marco na concepção e no estudo do urbanismo e nas

inter-relações dos indivíduos com o espaço urbano. Para tanto, temas como as unidades de ocupação dos espaços públicos, segregação urbanística e níveis de pobreza e desigualdade passaram a ser pesquisados com maior vigor pelos estudiosos.

A partir da percepção dos fenômenos da industrialização e da urbanização, a Escola passou a ter preocupação específica em relação a aspectos estritamente inerentes aos processos urbanísticos vividos em uma época de franca expansão populacional e de fomento às atividades industriais. Com isso, tópicos como a prostituição, o desemprego, e o trabalho infantil passaram a ser observados com maior atenção pelos especialistas.

Sobre esse binômio caracterizante do processo de desenvolvimento mundial, Lefebvre (2001) preceitua:

Temos à nossa frente um duplo processo ou, preferencialmente, um processo com dois aspectos: industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social. Os dois “aspectos” deste processo, inseparáveis, têm uma unidade, e no entanto o processo é conflitante. Existe, historicamente, um choque violento entre a realidade urbana e a realidade industrial. (LEFEBVRE, 2001, p. 16).

O elo formalizado entre esses dois pólos indica uma inter-relação permeada pelas tênues linhas que as envolvem. Desde o êxodo rural operacionalizado pela abertura industrial que se realizava na época em face da industrialização, houve uma demanda pelos processos de urbanização a níveis galopantes. Em face do

“boom” demográfico operacionalizado, explana Ernest W. Burgess (1948):

Fato notável na sociedade moderna é o crescimento das cidades grandes. As enormes mudanças que a indústria produzida pela máquina tem feito em nossa vida social, não se tem registrado em parte alguma com tanta evidência como nas cidades. (BURGESS, 1948, p.353).

A Escola procurou entender os processos de urbanização nas cidades basicamente dividindo-se em duas grandes vertentes: (a) A Sociologia Urbana, tendo como enfoque o estudo das relações sociais entre os indivíduos, os grupos e demais estilos de vida; (b) Ecologia Humana, utilizando de conceitos propriamente ecológicos para explicar a fenomenologia da urbanização.

A Sociologia Urbana trabalha com a percepção de que a cidade é o próprio objeto de estudo e seus reflexos consistem numa reprodução cultural a partir da observação do ambiente em que determinado indivíduo encontra-se inserido. Em outras palavras, os moradores das cidades, agrupados ou não, manifestam-se a partir dos núcleos em que mais convivem, bem como se expressam de acordo com as regras desses lugares, por isso do constante conflito de idéias existente em todo ambiente urbano. Nesse sentido:

Os habitantes da cidade pertencem a uma grande variedade de grupos, e suas lealdades a esses grupos são freqüentemente conflitantes, visto que usualmente apelam para aspectos muito diversos da personalidade e suas reivindicações não são necessariamente harmoniosas. [...] Trata-se da tendência das pessoas de reagir à grande diversidade,

afastando-se daquelas com características diferentes das suas. Dessa maneira, formar-se-ão áreas relativamente homogêneas dentro da cidade, e dentro destas áreas, podem ser mantidos vínculos mais estreitos. (SILVA; MARINHO, 2014, p. 74).

Sob essa perspectiva, abandona-se a ideia de que haja um “homem delinqüente” e estabelece-se um elo em busca das circunstâncias sociais que levam as pessoas a delinqüirem, especialmente no momento de franca expansão industrial que a cidade vivia naquele período. A violência e a criminalidade, sob essa ótica, necessariamente envolviam fatores sociais do próprio convívio urbano.

A partir daí, percebeu-se que, nas palavras de Tangerino (2007, p.74), “as áreas criminais são áreas de transição e de invasão, desorganizadas socialmente, onde o controle social é mais diluído, facilitando a maior criminalidade”. Logo, conclui-se que áreas mais desassistidas pelo poder estatal tendem a registrar maior nível de criminalidade em relação às áreas com maior infraestrutura.

Isso diz muito sobre o conceito de diversidade experimentado nas cidades e as diferentes nuances em especial no que tange à “sociologia das desigualdades sociais”. As cidades, portanto, servem de palco para o estabelecimento de dois núcleos bem específicos: os ricos e os pobres. Sobre o tema:

Os que habitam mal, os itinerantes, são marginalizados sob todos os pontos de vista e permanecerão assim enquanto o núcleo central manter uma base numérica bastante firme. A população, então, tende a se dividir em dois. De um lado os estáveis, os radicados, os relativamente bem integrados, formam por vezes uma verdadeira comunidade local, recrutada no mundo dos patrões, pequenos e grandes, nas profissões liberais e nos quadros não-flutuantes do funcionalismo público. De outro, encontra-se uma população recentemente instalada, composta, em parte, por operários freqüentemente mal qualificados e bastante instáveis [...] A diferença social é então bem marcante entre o núcleo central estável e a margem instável da população. (LEDROUT, 1971, p.81).

Esses processos, nas cidades, fizeram com que a burguesia se organizasse de forma bem mais específica através de áreas residenciais em que o controle social permeava as relações e ditava as regras de convivência. A separação de classes a partir dos processos de urbanização, portanto, predominantemente deu-se e caracterizou-se em razão de aspectos econômicos e, em decorrência dos aspectos sociológicos decorrentes dessas relações é que a sociologia urbana se apropriou a (tentar) compreender as interações entre indivíduos no espaço urbano.

Sob outro prisma, a chamada “ecologia humana” estuda a relação do indivíduo com seu ambiente natural, no caso concreto as cidades. A partir daí, estabelece uma relação entre o “sistema social” e o “ecossistema”, fazendo com que o espaço urbano seja compreendido a partir de fenômenos naturais, como a competição e a dominância entre os sujeitos por exemplo.

“O enfoque da escola de Chicago, particularmente na medida em que envolve a analogia ecológica, apresenta as limitações de um modelo “naturalista” de sociologia. Considera-se que o sistema ecológico das vizinhanças da cidade é formado, como afirma Park, de uma série de “processos naturais” que ocorrem à maneira de eventos impessoais no mundo físico. Assim considerados, parece que tais processos têm um caráter imutável, como as leis da natureza. (SILVA; MARINHO, 2014, p 74).

Outro aspecto a ser igualmente observado diz respeito às transformações que o ambiente sofre a partir do desenvolvimento das metrópoles. Em outras palavras:

o ponto principal é que não somente os indivíduos vegetais e animais dentro do habitat comum crescem, mas a própria comunidade, isto é, o sistema de relações entre espécies é, do mesmo modo, envolvido num processo ordenado de mudança e desenvolvimento. (PARK, 1948, p.29).

A temática das cidades, portanto, passa a ser analisado sob um enfoque ecológico, o que faz compreender que

O ambiente urbano, exposto às rápidas mudanças e à desorganização social, é o mais favorável à proliferação da criminalidade e da violência, pois propicia a concentração de melhores oportunidades criminais pela oferta, como também pelo contingente da demanda. As variáveis estruturais, como o tamanho das cidades, a diferenciação e as desigualdades sociais, a afluência e a concentração de renda, por um lado, e as variáveis sociopsicológicas, como o anonimato e o isolamento dos indivíduos, o alto grau de impessoalidade nas relações e a formação de subculturas periferias desviantes e frequentemente criminosas, por outro lado, seriam responsáveis pelo

surgimento das classes perigosas. (SILVA; MARINHO, 2015, p.78).

De outra banda, a impessoalidade das relações entre os indivíduos é um ponto forte a ser considerado, segundo a Escola, de modo que ela seria um dos motivos para a indiferença em relação ao outro no ambiente urbano, o que automaticamente levaria a explicar os índices elevados da violência urbana. A partir daí, nas palavras de Bauman (2009, p. 61) “com a insegurança, estão destinadas a desaparecer das ruas da cidade a espontaneidade, a flexibilidade, a capacidade de surpreender e a oferta de aventura, em suma, todos os atrativos da vida urbana”

Essa insensibilidade das relações entre os sujeitos acaba por evidenciar o fato de que, segundo Silva e Marinho (2014, p. 73) “a maioria dos nossos contatos pessoais, na cidade, é suscetível de tornar-se impessoal, superficial, transitória e segmentada”. A ausência da empatia e dos conceitos de comunidade entre os indivíduos, portanto, tornam-se fatores que aperfeiçoam o aspecto da indiferença na vida urbana.

Bauman (2009), comungando de vários pensamentos da Escola de Chicago, acaba sugerindo alternativas para a resolução do “conflito de indiferenças” no âmbito das cidades. Partindo do pressuposto da relação de visível descaso uns com os outros no ambiente urbano, o Autor denominou esse fenômeno de “mixofobia”, de modo que a mixofobia acaba priorizando meios mais individualistas de convivência social e por vezes agindo na

defesa do bem individual ou mesmo da propriedade privada, renegando o organismo da cidade enquanto espaço urbano interativo.

De outro lado, a mixofilia diz respeito à interação dos indivíduos entre si e compreende a vivência dos espaços públicos da cidade como mecanismos urbanos de convívio social. Para Bauman (2009, p.20), “mixofobia e mixofilia coexistem não apenas em cada cidade, mas também em cada cidadão.”

A proposta de Bauman sem sombra de dúvidas acena para uma perspectiva de ocupação dos espaços públicos como método de interação social e política entre os cidadãos. Além disso, constitui também um discurso da homogeneização das diferenças e respeito às diversidades, pois a partir de um conceito de “ocupe a cidade”, segundo Bauman (2009, p. 81), à medida que “seres humanos aceitam e apreciam outros seres humanos e se empenham no diálogo, logo veremos que as diferenças culturais deixarão de ser um *casus belli*. É possível ser diferente e viver junto.”

3 Conclusão

Como fora possível constatar, a discussão em torno da cidade e de toda a complexidade nela envolvida definitivamente não se trata de um tema raso, muito menos de fácil resolução. As variáveis perspectivas incidentes no convívio social a partir dos processos de urbanização realizados com o decorrer da História, assim, servem

como parâmetros para pensar e idealizar os anseios para as cidades no futuro, de modo a prospectar e conseqüente gerir da melhor forma a organização social tal qual posta, embora em constante evolução.

Em se tratando de vida em comunidade, levando-se em conta a heterogeneidade dos costumes, tem-se que o diálogo e a ausência de discursos inflamados são medidas que se impõe para tratativa do tema. A mediação, por parte dos gestores municipais e entidades da sociedade civil, de modo a fomentar políticas públicas de inclusão para promoção do caráter comunitário, sem dúvidas, vai ao encontro dessa proposta de espírito social entre os moradores da cidade.

Por outro lado, o controle social exercido a partir do estigma sobre determinados setores da sociedade cria um óbice a isso e revela o que há de mais perverso no trato humano, possuindo conseqüências diretas nos índices de criminalidade de cada lugar. Especialmente nesse aspecto, verifica-se que quanto maior a ausência estatal no sentido de propiciar meios para fomentar a integração social através dos espaços compartilhados, maior igualmente será o fenômeno do “estranhamento do corpo social” e conseqüente salto dos níveis de criminalidade em ambiente urbano.

Ao fim e ao cabo, tem-se que a complexidade do tema não se exaure neste artigo, pelo contrário, enseja a verticalização e conseqüente aprofundamento dos assuntos aqui abordados, sendo possível reconhecer que os cenários urbanos são ambientes ricos, de intensa interação social e palco de estudos para muitas pessoas. Para tanto, a continuidade do debate é medida que se impõe, até mesmo

porque só através dele é que se conseguirá avançar em assunto tão delicado e que envolve a todos (as).

Referências

BECKER, Howard Saul. *Outsiders: estudos de sociologia do desvio*, 1ª Ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2008.

BURGESS, Ernest W. *O crescimento da cidade: introdução a um projeto de pesquisa*. In: PIERSON, Donald. *Estudos de Ecologia Humana*. São Paulo: Livraria Martins Editora S.A., 1948.

GARLAND, David. *A cultura do controle: crime e ordem social na sociedade contemporânea*. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GIORGI, Alessandro de. *A miséria governada através do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

GOFFMAN, Erving. *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. 4ª Ed, Rio de Janeiro: LTC, 2008.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*; tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2014.

LEDROUT, Raymond. *Sociologia Urbana*. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 1971.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução Rubens Eduardo Farias. São Paulo: Centauro, 2001.

PARK, E. ROBERT. *Ecologia Humana*. In: PIERSON, Donald. *Estudos de Ecologia Humana*. São Paulo: Livraria Martins Editora S.A., 1948.

SILVA, Braulio; MARINHO, Frederico Couto. Urbanismo, desorganização social e criminalidade. In: DE LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de (org.). *Crime, Polícia e Justiça no Brasil*. São Paulo: Editora Contexto, 2014.

TANGERINO, Davi de Paiva Costa. *Crime e Cidade: Violência Urbana e a Escola de Chicago*. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2007.

VALENTE, Júlia Leite. *Upps: governo militarizado e a idéia da pacificação*, 1ª Ed. Rio de Janeiro: Revan, 2016.

ZACCONE, Orlando. *Indignos de vida: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro*. Ed. Revan, 2015.

**O PROCESSO DE REVISÃO DOS PLANOS
DIRETORES MUNICIPAIS E A PARTICIPAÇÃO
POPULAR: ESTUDO DOS PROCESSOS DE
REVISÃO DOS PLANOS DIRETORES DOS
MUNICÍPIOS DE PASSO FUNDO E SANTA
MARIA – RS**

João Telmo Oliveira Filho⁵⁸

Carla Portal Vasconcellos⁵⁹

Andressa Fontoura Recchi⁶⁰

Resumo: Para o Estatuto da Cidade, lei nº 10.257/2001, um dos objetivos da política urbana é a gestão democrática através da participação efetiva da população nas decisões relativas ao planejamento urbano e dos planos diretores. O objetivo deste artigo é promover discussão a respeito dos instrumentos participativos previstos no Estatuto da Cidade e da legislação urbana brasileira, especialmente nos requisitos dos processos participativos na elaboração e revisão dos planos diretores previstos na Resolução 25 de Conselho Nacional de Cidades, além de apresentar estudo de caso desenvolvido no âmbito do projeto de pesquisa “Direito a Cidades Participativas e Sustentáveis” com a comparação e a avaliação dos

⁵⁸ Advogado, Doutor em Planejamento Urbano e Regional; Pós doutor em Direito do Território, do Urbanismo e do Ambiente pela Universidade de Coimbra - Portugal e professor da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. joatelmofilho@gmail.com

⁵⁹ Arquiteta e Urbanista, Doutora em Planejamento Urbano e Regional; pós doutora pela Universidade de Sevilha - Espanha, Professora da Universidade de Passo Fundo – UPF - carlaportalupf@gmail.com

⁶⁰ Arquiteta e Urbanista – e-mail: arq.arecchi@gmail.com

processos de revisão de Plano Diretor das cidades Passo Fundo e Santa Maria, ambas no estado do Rio Grande do Sul, Brasil.

Palavras-chave: Planejamento Urbano; Estatuto da Cidade; Plano Diretor.

Introdução

O presente artigo tem como objetivo discutir elementos da política urbana e do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) em relação aos instrumentos de participação popular previstos na lei e na legislação correlata, em processos de revisão de planos diretores municipais. A partir da dimensão em que se inserem os chamados “planos diretores participativos” no país, propõe-se o questionamento acerca dos instrumentos de participação disponibilizados pelo Estatuto da Cidade e de que forma garantir a efetividade da participação popular em razão dos interesses envolvidos nos processos de revisão dos planos diretores municipais que estão ocorrendo por determinação do Estatuto da Cidade, 10 anos após a obrigatoriedade de elaboração dos planos diretores participativos pelos municípios em 2006-2008.

Com a conformação do capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988 e a edição do Estatuto da Cidade em 2001 muito se avançou no sentido de promover a democratização do planejamento urbano no país, especificamente nas diretrizes dos processos de elaboração e revisão dos planos diretores. Entretanto, embora a legislação tenha promovido estes avanços, a realidade

política local tem demonstrado uma série de dificuldades em promover e qualificar espaços com efetiva participação das populações.

O objetivo deste artigo é, assim, promover uma discussão acerca dos instrumentos de participação disponibilizados pelo Estatuto da Cidade e legislação correlata como a resolução 25 do Conselho Nacional de Cidades e a necessidade de atualização da legislação para a efetividade de alguns destes instrumentos. Como estudo de caso, e parte do projeto de pesquisa “Direito a cidades participativas e sustentáveis” propõe-se, a partir do acompanhamento, a avaliação e comparação dos processos de revisão dos planos diretores das cidades de Passo Fundo e Santa Maria, cidades médias no Estado do Rio Grande do Sul.

A constitucionalização da política urbana e a edição do estatuto da cidade

As práticas históricas de planejamento urbano no Brasil fundadas no modelo intervencionista, tecnocrático e autoritário não acompanham as mudanças políticas e culturais do país no período da redemocratização. O modelo tradicional de planejamento entra em declínio no país no fim da década de 1980, pela crise fiscal e as dificuldades econômicas do país e dos municípios brasileiros, bem como pelo próprio desinteresse político no planejamento.

A necessidade promover alterações na forma de governar e planejar as cidades e a pressão de profissionais e dos movimentos

sociais na Assembleia Nacional Constituinte fez com que na Constituição Federal de 1988 fosse designado um capítulo específico para tratar do tema da “política urbana”. Conforme disposto no artigo 182, a política de desenvolvimento urbano deve ser fundada nos princípios da função social da cidade e da propriedade urbana e que terá suas diretrizes previstas em lei.

Com base no artigo 24, inciso I, a União, no âmbito da competência concorrente sobre direito urbanístico, tem como atribuição estabelecer as normas gerais de direito urbanístico por meio de lei federal de desenvolvimento urbano, que deve conter as diretrizes do desenvolvimento urbano e regional, os objetivos da política urbana nacional, a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição, além de instituir os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão desta política.

Constituição da República Federativa do Brasil

(...)

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. **(grifo nosso)**. (BRASIL, 1988).

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10.07.2001) é a lei federal de desenvolvimento urbano exigida constitucionalmente. O Estatuto regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados tanto pela União, como pelos Estados e Municípios e

que passa a servir de diretriz para o planejamento e gestão das cidades.

Ao mesmo tempo, as diretrizes gerais da política urbana fixadas pelo artigo 182, § 1º da Constituição e depois pelo Estatuto da Cidade obrigam os municípios com mais de vinte mil habitantes, municípios integrantes das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, áreas de interesse turístico e de empreendimentos de impacto ambiental e incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, a que tenham seus novos planos diretores aprovados ou revisados conforme diretrizes estabelecidas pelo Estatuto até outubro de 2006, prazo posteriormente alterado para junho de 2008. O artigo 39 § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos, processo que deve estar ocorrendo no momento nos municípios que elaboraram seus planos diretores há uma década.

O estatuto da cidade, a resolução 25 do concidades e a explicitação do princípio da democracia participativa

O princípio político da democracia participativa está inserido no artigo 1º, parágrafo único da Constituição brasileira que acolhe os postulados da democracia representativa e participativa. Em que pese o sistema representativo ser o elemento nuclear do conceito de democracia – expressão do princípio da maioria, o texto constitucional acabou por estabelecer a compatibilidade entre

democracia representativa e democracia participativa, de forma que estas não se excluem ou concorrem, mas se complementam.

O planejamento urbano proposto pelo Estatuto da Cidade insere-se na dimensão participativa: A redação do inciso II, do artigo 2º, do Estatuto da Cidade aponta a participação popular como diretriz fundamental dentro do sistema de gestão democrática proposto.

Artigo 2º

(...)

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, na formulação e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (BRASIL, 2001)

A lei federal prevê uma série de instrumentos para a efetivação do princípio da democracia participativa como a **obrigatoriedade da ocorrência de audiências e consultas públicas, na elaboração e gestão do plano diretor** e no acesso público a todas as informações dos processos, conforme o artigo 40, § 4º.⁶¹ (grifo nosso)

⁶¹ Vide decisões do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul no provimento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n.º 70002576072, referente a Lei Complementar Municipal n.º 44/2001 da cidade de Bento Gonçalves, em razão da violação aos princípios da democracia participativa e da separação dos Poderes pela iniciativa legislativa de vereador para alteração da lei do Plano Diretor e, do provimento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 70008224669 em razão da ausência de participação de entidades comunitárias, da falta de divulgação e da devida publicidade no processo de elaboração do Plano Diretor da cidade de Guaíba-RS.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (BRASIL, 2001).

O Estatuto prevê ainda no parágrafo terceiro do artigo 40 que os planos diretores municipais devem ser revistos obrigatoriamente a cada dez anos, com as mesmas diretrizes e regras previstas nos processos participativos de elaboração.

A instrumentalização normativa da participação popular nos planos diretores municipais é uma questão bastante complexa: o princípio da participação popular, nos termos do Estatuto da Cidade, deve ser formalizado a partir de audiências e de consultas públicas, bem como através da formalização de instancias participativas como os fóruns, grupos ou comitês gestores e os conselhos municipais, estaduais e nacional, processo que é detalhado na Resolução 25 do Conselho Nacional das Cidades – Concidades. O artigo terceiro refere especificamente a participação popular nos processos:

Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada,

por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

O artigo quarto, por seu turno, detalha a necessária publicidade dos processos:

Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;

II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo (BRASIL, 2005).

Conforme os artigo sexto o processo de elaboração do plano deve ser articulado e integrado com a lei orçamentária (e o orçamento participativo) bem como considerar as decisões de instâncias democráticas e colegiadas.

Art.6º O processo participativo de elaboração do plano diretor deve ser articulado e integrado ao processo participativo de elaboração do orçamento, bem como levar em conta as proposições oriundas de processos democráticos tais como conferências, congressos da cidade, fóruns e conselhos.

Quando da elaboração do plano diretor as deliberações das audiências públicas devem ser consideradas quando da discussão e aprovação do plano diretor. Mesmo no caso das audiências públicas

em que as decisões não são deliberativas, as decisões constantes no processo tem que ser consideradas, avaliadas e justificadas quando da sua não implementação, podendo-se arguir a nulidade do processo.

O funcionamento das audiências públicas prevista no Artigo 40 do Estatuto da Cidade é detalhada no artigo oitavo da resolução:

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa (BRASIL, 2001).

Na leitura conjunta dos dispositivos do Estatuto da Cidade e da Resolução 25 do Conselho das Cidades a aprovação pública dos planos diretores participativos pressupõe a prévia e obrigatória realização de audiências e/ou de consultas públicas. A participação popular *efetiva* (não apenas quantitativa) é requisito normativo da

validade dos processos do planejamento urbano como um todo e nos planos diretores em especial⁶².

Na prática, estes dispositivos forçam a implementação de processos democráticos e participativos com objetivo de efetivar práticas democráticas⁶³. Percebe-se uma clara disposição legislativa de superação da ideologia autoritária, centralizadora e paternalista que permeia as práticas de planejamento urbano no país, além de obrigar os administradores ao cumprimento das tarefas no sentido de promover a democratização do planejamento e da gestão.

Dentre as razões em defesa das instâncias de participação há de se destacar que promove a reflexão crítica sobre a realidade, o compartilhamento e maior responsabilização sobre o público e os interesses coletivos, a priorização dos aspectos a partir do olhar do cidadão e dos seus interesses, o aprendizado e o crescimento da cidadania, do mesmo modo que evita privilégios a grupos restritos da sociedade e a corrupção.

⁶² O artigo 53 do Estatuto da Cidade altera o artigo 1º da Lei 7.347/85 - lei da ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente e outros interesses difusos e coletivos - o artigo inclui na lei, a possibilidade de acionar na Justiça os responsáveis por danos à ordem urbanística, podendo incidir sobre o Prefeito a sanção de improbidade administrativa e obrigar, em liminar ou no mérito (art. 3.º). A ação poderá ser promovida por associação civil legalmente constituída há pelo menos um ano e que tenha a previsão de promover a ação civil pública em seu estatuto, bem como pelo Ministério Público.

⁶³ No guia *Plano Diretor Participativo. Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*, editado pelo Ministério das Cidades em 2004, são propostas as seguintes etapas para elaboração dos planos diretores *participativos*: leituras técnicas e comunitárias, formulação e pactuação de propostas; definição dos instrumentos e determinação do sistema de gestão.

As inovações legislativas trazidas pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade e outros dispositivos legislativos ainda são, na prática, muito limitadas em relação à efetividade da participação popular nos processos. As administrações municipais embora incorporem, por força de lei, a ideia da participação popular na elaboração dos planos diretores e na formalização de “instâncias participativas” como fóruns, conferências e conselhos, pouco avançam no sentido de ampliar e qualificar esta participação.

A seguir, serão apresentados estudos de caso sobre o andamento do processo de revisão dos planos diretores municipais das cidades de Passo Fundo e Santa Maria em desenvolvimento no projeto “Direito a cidades participativas e sustentáveis”. Localizadas no interior do Rio Grande do Sul: Passo Fundo, localizada na região Norte e Santa Maria, localizada na região central do Estado, ambas são cidades de porte médio e possuem destaque em seu entorno como polos regionais.

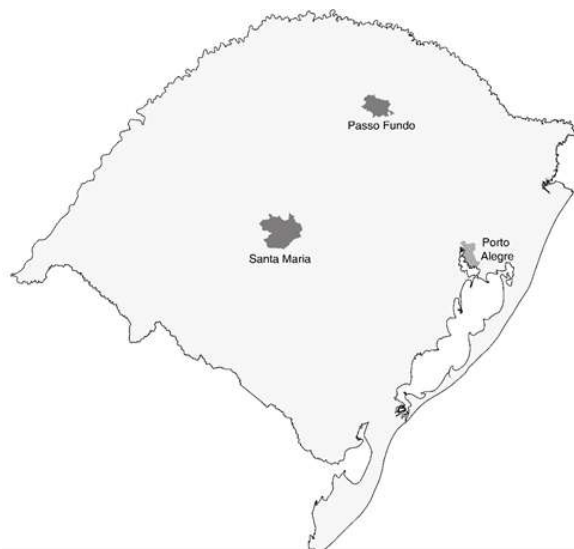


Figura 1: Localização das cidades analisadas em relação à capital do Rio Grande do Sul

Fonte: do autor, 2018

O Processo de Revisão do Plano Diretor de Passo Fundo, RS

Segundo o estudo do IBGE, Região de Influência das Cidades - REGIC (2008), Passo Fundo é uma das 22 Capitais Regionais, com uma região de influência que abarca 132 municípios, totalizando uma população de mais de um milhão de habitantes. Uma influência que, segundo Sobarzo (2010), se exerce pela prestação de serviços de saúde e de educação, e pela plataforma logística que serve de apoio ao agronegócio, para além dos limites estaduais.

Em 2010 a população de Passo Fundo totalizava 184.826 habitantes, apresentando um grau de urbanização de 97,21%,

superior à média do Estado que é de 81,65% (IBGE, 2000). Além da obrigatoriedade prevista no Estatuto da Cidade para a revisão dos planos diretores a cada dez anos, a cidade possui complexa dinâmica econômica e imobiliária, com intensos movimentos de extensão e verticalização, que requerem discussões e aprimoramentos do próprio planejamento.

O plano diretor vigente no município data de outubro de 2006. Seu processo de revisão teve início em outubro de 2016, através da do decreto n 93/2016. Através dele, formou-se o grupo de trabalho especial do Núcleo Técnico para Revisão e Regulamentação do Plano Diretor de Passo Fundo. Em sua composição há funcionários das Secretarias de Planejamento, de Obras e de Meio Ambiente, além da presença da Procuradoria Geral do Município. O objetivo do núcleo consistiu em preparar a estrutura para a realização dos trabalhos de revisão do plano diretor, para compor o Núcleo Gestor, com a participação da sociedade civil organizada e da administração pública.

Em 09 de maio de 2017, foi realizado o Seminário de Abertura da revisão do Plano Diretor do município de Passo Fundo. Durante o evento, professores dos cursos de arquitetura e urbanismo de diferentes instituições de ensino foram convidados a explicar sobre planejamento urbano e a respeito da evolução dos planos diretores de Passo Fundo. A Secretaria de Planejamento apresentou explicações sobre o que consiste um Plano, sua importância e suas implicações para o desenvolvimento da cidade, além da discussão

das regras a serem seguidas ao longo do processo de revisão, convocando à participação através das audiências e consultas públicas setoriais, do envio de sugestões por e-mail, de pesquisa on-line e dos grupos de discussão nas diferentes etapas da revisão.

Em 11 de julho de 2017, através do Decreto N° 72/2017, foi instituído o Núcleo Gestor do Plano Diretor. Deste, participam vinte e dois membros representantes de órgãos governamentais (municipais, estaduais e federais), dois representantes de Associações de Classe, três representantes de entidades empresariais, dois representantes de entidades ambientalistas, dois representantes de entidades culturais, dois representantes de entidades de Ensino, dois representantes de Associação de Moradores, dois representantes de entidade rurais, dois representantes de Movimentos Sociais, um representante de Entidades de Acessibilidade, um representante de Entidades de Assistência Social e três representantes dos conselhos municipais.

Após a eleições de membros não governamentais, em 05 de outubro foram empossados os 44 membros do Núcleo Gestor, que se reúnem nas terceiras quartas-feiras de todo mês de forma ordinária, além de realizar o acompanhamento de todas as etapas. A este núcleo compete acompanhar as distintas fases da revisão, garantir efetiva participação da sociedade civil, contribuindo para sua mobilização, acompanhando as consultas, reuniões e audiências e elaborando os documentos resultantes das mesmas. Também cabe ao Núcleo

Gestor promover a cooperação entre poder público e sociedade civil na formulação e na análise das propostas de revisão do Plano Diretor.

A Proposta Metodológica para Revisão do Plano Diretor de Passo Fundo/RS aborda inicialmente o escopo legal, referindo a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e as Resoluções nº 83/09 e nº25/05 do Conselho das Cidades, estas relacionadas às especificações quanto a participação e a coordenação do processo de planejamento. A metodologia adotada dividiu o processo em quatro etapas conforme quadro 1. Ao final da execução de cada uma delas, prevê-se a realização de audiências públicas, a fim de aprovar a versão final dos produtos gerados. (PASSO FUNDO, 2018).

Etapas		Produtos
01	Preparação e Estudos Preliminares	Produto 01: Metodologia da Revisão do Plano Diretor
02	Leitura da realidade local	Produto 02: Diagnóstico Participativo
03	Proposições	Produto 03: Estudos de Concepção
04	Elaboração da minuta de Projeto de Lei	Produto 04: Minuta do Projeto de Lei

Quadro 1: Etapas e Produtos

Fonte: Passo Fundo, 2018, p. 7

A figura 2 representa as etapas e produtos e informa a respeito dos temas que serão abordados durante sua respectiva audiência pública. Prevê-se a realização de audiências de aprovação, oficinas comunitárias avaliativas e propositivas, seminário da

cidade, até a conferência de aprovação da proposta do plano para encaminhar o projeto de lei para votação no legislativo.



Figura 2: Resumo de eventos e produtos gerados pelas audiências públicas
Fonte: Passo Fundo, 2018

Conforme a Metodologia Participativa (2018) proposta, a participação no processo de planejamento “deve ser um compromisso coletivo envolvendo os mais diversos atores, inclusive os meios de comunicação”. Além da possibilidade de participar em eventos presenciais, como nas audiências públicas, há previsão de “outros meios de interlocução”, como protocolo, formulários *online* e impresso e questionário *online*, conforme apresentados no quadro 2 (PASSO FUNDO, 2018, p. 7-8).

Contribuições – Meios de Participação			
Como participar?			
Em qual formato?	Audiências Públicas – atividades presenciais		
	Oral/escrito	Oficinas	02 e 03
		Seminários	03
		Validação de Produto	01, 02 e 03
		Conferência	04
	Outros Meios de Interlocução		
	Escrito	Protocolo	Todas
		Formulário <i>online</i> e impresso	Todas
		Questionário online	Todas
			Em qual etapa?

Quadro 2: Meios de participação previstos

Fonte: Prefeitura de Passo Fundo, 2018

Até o atual momento, o Núcleo já discutiu e aprovou, além da metodologia participativa, o plano de mobilização social e de comunicação a serem utilizados, bem como o cronograma de atividades, definição do acompanhamento das oficinas e dos critérios para eleição de delegados.

O Plano de Mobilização foi elaborado por Grupo de Trabalho criado pelo Núcleo Gestor como parte complementar da Proposta Metodológica e reitera em seu texto a participação no processo de planejamento como um direito da cidadania previsto no Estatuto da Cidade. Ressalta-se ainda que a mobilização social “comporta uma dimensão subjetiva, de decisão e engajamento pessoal, e outra objetiva, de disponibilidade de ação concreta de modo a tomar parte do espaço comum e nele apresentar proposições e, se necessário, disputa-las com os/as demais, aberto à composição de soluções

comuns” (PASSO FUNDO, 2018, p. 35). O plano de mobilização prevê ações de comunicação e de mobilização específicas para cada uma das etapas, com o objetivo de garantir com que este espaço comum de participação.

As 16 oficinas avaliativas referentes a etapa dois - leitura da realidade local - foram realizadas entre os dias 21 de fevereiro e 10 de abril de 2018, abarcando todo o território do município, incluindo a área urbana e as comunidades rurais. Participaram destas oficinas, realizadas à noite e em sábados pela manhã, membros do Núcleo Técnico e do Núcleo Gestor. O convite à participação foi realizado por rádio e através de carro de som, além de panfletos e cartazes.

Além do diagnóstico de problemas e potencialidades dos bairros e da cidade, os participantes das oficinas podiam encaminhar sugestões. Nestas oficinas foram também eleitos os delegados representantes de cada sub-região. O número de delegados por região foi definido como uma proporção relativa à população residente levantada pelo IBGE e o critério mínimo para candidatar-se à delegado consistia ser morador ou proprietário de empresa na sub-região e ter no mínimo 16 (dezesesseis) anos de idade.

A previsão de delegados era de cento e três (103). Noventa e dois (92) foram eleitos, no entanto, apenas oitenta e um (81) foram homologados, tendo apresentado a documentação referente a comprovação de residência dentro do prazo estabelecido. No momento, o diagnóstico participativo está sendo sintetizado, bem como as sugestões iniciais apresentadas. Há um canal aberto para

sugestões pela internet, disponibilizado na página da prefeitura municipal.

O Processo de Revisão do Plano Diretor de Santa Maria, RS

A cidade de Santa Maria localiza-se na região central do Estado do Rio Grande do Sul. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), contava com 261.031 habitantes, caracterizando-se como a quinta mais populosa do estado. É uma cidade média de grande influência, considerada polo na região em que está inserida.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA) foi aprovado pela lei complementar nº 034, de 29 de dezembro de 2005. Em 2009, foram instituídas as Leis de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) e o Código de Obras e Edificações (COESM) do município, que se encontram em vigor até o presente momento.

O processo de revisão do plano diretor municipal teve início no segundo semestre de 2015 através da audiência pública do “Plano Diretor: um novo olhar sobre Santa Maria”, promovida em ação conjunta pelo Instituto de Planejamento de Santa Maria (IPLAN) e pela Câmara de Vereadores. Além dessa, foram realizadas mais quatro reuniões públicas em diferentes zonas da cidade para a coleta de sugestões dos moradores e encontros entre o IPLAN, Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Sindicato da Indústria da Construção Civil (SINDUSCON) e outros órgãos do gênero.

Em 2017, a revisão voltou a questionar a população, quando foram organizadas pelo poder executivo três audiências públicas para apresentar as mudanças do plano para a população e requisitar novas sugestões. A metodologia durante as reuniões foi a mesma: apresentação dos membros da mesa; explanação realizada pelos técnicos do IPLAN para a população a respeito do Plano Diretor vigente e das modificações realizadas; abertura da discussão com a população para aqueles que se inscrevessem com questionamentos. Essas audiências tiveram como principal objetivo informar o público a respeito do plano, além de abordar temas relativos a novos projetos para o município, como a proposição de uma nova avenida, projetada para desafogar o trânsito e conectar as regiões sul e leste do município em uma zona atualmente vazia do território urbano.

Na atualização, o PDDUA transformou-se em Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial (PDDT). O documento atualizado aborda o conceito de “cidade compacta” e busca estimular a criação e fortalecer os centros de bairros já existentes. Além disso, há busca pela ocupação dos vazios urbanos existentes na cidade – e detectados através da equipe de geoprocessamento da prefeitura – que possui acesso a mapas e fotografias aéreas atualizadas. A intenção é aproveitar a infraestrutura já instalada nesses locais e não há previsão de expansão da área urbana do município nesse momento.

O PDDT abriu espaço, ainda que sem prazo definido, para que seja proposta no futuro a Lei de Contrapartida e de Ações Mitigadoras. Seu intuito é permitir que o município possa converter

a área física de lote que receberia em empreendimentos como loteamentos, por construções em área institucional já existente na zona ou por dinheiro. Esta lei também tem intenção de estimular o uso de terrenos de vazios urbanos com a operacionalização de instrumentos como o IPTU Progressivo⁶⁴ e a outorga onerosa do direito de construir⁶⁵.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo é responsável pelo controle da densificação e do tipo de ocupação do solo através da divisão da cidade por zonas. Com sua atualização, o proprietário que possuir seu lote na divisa de zonas vai poder optar pelos índices urbanísticos mais favoráveis para sua obra. Segundo o IPLAN, essa medida vem para responder às reclamações de proprietários a respeito de diferenças consideráveis de índices entre lados opostos de uma mesma via.

Ainda conforme informado na reunião, o Código de Obras e Edificações não cobrará mais diretrizes rígidas a respeito da compartimentação interna dos projetos que entrarão para aprovação. O foco da análise será transferido para o regime urbanístico e para questões como a área impermeabilizada no lote e as compensações exigidas. As matérias relativas à construção e adequação do interior

⁶⁴ Previsto no art. 7º do Estatuto da Cidade – permite, em determinados casos de descumprimento de condições previstas, cobrança pelo município de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo ao longo do tempo pelo prazo de cinco anos consecutivos.

⁶⁵ Prevista nos artigos 28-31 do Estatuto da Cidade – permite que em determinadas áreas da cidade o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico, mediante prestação de contrapartida do beneficiário

das edificações no que tange às normas técnicas pertinentes ficarão a cargo dos responsáveis técnicos de cada projeto.

As sugestões e críticas da população foram recebidas tanto nas audiências públicas como no endereço eletrônico do Instituto de Planejamento a quem coube a responsabilidade de analisar sua pertinência. Concluída essa etapa, o Plano Diretor de Desenvolvimento Territorial foi encaminhado para a Procuradoria Geral do Município para realização da análise legal dos instrumentos propostos.

Em dezembro de 2017 a administração municipal protocolou na Câmara de Vereadores o projeto com as três leis que compõem o plano diretor municipal. Durante a Sessão Plenária Ordinária de 27 de março de 2018 foi aprovada a implementação de Comissão Especial para analisar os três projetos de lei para dar celeridade ao processo.

Entre os dias 11 e 18 do mês de abril de 2018 foram realizadas as reuniões públicas do poder legislativo nas quatro zonas da cidade – norte, sul, leste e oeste. Conforme explicação fornecida pela comissão especial ao início de cada reunião, o processo de aprovação da Lei Complementar do Plano Diretor segue os ritos expressos na Resolução Legislativa nº 009/2012, que dispõe a respeito do Regimento Interno da Câmara Municipal de Santa Maria, conforme segue:

Art. 152. São objetos de Projeto Lei Complementar, dentre outras: [...]

IV. a lei do Plano Diretor;

V. Plano de Expansão e Desenvolvimento Urbano de Santa Maria;

VI. zoneamento urbano e direitos suplementares de ocupação do solo; [...]

XII. Código de obras e edificação; [...]

§ 1º Antes de submetidos à discussão na Câmara, o projeto de lei complementar será revisto por Comissão Especial, assegurada ampla divulgação, na forma de audiências públicas, que poderão ser realizadas tanto na sede do Legislativo como em outros locais;

§ 2º Será aberto prazo mínimo de quinze (15) dias, contados da data de publicação do projeto, para apresentação de sugestões por parte de qualquer cidadão ou entidade devidamente reconhecida, que serão encaminhados à Câmara mediante protocolo e posteriormente despachados à Comissão Especial;

§ 3º Os (as) Vereadores (as) poderão apresentar emendas ao Projeto, no âmbito da Comissão Especial, no prazo estabelecido no parágrafo anterior (SANTA MARIA, 2012).

O quórum necessário para a realização de sessões da Câmara também se encontra previsto no regimento interno da Câmara Municipal:

Art. 180. As Sessões da Câmara poderão ser instaladas a partir do quórum mínimo de um terço (1/3) dos seus integrantes e somente poderão deliberar mediante a presença da maioria absoluta de seus integrantes.

§ 1º Necessita da maioria absoluta dos (as) Vereadores (as) para sua deliberação e aprovação os Projetos de Lei Complementar, os Códigos Municipais, bem como:

I. o Plano Diretor [...] (SANTA MARIA, 2012).

As reuniões nos bairros seguiram a metodologia de apresentação da mesa, explicação da razão da formação da comissão especial e apresentação dos instrumentos legais utilizados como base. A seguir, foram abertas as inscrições para que os presentes fizessem suas manifestações e sugestões para a comissão. A manifestação dos presentes nas reuniões públicas ocorreu através da inscrição em ficha impressa para fazer uso da palavra. Foram cedidos até três minutos por participante, expansíveis por mais dois minutos. As participações foram divididas em rodadas e, a cada três perguntas, houve espaço de resposta dos representantes do Instituto de Planejamento antes de iniciar nova rodada. Todas as reuniões foram gravadas pela equipe da TV Câmara de Santa Maria (2018) e esse material encontra-se disponível para acesso através do endereço eletrônico do canal, respeitando o princípio da transparência dos atos.

Em 19 de abril de 2018 foi realizada pela Comissão Especial audiência pública no Plenário da Câmara de Vereadores de Santa Maria. Foram oferecidas aos presentes o número de quinze inscrições para manifestações no plenário. Durante as manifestações iniciais, destaca-se a colocação do promotor Dr. Maurício Trevisan, que lembrou que a audiência e a consulta pública não se tratam de meras formalidades e que as decisões da Comissão Especial impactarão a cidade de Santa Maria como um todo a longo prazo.

Antes mesmo do início da reunião, as galerias do plenário da Câmara já se encontravam lotadas e parte do público assistiu à

audiência em pé e sentados no chão. **Entre o público do local, destaca-se a grande porcentagem de presentes que representavam segmento específico da construção civil**⁶⁶. Um dos temas mais debatidos, tanto por representantes do setor da construção civil como por acadêmicos dos cursos de arquitetura e urbanismo da cidade foi a respeito das modificações previstas para o anexo 6.1 da LUOS, no que diz respeito ao Regime Urbanístico do Patrimônio Construído. A Zona 2 em questão possui imóveis tombados como patrimônio, porém nem todas as edificações históricas contam com tal proteção. Além disso, discute-se a respeito da ampliação do limite de altura de construção para a zona. Teme-se que, com a aprovação da nova lei, seja facilitada a descaracterização desses imóveis e que isso transforme a paisagem do Centro Histórico de Santa Maria.

No encerramento da audiência foi divulgada a abertura do prazo para submissão de emendas por parte dos vereadores e de sugestões por parte da população pelo prazo improrrogável de 15 dias, em conformidade com o art. 152, §2º da Resolução Legislativa nº 009/2012 da Câmara. As sugestões foram recebidas até dia 04 de maio, através do preenchimento do formulário padrão disponibilizado pela Câmara com protocolo na sede em horário de

⁶⁶ Processo também ocorrido na revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Porto Alegre em 2009 vide tese de doutorado “A participação popular no planejamento urbano: A participação popular no planejamento urbano: A experiência de Porto Alegre. Tese de Doutorado. Propur-Ufrgs, 2009.

expediente ou, ainda, quando enviadas para o endereço eletrônico da Comissão.

Conforme assessoria de imprensa da Câmara de Vereadores, foram protocoladas durante o prazo 31 emendas e 68 alterações para as leis do Plano Diretor. A Comissão Especial tinha prazo para análise das sugestões e emissão de parecer até 02 de junho, porém, em 24 de maio de 2018 foi aprovada na sessão plenária ordinária a prorrogação desse prazo por mais 30 dias. Ao final dessa etapa, serão realizadas duas votações para que a lei seja aprovada pela casa (AZEVEDO, 2018a, 2018b).

O quadro 3 apresenta uma síntese das datas, horários, zonas e locais das audiências e reuniões públicas realizadas pelo poder público desde o ano de 2015 até o mês de maio de 2018 tanto no âmbito do executivo como do legislativo.

Poder	Tipo	Data	Horário	Zona	Local
Legislativo 2015	Audiência	07 outubro	19h	Centro	Plenário da Câmara de Vereadores
	Reunião	04 novembro	19h30min	Leste	CTG Sentinela da Querência
		05 novembro	19h30min	Norte	Escola EEM Dom Antônio Reis
		11 novembro	19h30min	Sul	CAIC Luizinho de Grandi
		12 novembro	19h30min	Oeste	Escola B. E. Dr. Paulo Devanier Lauda
Executivo 2017	Audiência	30 outubro	18h	Centro	Auditório Centro Administrativo da Prefeitura Municipal
		31 outubro	18h	Leste	CTG Sentinela da Querência
		01 novembro	18h	Oeste	Refeitório Escola B. E. Dr. Paulo Devanier Lauda
Legislativo 2018	Reunião	11 abril	18h30min	Norte	Escola Érico Veríssimo
		13 abril	19h	Leste	CTG Sentinela da Querência
		16 abril	18h30min	Sul	CAIC Luizinho de Grandi
		18 abril	18h30min	Oeste	Escola Prof. Adelmo Simas Genro
	Audiência	19 abril	19h	Centro	Plenário da Câmara de Vereadores

Quadro 3: Resumo das audiências e reuniões ocorridas até maio/2018

Fonte: os autores (2018)

Considerações Finais

O modelo configurado pelo Estatuto da Cidade e pela legislação brasileira como do “plano diretor municipal participativo” torna complexa a tomada de decisão dos poderes públicos no âmbito do planejamento e da gestão urbanos. Neste sentido o projeto de pesquisa “Direito à cidades participativas e sustentáveis” procurou estudar os atuais processos de revisão dos planos diretores municipais dos municípios de Santa Maria e Passo Fundo, no Estado do Rio Grande do Sul de forma a verificar a aplicação nestes processos das diretrizes e princípios da democracia participativas previstas na legislação brasileira. Estes estudos destes processos tornam-se importantes para a elevar a efetividade da democracia e promover de ganhos sociais relevantes e produzir desenvolvimento econômico através dos planos e do planejamento urbano.

Ao comparar os processos de atualização dos planos diretores de Passo Fundo e de Santa Maria ocorridos até o momento (maio de 2018), destacam-se similaridades e evidentes diferenças. Santa Maria encontra-se mais avançada nos trabalhos, uma vez que já realizou as etapas das audiências públicas nos bairros e a primeira audiência pública na Câmara de Vereadores e aguarda que a Comissão Especial avalie as últimas sugestões para votar o projeto de lei. Enquanto isso, Passo Fundo prevê a realização dessa etapa a partir do segundo semestre de 2019 ou em 2019, em razão da previsão de uma série de etapas e instâncias de participação e de

inclusão da população e representações sociais na elaboração do plano.

Passo Fundo conta com meios mais transparentes de informar a população a respeito das etapas da atualização, enquanto em Santa Maria há grande dificuldade em obter informações claras. Enquanto Passo Fundo conta com documentos como a Metodologia Participativa, que elenca todas as etapas do processo de atualização do plano, com informações detalhadas, explicações e prazos, em Santa Maria as informações encontram-se de forma esparsa, distribuídas entre a Prefeitura Municipal, dados do IPLAN e da Câmara de Vereadores, dificultando o acesso e a informação da população.

Nos casos analisados percebem-se déficits e ganhos em termos da participação nos processos. Percebe-se na experiência até agora realizada pela prefeitura de Passo Fundo uma preocupação com a legalidade e correção dos atos o que, via de regra, não ocorre no processo em Santa Maria. Cidades médias com muitas características em comum, mas com tratamento muito distinto em relação ao tratamento político do seu planejamento. A cidade de Passo Fundo é governada atualmente pelo prefeito Luciano Azevedo (PSB) que, a exemplo do seu antecessor (Airtom Dipp, do PDT) tem procurado pautar sua administração pela qualificação técnica do seu quadro de secretários e procurando a correção dos processos de gestão, o que parece ter trazido bons resultados políticos (o prefeito Luciano Azevedo foi reeleito com a maior votação proporcional no

Estado). Ao contrário, a cidade de Santa Maria é administrada pelo prefeito Jorge Pozzobom (PSDB) que parece repetir as mesmas práticas políticas clientelistas dos seus antecessores.

Em Passo Fundo houve a preocupação de realizar seminários técnicos prévios e constituído Núcleo Gestor com ampla participação de representantes da sociedade civil. As etapas previstas no processo parecem adequadas ao que prevê a Resolução do Concidades: A proposta divide o processo em quatro etapas interdependentes. Para tanto, cada etapa sugere uma série de procedimentos, por meio da realização de atividades presenciais como audiências, oficinas, reuniões, seminário e conferências.

As quatro etapas resumem-se, conforme site da prefeitura, em: 1) Preparação e Estudos Preliminares; 2) Leitura da realidade local; 3) Proposições; 4) Elaboração da minuta de Projeto de Lei. Estas etapas englobam três momentos: Diagnóstico, Concepção e Formatação. Além de uma previsão para início de cada etapa, ao final de cada uma delas estão previstas Audiências Públicas, culminando com a aprovação da versão final dos produtos gerados. Esta metodologia do ponto de vista da participação pode ser importante na revisão de um plano diretor (2006) que tem uma série de lacunas que devem ser corrigidas e complementadas (como a falta de integração com outros planos e programas e a não regulamentação de muitos dispositivos)

Dentre as irregularidades verificadas no processo de revisão de Santa Maria está o fato das audiências não terem sido *amplamente*

anunciadas pela imprensa local, não ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população, não respeitando o prazo mínimo entre as reuniões e não garantindo assim a presença de todos os cidadãos, contrariando a Resolução 25 do Concidades.

Ainda que haja preocupação das cidades em trazer a comunidade para a construção do instrumento urbanístico municipal, é visível que ainda há muito em que melhorar. As experiências analisadas (em processo ainda não encerradas) demonstram a dificuldade de se estabelecer critérios e de se efetivar metodologias participativas, mesmo que obrigatoriamente previstas na legislação. A falta de informações claras para a população, a tendência em transformar audiências e reuniões em meras formalidades legais é uma prática que ocorreu no processo de elaboração dos planos diretores e que se repete nos processos de revisão.

As inovações legislativas trazidas pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade e outros dispositivos legislativos ainda são, na prática, muito limitadas em relação ao efetividade da participação popular nos processos de revisão dos planos diretores. As administrações municipais embora incorporem, por força de lei, a ideia da participação popular na elaboração e revisão dos planos diretores pouco avançam no sentido de ampliar e qualificar esta participação.

Referências

AZEVEDO, Mateus. Código de Obras, Lei de Uso e Ocupação do Solo e Plano Diretor recebem 33 emendas e 68 sugestões de alteração. *Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria*. 2018a. Santa Maria. 07 maio 2018. Disponível em: <http://www.camara-sm.rs.gov.br/camara/conteudo/publicacoes/Noticias/1/2018/6304#lista_texto_news>. Acesso em: 08 maio 2018.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

_____. *Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257/2001*, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.

_____. CONSELHO DAS CIDADES. *Resolução nº 25*, de 18 de março de 2005. Disponível em: <<https://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-25-2005.pdf>>. Acesso em: 14 nov. 2017.

_____. CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Estatuto da Cidade: guia para a implementação pelos municípios e cidadãos*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações, 2002.

IBGE. *Regiões de influência das cidades 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. *População no último Censo*. IBGE, Censo Demográfico, 2010.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo. *O Estatuto da Cidade como elemento de configuração da democracia participativa*. CONGRESSO DE DIREITO URBANO-AMBIENTAL: 5 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE: DESAFIOS E PERSPECTIVAS, 1, 2006, Porto Alegre. Anais. Porto Alegre: CORAG.

OLIVEIRA FILHO, _____. *O Direito do Urbanismo Constitucional, elementos para a configuração jurídica da disciplina*. Revista Brasileira de Direito. Passo Fundo, Ed. Métodos, 2006.

OLIVEIRA FILHO, _____. *A participação popular no planejamento urbano: A experiência de Porto Alegre*. Tese de Doutorado. Propur-Ufrgs, 2009.

PASSO FUNDO. Prefeitura Municipal de. *Revisão do plano diretor, Passo Fundo – RS*. Metodologia participativa. Equipe núcleo técnico. Secretaria de planejamento. 2018. Disponível em: <<http://www.pmpf.rs.gov.br/interna.php?t=6&p=827>>. Acesso em 20 abr. 2018.

SANTA MARIA. Comissão do Plano Diretor solicita prorrogação de prazo. *Câmara Municipal de Vereadores de Santa Maria*. 2018b Santa Maria, 21 maio 2018. Disponível em: <http://www.camara-sm.rs.gov.br/camara/conteudo/publicacoes/Noticias/1/2018/6354#lista_texto_news>. Acesso em 23 maio 2018.

SANTA MARIA. Câmara Municipal de Vereadores. *Resolução Legislativa Nº 009, de 28/12/2012*. Santa Maria, RS, 28 dez. 2012. p. 1-57. Disponível em: <<http://www.anexos.softcam.com.br/SANTAMARIA/anexos/201606141237311465918651.pdf>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

SANTA MARIA. Câmara Municipal de Vereadores. TV CÂMARA SM RS. *Reunião Plano Diretor*. Abr. 2018. Disponível em: <<http://www.camara-sm.rs.gov.br/tvcamara>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

SOBARZO, Oscar. Parte 1: *Passo Fundo: Cidade Média com funções comerciais, de serviços e de apoio ao agronegócio*. Capítulo 4 – A cidade e o aprofundamento das desigualdades socioespaciais. In SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. ELIAS, Denise e SOARES, Beatriz Ribeiro (organizadora.). *Agentes econômicos e*

reestruturação urbana e regional: Passo Fundo e Mossoró. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

PROJETOS DE INTERVENÇÃO URBANA: A PROPOSTA DE UM MÉTODO PARA A CONSTRUÇÃO E APLICAÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO

*José Antonio Aparecido Júnior*⁶⁷

*Bruno Braga Fiaschetti*⁶⁸

Resumo: O presente estudo objetiva a análise dos Projetos de Intervenção Urbana (PIU), instrumento previsto pelo Plano Diretor Estratégico (PDE) do Município de São Paulo, naquilo que diz respeito às suas potencialidades como instrumento jurídico-urbanístico capaz de promover a transformação ou requalificação urbana com base em projetos urbanísticos.

Para tal, inicia com uma breve explanação acerca de como o PDE é inovador em termos de busca de uma regulação urbanística consequente e orientadora do desenvolvimento urbano, constituindo-se o PIU como método para tal. Em um segundo momento, concentra-se em elucidar o elo entre PDE, caracterizado como plano urbanístico, e PIU, típico exemplo de projeto urbanístico. Realiza, a seguir, uma análise do marco legal dos PIU no Município de São Paulo, observando-se, com tal trabalho, sua potencialidade em termos de aprimoramento do direito urbanístico municipal. Por fim, em vias de conclusão, apresenta-se um pequeno balanço da utilização desse instrumento para a efetivação da política urbana alicerçada no PDE.

Palavras-chave: Projetos de Intervenção Urbana. Direito urbanístico. Planos urbanísticos. Projetos urbanísticos. Instrumentos jurídico-urbanísticos.

⁶⁷ Autor. Bacharel e mestre pela PUC-SP. Doutor pela Faculdade de Direito da USP. Procurador do Município de São Paulo e Consultor Jurídico. Membro da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP.

⁶⁸ Coautor. Graduando em direito pela Faculdade de Direito da USP.

Introdução

A Constituição Federal de 1.988 foi a primeira, em nosso país, a abordar de forma expressa o direito urbanístico. Além da disposição do seu art. 24, inc. I, que fixa a competência para a expedição de normas gerais sobre o tema, aquele diploma expõe, a partir do seu art. 182, o que deseja em termos de disposições básicas da política pública para o desenvolvimento urbano brasileiro. Tal política pública, a ser executada pelo Poder Público municipal, deverá ter diretrizes gerais fixadas em lei, e objetivará ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade⁶⁹ e garantir o bem-estar de seus habitantes. Ainda segundo a Constituição Federal, o instrumento básico eleito a tanto, constituído como verdadeiro índice da aferição do cumprimento da função social da propriedade, foi o plano diretor.

A amplitude e o significado da expressão “instrumento básico” da política de desenvolvimento urbano será abordada com

⁶⁹ No ano de 1.931 realizou-se, em Atenas, o IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna. As discussões havidas em tal evento subsidiaram a edição, no ano de 1.933, de um documento histórico para o Urbanismo, a chamada “Carta de Atenas”. Em tal epístola, os seus subscritores, após análise das condições de desenvolvimento de 33 cidades de diferentes latitudes e climas do mundo, com o desiderato de responder aos problemas causados pelo rápido crescimento dos centros urbanos, declararam as quatro funções básicas na cidade: habitação, trabalho, diversão e circulação. A Carta de Atenas propunha, em termos sociais, que cada indivíduo tivesse acesso às comodidades fundamentais da vida, ao bem-estar do lar e à beleza da cidade. Em 1.988 editou-se a denominada “Nova Carta de Atenas”, que propõe novos sistemas de governança e métodos de atuação que permitam o envolvimento dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, utilizando as vantagens das novas formas de comunicação e as tecnologias de informação.

mais vagar adiante. Por ora, importa destacar que as disposições do texto constitucional, inovadoras em conteúdo, determinaram a necessidade de criação de uma verdadeira agenda de desenvolvimento urbano por parte dos municípios brasileiros. Para dar suporte a tal agenda, e em observância ao já citado art. 24, inc. I da Constituição Federal, a União editou sua normatização geral no campo do direito urbanístico, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2.001). Tal diploma legal é de importância fundamental na estruturação de um verdadeiro subsistema jurídico de direito urbanístico no Brasil, e estabeleceu os padrões mínimos pelos quais a política de desenvolvimento urbano deve ser elaborada e implantada em seu âmbito nacional, criando uma possibilidade de sistematização do direito urbanístico nunca antes cogitada. Com efeito, este ramo do direito, com a edição do Estatuto da Cidade, ganhou status de normatização abrangente, com diretrizes e institutos homogêneos em seus pressupostos e finalidades, aplicáveis a todo país. A estipulação de diretrizes urbanísticas de observância obrigatória a todos os municípios brasileiros, tendo por objetivo o cumprimento de determinados padrões de desenvolvimento urbano, surgiu, desta forma, como característica de um subsistema jurídico de caráter nacional: a partir da edição da Lei n. 10.257/2001, tornou-se exigível a produção de uma regulação urbanística padronizada e minimamente suficiente a promover as funções sociais da cidade, que contém elementos de identidade que

permitem identificar institutos e instrumentos jurídico-urbanísticos aplicáveis (no sentido jurídico) em todo território nacional.

De outra parte, analisando-se os processos de formação e implantação de políticas de desenvolvimento urbano a partir de um viés material, é possível afirmar que tal se apresenta como um complexo e dinâmico arranjo, que envolve de forma indissociável o Estado e sociedade. Nesta linha de ideias, o setor público e os atores privados têm atuações imbricadas na sua conformação e na implantação dos efetivos processos de transformação ou qualificação do território, veiculados pelos projetos urbanísticos. A política de desenvolvimento urbano, desta forma, é consubstanciada pelo conjunto coordenado das unidades de planejamento urbanístico - planos e projetos urbanísticos – e construída pela atuação conjunta entre o Poder Público e o setor privado.

Por outro lado, a despeito das diretrizes, regras, institutos e instrumentos previstos na legislação federal, os municípios brasileiros ainda enfrentam grande dificuldade em transformar o direito urbanístico em uma regulação eficaz no tocante à promoção da qualificação e transformação do território. Tal dificuldade, aponte-se, ocorre a despeito de os processos de planejamento urbanístico e desenvolvimento urbano serem, já há mais de 17 anos, realizados sob as luzes da normatização jurídico-urbanística instituída a partir do texto constitucional de 1988 e pelo Estatuto da Cidade - se é certo que há uma crescente compreensão da importância do plano diretor e da necessidade de uma regulação

urbanística consequente e orientadora do desenvolvimento urbano, os resultados da implantação da política urbana destinada a transformar ou qualificar o território dos municípios continuam sendo, em termos de resultados, insatisfatórios, tanto em seu aspecto amplo (planos urbanos) quanto nas iniciativas destinadas a regular porções mais restritas do espaço urbano (projetos urbanísticos).

Como tentativa de alterar este panorama, o Município de São Paulo, em seu novo Plano Diretor Estratégico (Lei Municipal n. 16.050, de 31 de julho de 2014), a partir do reconhecimento desta condição, propôs uma linha inovadora de regulação urbanística do território, vinculando a implantação de projetos de médio ou grande porte na cidade a realização prévia dos denominados “Projetos de Intervenção Urbana”, os PIU. O presente estudo analisará, destarte, esta inovação em termos de regulação urbanística promovida pelo Município de São Paulo, abordando, ainda que de forma sintética, aquilo que diz respeito à regulação do território proporcionada pelo uso do PIU, especialmente no que toca ao seu conceito e potencialidades como instrumento jurídico-urbanístico, identificando sua função de indicar a solução jurídica mais adequada à transformação ou qualificação urbanística pretendida, bem como a de fornecer o suporte material às decisões de políticas públicas que se tornarão matéria de lei ou de decretos.

Planos e projetos urbanísticos: o elo entre PDE e PIU

Os planos urbanísticos, em sentido amplo, são o resultado do processo de planejamento urbanístico, caracterizando-se como o registro do conjunto consolidado de medidas que visam a objetivos determinados e fins pretendidos em termos de desenvolvimento urbano. A atividade promovida pelo Poder Público, em parceria com a sociedade, de diagnose da situação do sítio urbano a ser planejado e de prognose sobre a evolução futura dos processos de desenvolvimento e qualificação do tecido urbano resulta em um instrumento chamado “Plano Urbano”, ou “Plano Urbanístico”, que terá suas disposições transformadas em comandos jurídicos por intermédio de leis e regulamentos pertinentes ao direito urbanístico.

É possível, de outra mão, distinguir o que se convencionou denominar como planos urbanísticos de projetos urbanísticos: os primeiros consubstanciam-se em instrumentos formalmente elaborados de proposições sócio-urbanísticas em parcelas do território urbanizado⁷⁰, enquanto os projetos urbanísticos podem ser

⁷⁰ São consideradas proposições sócio-urbanísticas, por exemplo: a indicação de diretrizes de atuação urbanística com fins de renovação urbana e a fixação de objetivos gerais e específicos, metas e proposição de parâmetros de uso e ocupação de solo propriedade pública e privada; a indicação da densidade de ocupação; a proposta de disposição espacial e encadeamento das redes viária, hídrica e de espaços públicos estruturais e, por fim, a definição de estoque de potencial construtivo sobre a área objeto de planejamento.

⁷⁰ Incluem-se, neste rol, as peças gráficas que traduza as diretrizes de atuação urbanística estabelecidas em formas, funções, dimensões e volumetrias, por meio da elaboração de projetos de intervenções urbanísticas ou propostas de transformação do uso do solo e dos padrões construtivos.

entendidos como o conjunto de propostas destinadas à correção de urbanização outrora implementada e à melhoria das condições ambientais, formalmente representados em instrumento próprio⁷¹⁻⁷².

Segundo CORREIA, os planos urbanísticos têm as seguintes funções⁷³:

- a) a inventariação da realidade urbanística, assim entendida como a necessidade de que os planos

⁷⁰ Para CARVALHO PINTO, “em urbanismo aplica-se a expressão ‘plano’ com diversos qualificativos, para designar a ordenação físico-territorial de determinada área, ou a destinação urbanística do terreno. Assim, se diz, corretamente, ‘Plano Regional’, ‘Plano Diretor’, ‘Plano Viário’, ‘Plano de Zoneamento’, ‘Plano de Loteamento’ etc. Os projetos contêm todos os elementos necessários para a execução da obra projetada (urbanização, edificação, sistema viário etc.). Já os planos estabelecem as regras a serem observadas na elaboração dos projetos, a fim de que eles formem um todo harmônico e coerente”. (CARVALHO PINTO, Victor. Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 209).

⁷⁰ CORREIA, Fernando Alves. **O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade**. Coimbra: Almedina, 2001. p. 181 e ssestratégias; a proposição de parâmetros de uso e ocupação de solo propriedade pública e privada; a indicação da densidade de ocupação; a proposta de disposição espacial e encadeamento das redes viária, hídrica e de espaços públicos estruturais e, por fim, a definição de estoque de potencial construtivo sobre a área objeto de planejamento.

⁷¹ Incluem-se, neste rol, as peças gráficas que traduza as diretrizes de atuação urbanística estabelecidas em formas, funções, dimensões e volumetrias, por meio da elaboração de projetos de intervenções urbanísticas ou propostas de transformação do uso do solo e dos padrões construtivos.

⁷² Para CARVALHO PINTO, “em urbanismo aplica-se a expressão ‘plano’ com diversos qualificativos, para designar a ordenação físico-territorial de determinada área, ou a destinação urbanística do terreno. Assim, se diz, corretamente, ‘Plano Regional’, ‘Plano Diretor’, ‘Plano Viário’, ‘Plano de Zoneamento’, ‘Plano de Loteamento’ etc. Os projetos contêm todos os elementos necessários para a execução da obra projetada (urbanização, edificação, sistema viário etc.). Já os planos estabelecem as regras a serem observadas na elaboração dos projetos, a fim de que eles formem um todo harmônico e coerente”. (CARVALHO PINTO, Victor. Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 209).

⁷³ CORREIA, Fernando Alves. **O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade**. Coimbra: Almedina, 2001. p. 181 e ss

contenham um levantamento da situação existente, bem como das respectivas causas no que diz respeito aos vários aspectos da utilização do território em que incide. A implementação desta tarefa tem por escopo precípua conferir realismo ao plano, isto é, sua finalidade é fazer com que o planejamento e o plano subsequente reflitam a realidade do sítio planejado, de modo a possibilitar a sua eficácia instrumental;

b) a conformação do território, isto é, a definição dos princípios e regras que dizem respeito à organização do território e à racionalização da ocupação e utilização do espaço;

c) a conformação do direito de propriedade do solo, isto é, o estabelecimento de prescrições relativas à própria essência do direito de propriedade, por intermédio da classificação do uso e do destino do solo, da divisão do território em zonas de uso e da definição dos parâmetros a que deve obedecer a ocupação, uso e transformação de cada uma delas⁴²;

e

d) a gestão do território, assim entendida como a definição das bases da sua transformação, com a instituição de princípios de coordenação e compatibilização das iniciativas públicas e privadas com repercussão no espaço municipal, bem como a fixação de um faseamento correspondente à sua realização no tempo.

As funções do plano urbanístico apontadas pelo autor português indicam o amplo espectro de atribuições do planejamento urbano em termos técnicos, bem como demonstram a sua gama de responsabilidades no que toca à proposição de orientações e soluções urbanísticas para a cidade. É preciso destacar, contudo, que as funções assinaladas pelo autor se limitam a arrolar um conteúdo mínimo material do planejamento e dos planos urbanos, não se referindo ao sistema de gestão do plano em si, ou da sua forma de elaboração. Tais elementos, no Brasil, também estão expressamente arrolados entre as funções afetas à atividade urbanística e aos planos

urbanísticos (por exemplo, no art. 2º, incs. II e XIII, e 43 e ss. da Lei n. 10.257/01), incluindo-se no próprio conceito de política de desenvolvimento urbano construído a partir do texto da Constituição Federal.

É preciso asseverar, ainda, que obedecidas as disposições constitucionais e legais que orientam a sua elaboração e execução, o plano urbanístico deverá também atentar para a necessidade da organicidade e coerência material de suas disposições. O tema é tratado de maneira bastante específica por CORREIA, para quem⁷⁴:

O plano, enquanto instrumento simultâneo de criação e aplicação do direito, não pode ser ilógico e as medidas que prescrevem um tratamento diferenciado dos proprietários do solo têm de basear-se em fundamentos objectivos evidentes. Trata-se do princípio da igualdade imanente ao plano e que está envolvido na sua própria lógica de índole racional-teleológica. A violação deste princípio da igualdade 'imanente' ao plano urbanístico tem como consequência a invalidade das correspondentes disposições do plano, por ofensa directa ao preceito constitucional que consagra o direito fundamental da igualdade. O seu âmbito de aplicação prática será, contudo, reduzido, pois será preciso demonstrar que as prescrições do plano urbanístico são totalmente ilógicas, tendo em conta os fins do plano, irrazoáveis, objectivamente infundadas e arbitrárias.

Exatamente em função dos planos urbanísticos veicularem as disposições gerais e fundamentais da regulação urbanística, a atenção à igualdade material (e às correspondentes discriminações razoáveis, baseadas em critérios objetivos) deve ser objeto de especial atenção. Além das evidentes implicações no que se refere

⁷⁴ CORREIA, Fernando Alves. Op. cit., p. 457.

ao valor da propriedade imobiliária no Município, as conformações gerais da propriedade urbanística e dos instrumentos jurídico-urbanísticos aplicáveis ao município estabelecem os padrões e metas de desenvolvimento urbano, possibilitando, por sua vez, abordagens mais aproximadas do território em termos de regulação urbanística – que, normalmente, consubstanciam-se nos projetos urbanísticos.

De fato, os projetos urbanísticos atuam mais diretamente ao território, utilizando o ferramental disponibilizado expressamente pelo plano urbanístico ou dele decorrente, interferindo de forma mais aguda no processo de transformação e qualificação urbana. São elaborados a partir das informações fornecidas pelos planos urbanísticos, detalhando suas disposições de modo a dar-lhes eficácia da forma mais completa e adequada possível.

Verifica-se, destarte, que os planos diretores consubstanciam-se como planos urbanísticos, e não é diferente a condição do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, veiculado por intermédio da Lei n. 16.050/2014. Os projetos de intervenção urbana, reafirme-se, em regra serão caracterizados como projetos urbanísticos, que, ao particularizar uma fatia específica do território em meio à regulação geral do território veiculada pelo Plano Diretor Estratégico (PDE), terão por escopo propiciar à área de estudo condições que possibilitem a elaboração de um marco regulatório urbanístico condizente com a sua realidade e, por tal razão, com maiores probabilidades de efetivamente desencadear ou dar suporte à transformação ou qualificação urbanística pretendida.

O marco legal dos PIU em São Paulo

O PDE do Município de São Paulo apresenta um conjunto de medidas, estratégias e diretrizes que objetivam a ordenação da transformação e o reequilíbrio das dinâmicas da cidade. Para tal, a política urbana adotada consiste na “defesa de um projeto de cidade democrática, inclusiva, ambientalmente responsável, produtiva e, sobretudo, com qualidade de vida”⁷⁵. Parece ser cada vez mais claro, de outra mão, que em uma cidade das dimensões e com a diversidade de condições de uso e ocupação do solo como a capital paulista, a eficiência da política pública de desenvolvimento urbano está diretamente relacionada à adoção de instrumentos capazes de particularizar a realidade das porções específicas deste território no âmbito de projetos urbanísticos próprios, de modo a oferecer soluções jurídicas, econômicas e urbanísticas eficazes e ajustadas às suas necessidades e demandas.

Nessa linha de ideias, o PDE trouxe, em sua Seção III, uma listagem de instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, na qual se inserem os “Projetos de Intervenção Urbana” (PIU). Nos termos do Art. 136 do PDE, os PIU “objetivam subsidiar e apresentar propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais” para perímetros de áreas definidas do território, com a finalidade de alterar o meio ambiente urbano ou de, ao menos, promover a

⁷⁵ Texto da Lei nº 16.050/2014 ilustrado. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/texto-da-lei-ilustrado/>>. Acesso em: 07/05/2018.

melhoria de qualidade da sua ocupação. Extrai-se, também, do referido dispositivo, que os PIU deverão “indicar os objetivos prioritários da intervenção e as propostas relativas a aspectos urbanísticos, ambientais, sociais, econômico-financeiro e de gestão democrática” – importante destacar, sob este aspecto, que estas disposições devem refletir o desejo do Poder Público de tornar efetiva aquela política urbana delineada pelo PDE⁷⁶. Os PIU, por fim, poderão ser elaborados e implantados utilizando-se quaisquer instrumentos de política urbana e de gestão ambiental previstos no PDE, além de outros deles decorrentes.

Ainda no tocante aos aspectos formais dos PIU, cumpre realizar rápido exame do Decreto nº 56.901/2016⁷⁷. De sua simples leitura, emergem outros elementos que atestam a potencialidade desse instrumento como agente de consolidação da política de

⁷⁶ A necessidade de observância das disposições do plano diretor advém da leitura teleológica do arcabouço jurídico do subsistema de direito urbanístico. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Recurso Extraordinário n. 607940, fixou a seguinte tese de repercussão geral: “Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor” (disponível em <http://stf.jus.br/portal/teses/verAndamentoProcesso.asp?incidente=3823627&numeroProcesso=607940&classeProcesso=RE&numeroTema=348>, acesso em 15/05/2018). Sobre a necessidade da legislação urbanística derivar das disposições estabelecidas no plano diretor, vide APPARECIDO JUNIOR, J. A.. Plano Diretor como parâmetro de aferição de validade material das leis urbanísticas municipais. Revista dos Tribunais (São Paulo. Impreso), v. 2 -5/6, p. 71-96, 201.

⁷⁷Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/decreto/>. Acesso em: 07/05/2018.

desenvolvimento urbano alinhavada pelo PDE em estratos particulares do território. Nesses termos:

Art. 2º Deverão preceder o processo de elaboração do PIU, no mínimo:

I – diagnóstico da área objeto de intervenção, com caracterização dos seus aspectos socioterritoriais;

II – programa de interesse público da futura intervenção, considerando a sua diretriz urbanística, viabilidade da transformação, impacto ambiental ou de vizinhança esperado, possibilidade de adensamento construtivo e populacional para a área e o modo de gestão democrática da intervenção proposta.

§ 1º Uma vez concluídos, os documentos previstos no “caput” deste artigo serão divulgados para consulta pública pelo período mínimo de 20 (vinte) dias.

§ 2º Findo o prazo para consulta pública e após a análise das sugestões recebidas, o processo administrativo será encaminhado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SMDU, para:

I – análise da adequação da proposta à política de desenvolvimento urbano do Município; e

II – autorização para elaboração do PIU.

Art. 4º O conteúdo final do PIU deverá apresentar:

I – proposta de ordenamento ou reestruturação urbanística para o perímetro delimitado, com a definição de programa de intervenção, fases de implantação, parâmetros urbanísticos e instrumentos de gestão ambiental necessários;

II – modelagem econômica da intervenção proposta, considerando especialmente os mecanismos de financiamento e fonte de recursos necessários;

III – definição do modelo de gestão democrática de sua implantação, privilegiando o controle social e os instrumentos para monitoramento e avaliação dos impactos da transformação urbanística pretendida sobre o desenvolvimento econômico e social da área objeto de estudo;

Verifica-se que, ao longo do percurso de elaboração e desenvolvimento dos PIU, a sociedade civil e o Poder Público, em conjunto, são constantemente estimulados a formular meios e oferecer elementos de informação com a finalidade de proporcionar a construção de um projeto urbanístico útil para a cidade, tanto do ponto de vista de suas funções sociais quanto no tocante à capacidade de exploração econômica das externalidades geradas pela regulação urbanística. Frisa-se neste ponto, novamente, que tal formulação é delimitada pelo PDE no sentido de se perseguir, incessantemente, um desenvolvimento econômico-urbanístico condizente às suas diretrizes – em outros termos, os PIU deverão, em última análise, proporcionar a implantação da política de desenvolvimento urbano prevista no plano diretor, proporcionando o aproveitamento econômico adequado da propriedade imobiliária urbana em consonância com a implantação das funções sociais da cidade.

Prosseguindo, extrai-se da leitura do marco normativo básico dos PIU que tais constituem-se como a reunião dos estudos técnicos

necessários para a promoção de desenvolvimento urbano em áreas com potencial de transformação no município de São Paulo, tendo como produto – no momento de sua conclusão – um programa de intervenções, uma proposta de viabilização de seus desideratos (sob o ponto de vista do caráter econômico-financeiro) e uma propositura de gestão democrática. Originados a partir das diretrizes do PDE, os PIU apresentam-se como um processo ininterrupto de interações público-privadas, configuradas por uma sucessão de negociações entre diversos interessados – os atores, no jargão comumente utilizado -, tais como agentes públicos, representantes dos setores econômicos envolvidos, entidades representantes da sociedade civil, dos movimentos sociais etc. Destaca-se, neste cenário, o papel estatal de disparador e condutor de tais processos, que devem ser orientados, seja no momento da elaboração dos projetos, seja no da sua implantação, por critérios republicanos e impessoais. Nesta linha de ideias, as respectivas discussões e deliberações devem efetuadas de modo equilibrado e transparente entre os diversos agentes envolvidos, cabendo à Administração Pública, em sua tarefa de formular o direito urbanístico formal, arbitrar – de maneira definitiva – o interesse público a tutelar dentre os diversos em disputa sob sua apreciação.

Potencialidades

A partir do exposto torna-se possível compreender o PIU como método de elaboração de projetos urbanísticos capaz de

trabalhar, de maneira eficaz, com as particularidades das diversas porções do território sob as diretrizes delineadas pelo PDE. Um método que se utiliza de todo repertório da regulação jurídico-urbanística do município e o aplica em uma parcela preestabelecida do território, identificada como objeto de intervenção. Torna-se possível afirmar, pois, que é a partir da revelação daquilo que é útil à determinada dinâmica do território é que a regulação jurídico-urbanística desejada é construída, em um desenvolvimento concomitante do processo de planejamento urbano e do subsistema de direito urbanístico do município.

O entendimento do PIU como método assim descrito pode ser inferido da leitura do Art. 136 do PDE. Nesses termos:

Art. 136. Os Projetos de Intervenção Urbana, elaborados pelo Poder Público objetivam subsidiar e apresentar as propostas de transformações urbanísticas, econômicas e ambientais nos perímetros onde forem aplicados os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, como as operações urbanas, as áreas de intervenção urbana, áreas de estruturação local e concessão urbanística.

Dessa sorte, é estabelecida uma relação entre o PIU e os demais instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana previstos no plano - relação, essa, que atribui ao PIU a incumbência de revelar, ao caso concreto, o instrumento urbanístico adequado – em termos de utilidade e eficiência - a ser aplicado para aquela parcela específica do território.

Extrai-se, ainda, da leitura do referido dispositivo que tal relação dá-se *a posteriori*; ou seja, afirma-se a possibilidade de que o instrumento jurídico-urbanístico a ser aplicado no caso concreto não seja delineado *a priori* e sim em um momento posterior, em que já se tenha total ciência das necessidades específicas do território a transformar ou qualificar – lembre-se, neste passo, que na fase inicial de elaboração do PIU é determinada a apresentação de um diagnóstico do perímetro de intervenção e um programa de interesse público, os quais são colocados à consulta pública e posteriormente analisados pela secretaria competente naquilo que diz respeito à adequação à política urbana do Município. Talvez esta seja uma das principais inovações propostas pelo PDE de São Paulo: os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana a serem utilizados nos processos de transformação e qualificação do território passam, antes mesmo de sua definição como responsáveis à implantação dos projetos urbanísticos, pelo teste abstrato de possível efetividade nesta tarefa. Tal é possível justamente em função de que as disposições formais dos instrumentos legais que ensejarão a implantação do PIU serão o resultado de um processo de planejamento que parte do reconhecimento atual das dinâmicas do território, proporcionando um estudo mais agudo e dirigido acerca de possíveis alternativas, em termos de projeto, para a concretização das soluções propostas pelo PDE aos desafios impostos pelos processos de urbanização.

Sob essa égide, observa-se que os PIU buscam, incessantemente, uma regulação urbanística satisfatória, eficiente quanto aos seus fins. A perseguição daquilo que será adequado e eficaz para tratar das dinâmicas específicas do perímetro do projeto é o que move o exame de viabilidade dos instrumentos alicerçados no PDE, bem como sua posterior utilização. Torna-se possível afirmar, pois, que é a partir da revelação daquilo que é acertado à determinada dinâmica do território é que se constrói a regulação jurídico-urbanística desejada e conforme aquelas necessidades, em um movimento de desenvolvimento do subsistema de direito urbanístico do município. Desta forma, a requalificação urbanística alcançada por intermédio do PIU adquire a capacidade técnica para constituir-se como a resposta mais adequada àquelas diretrizes estabelecidas pelo PDE em um contexto de transformação macroterritorial.

Ainda sob essa linha de ideias, assevera-se que o PIU representa uma outra oportunidade para o aprimoramento da regulação jurídico-urbanística do município. De fato, na medida em que em seu escopo de requalificar parcelas específicas do território utilizando-se das diretrizes do PDE é implementado, é proporcionada a revisão da própria política urbana proposta para a cidade como um todo. Esta revisão, promovida por intermédio de debates e interações entre diversos atores sociais, em caráter

marcantemente participativo⁷⁸, permite, de um lado, detectar a adequação da política de desenvolvimento urbano trazida no PDE no tocante aos seus objetivos e diretrizes, voltados a proporcionar um desenvolvimento urbano globalmente mais equitativo, e, de outro, monitorar permanentemente a implantação deste planejamento, observando-se a sua adequação às mais distintas dinâmicas da cidade. De fato, os processos emergentes da realização do PIU integram-se ao ciclo constante da reflexão acerca do fenômeno de regulação jurídico-urbanístico do município - ao representarem a imersão da política urbana (e, portanto, do marco regulatório exposto como plano urbanístico) em fatias do território, os projetos passam a ter o potencial de apontar os sucessos e insucessos da métrica outrora adotada. Estimulam, incentivam e encorajam – através dos processos participativos necessários à sua materialização – o questionamento acerca das premissas e orientações anteriormente adotadas, bem como possibilitam o cotejo entre as disposições abstratas do PDE e a efetiva transformação ou qualificação do território. Nesses termos, as reflexões que surgem da utilização do PIU como método de elaboração de projetos urbanísticos somam-se àquelas oriundas da aplicação das demais proposituras do PDE, constituindo-se como um meio para aferição da conformidade da ordenação da transformação do território com suas reais demandas.

⁷⁸ O Decreto Municipal nº 56.901/16 determina a realização de, no mínimo, duas consultas públicas e uma audiência pública além do estabelecimento de um mecanismo de gestão democrática do projeto.

Conclusões

Os Projetos de Intervenção Urbana, incluídos pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo como instrumentos jurídico-urbanísticos destinados a promover a transformação ou qualificação territorial do Município, representam moderna e arrojada proposição em termos de formulação e implantação de políticas de desenvolvimento urbano.

Em um primeiro aspecto, reforçam o entendimento já há muito estabelecido de que é preciso que a formulação dos marcos jurídico-urbanísticos tenha por base um processo efetivo de planejamento. A construção deste conhecimento, de caráter multidisciplinar, é essencial para que a produção da política pública de desenvolvimento urbano seja capaz de encaminhar soluções adequadas às demandas e anseios da sociedade civil, e a medida de sua efetividade é, exatamente, a capacidade de diagnosticar as reais condições do sítio urbano e de propor alternativas viáveis ao este desenvolvimento. Tal condição, por sua vez, somente pode ser obtida mediante processos participativos, em que a Administração Pública proporciona uma arena pública de discussão sobre os temas fundamentais da cidade, arbitrando as soluções mais adequadas em termos de definição destas políticas públicas a partir da ponderação dos diversos interesses legítimos colocados à sua apreciação. Nesta linha de ideias, o marco legal dos PIU incentiva e promove a atuação da Administração Pública sob o viés da consensualidade, num aspecto inovador e modernizante da prática administrativa.

Numa segunda leitura, os PIU inovam no processo de formulação da instrumentação jurídico-urbanística porque permitem que a regulação urbanística seja absolutamente consequente ao processo de planejamento urbano anteriormente entabulado. Em outros termos, e ressaltando ponto já discutido neste estudo, os PIU proporcionam que seja o próprio projeto urbanístico quem revele o instrumento jurídico-urbanístico adequado à sua implantação. Tal inovação, por sua vez, não é de pouca importância: permite que tal seja o condutor do processo de estruturação das propostas de transformação ou requalificação do tecido urbano, cabendo ao marco legal proporcionar as condições jurídico-formais à implementação de seus desideratos. Inverte-se, assim, a condução ordinária dos processos de planejamento urbano, que regularmente atuam na construção da proposta urbanística tendo em vista a utilização de determinado instrumento jurídico (tais como a operação urbana consorciada, concessão urbanística etc.).

O Município de São Paulo apenas inicia a utilização dos PIU em sua política de desenvolvimento urbano. Os efetivos resultados desta medida, por sua vez, somente serão aferíveis em médio e longo prazo. A inovação proposta pelo PDE de São Paulo, de qualquer forma, é muito bem-vinda, pois representa um efetivo aprimoramento na abordagem da construção e tentativa de implantação das políticas de desenvolvimento urbano de responsabilidade dos municípios.

Referências

APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. *Plano Diretor como parâmetro de aferição de validade material das leis urbanísticas municipais*. Revista dos Tribunais (São Paulo. Impresso), v. 2 -5/6, p. 71-96, 201.

APPARECIDO JUNIOR, José Antonio. *Direito urbanístico aplicado: os caminhos da eficiência jurídica nos projetos urbanísticos*. Curitiba: Juruá, 2017.

CARVALHO PINTO, Victor. *Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. 4. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 209).

CORREIA, Fernando Alves. *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*. Coimbra: Almedina, 2001.

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

_____ *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)*

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014 (Plano Diretor Estratégico)*

_____ Decreto n. 56.901, de 29 de março de 2016 (Dispõe sobre a elaboração de Projeto de Intervenção Urbana, nos termos do disposto no artigo 134 da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 - Plano Diretor Estratégico – PDE).

**O BRASIL É UM PAÍS DE CLIMA TROPICAL,
ONDE AS RAÇAS SE MISTURAM
NATURALMENTE E NÃO HÁ PRECONCEITO
RACIAL: NARRATIVAS PERIFÉRICAS E
DISCURSOS OFICIAIS ACERCA DAS POLÍTICAS
CRIMINAIS URBANAS NO BRASIL
CONTEMPORÂNEO**

José Antônio Gerzson Linck⁷⁹

Resumo: O artigo problematiza os álbuns de estreia do grupo Racionais MC's, delineando os contornos de um projeto cultural produzido num espaço de segregação urbana e destacando pontos de tensão criminológica recorrentes nos álbuns pioneiros.

Palavras-chave: Criminologia; periferia; Racionais MC'S

Abstract: The essay discusses the Racionais MC's first records. It demonstrates aspects of a cultural project built on a scenery of segregation. It focuses on recurring themes (points of social tension) dealt in the first records.

Key Words: Criminology; Ghetto; Racionais MC's

A associação mais fácil e comum do rap é com o realismo: forma de documentário sonoro da realidade, *voz da periferia, som que vem das ruas* etc. Há certo preconceito nessas interpretações do discurso rap brasileiro, pressupondo incapacidade de criação que não

⁷⁹ Professor (CNEC/FCG), Doutor em Ciências Criminais (PUCRS). O artigo decorre de pesquisas realizadas com bolsa CAPES. jlinck@uol.com.br - 90540-150

seja mero relato, como se os sujeitos periféricos não fossem capazes de produzir uma obra singular desvinculada da sua realidade mais próxima, como a experiência dos literatos ou dos diretores de cinema, por exemplo. Impressiona o escasso material sobre a trajetória dos projetos culturais deste segmento (Velho, 1997, p. 13-40), mesmo de grupos que alcançaram posição de destaque na cultura brasileira, ainda que existam excelentes textos sobre o discurso realista do rap nacional e do grupo Racionais, especialmente o artigo de Daniel Hirata (2011) e os livros de Tiarajú D'Andrea (2013) e Rogério Silva (2012), com diferentes abordagens, mas todas salientando complexidades que transcendem, sem neutralizar, a similaridade com a lógica bélica – sobretudo nos álbuns contemporâneos.

Há razoável material crítico sobre as construções que estruturam o modelo segregacionista nas capitais brasileiras, delineando os arranjos simbólicos envolvidos na lógica da separação, que justificam a estética excludente das metrópoles contemporâneas. *A lógica do condomínio* (DUNKER, 2015) e *as cidades de muros* (CALDEIRA, 2000) revelam formas bastante articuladas de exclusão espacial: erigem um falso universal de medo (violência), particularizam potenciais agressores e territórios, desenvolvem instrumentos de separação (muros, transporte público, polícia, prisão etc.) e criam expectativas sempre frustradas de construção de um paraíso planejado que torne *determinada* a solução

(condomínios fechados, locais de lazer com seleção de entrada, bairros planejados etc.) para um sofrimento cultural *indeterminado*.

Embora essas construções culturais contaminem as esferas de classe de forma tentacular, há um segmento social bastante nítido no foco da construção da “violência”, caso contrário não seria possível construir uma classificação minimamente instrumental para a segregação — o que fica claro observando os *clientes preferenciais* selecionados pelas polícias e depositados ou contidos na unidade complementar periferia/prisão (o grupo Racionais foi pioneiro na problematização da prisão como continuidade complementar da periferia, como já apontado por Penna, 2013). A frustração com os modos de vida planejados — tanto pela incapacidade de atender as expectativas de paz regulada como pelas parcelas de liberdade nitidamente perdidas — produz um sintoma social de sofrimento, mal-estar (DUNKER, 2015). Objeto difuso, a “violência” oferece um nome para o mal-estar com a plasticidade adequada para que seja particularizada quando necessário: moradores de rua, assaltantes, motoboys, funkeiros, traficantes, pedintes, sujeitos periféricos etc.

A periferia, objeto intrusivo e sempre ameaçador aos espaços de segregação, possui suas próprias formas de articular, resistir e produzir projetos culturais que profiram tanto denúncias como criações alternativas a estas construções simbólicas segregacionistas. O artigo irá focar no projeto do grupo Racionais, especificamente os álbuns de estreia, antes da sedimentação como referência do estilo. Estão fora da análise, portanto, os dois últimos

álbuns. A análise será relativamente linear, expondo as músicas de forma quase idêntica à disposição nos álbuns.

Os primeiros álbuns do grupo Racionais eram *narrativas de sobrevivência*: o cotidiano da periferia, a violência policial, a ausência de condições mínimas de subsistência orgânica e cultural etc. Tinham a beleza e a importância de um testemunho. Respeitando o realismo que sua lógica estrutural conformava, nenhuma música permitia a exaltação, a alegria, a vitória: o mundo do crime era o caminho para a morte, e o fortalecimento dos “manos” era a única forma de manter-se vivo na selva de pedra. Não faria sentido *glamourizar* o bom malandro se a realidade é sempre sua morte prematura. Descreverei de forma linear algumas das intenções do projeto (nos moldes de Velho, 1997, p. 13-40) do grupo Racionais nos álbuns de estreia, com o propósito de deixar as temáticas problematizadas *i-mediatas* (Penna, 2013). Por isso e, em respeito ao dinamismo veloz que caracteriza o estilo musical, o artigo está repleto de citações das letras das músicas⁸⁰. Ainda que a escrita fique pouco fluida, creio que evito uma exposição excessivamente interpretativa. O intuito é apenas amenizar a influência da exposição academicista, psicologizante ou demasiadamente sociológica (Velho, 1985, p. 22).

A primeira música do grupo Racionais, gravada em estúdio, no álbum de estreia *Holocausto urbano* (1990), denomina-se

⁸⁰ Todas as músicas dos Racionais MC's serão referidas nas notas de rodapé pelo título e ano de gravação do respectivo álbum.

“Pânico na Zona Sul” e evoca a criminalização e o extermínio causados pelos milicianos (na verdade, *justiceiros*, já que “milícia” envolve uma organização um pouco mais complexa) e pela polícia na Zona Sul de São Paulo, sobretudo no Capão Redondo. A expressão “cheios de razões” refere-se tanto à substituição da legitimidade legal pela violência armada quanto aos argumentos realmente expressos pelos agentes de criminalização secundária (policiais) e reiteradamente legitimados pela mídia e pelos operadores jurídicos. A afirmação “ninguém quer ouvir a nossa voz” precede as expressões “cheios de razões” e “calibres em punho”: “E nós estamos sós/ Ninguém quer ouvir a nossa voz/ Cheios de razões/ Calibres em punho/ Dificilmente um testemunho vai aparecer/ E pode crer a verdade se omite/ Pois quem garante o meu dia seguinte?”. Em um espaço de exceção, “a polícia não demonstra sequer vontade de resolver ou apurar a verdade”: *vidas matáveis* (Agambem, 2002, p. 90), desprovidas sequer da necessidade de ritualizar, processar ou legitimar burocraticamente o extermínio.

O tratamento de inimigo dispensa qualquer mediação legal (“eu não sei se eles estão ou não autorizados/ a decidir o que é certo ou errado/ inocente ou culpado/ retrato falado/ não existe mais justiça ou estou enganado?⁸¹”), sendo impossível sequer lembrar-se de todos os que foram exterminados no genocídio em ato nas periferias brasileiras e latino-americanas (“se eu fosse lembrar de

⁸¹ “Pânico na zona sul” (1990).

todos que se foram/ o meu tempo não daria pra falar⁸²”). Por isso o papel do grupo no projeto ético é contar a “realidade das ruas”, iniciando um processo não colaboracionista, realista, psicanalítico, radical e extremista: terão que ser “perseguidos e esclarecidos/ tudo e todos/ até o último indivíduo⁸³”.

O projeto é separatista, investe toda potência discursiva na heterogeneidade forçada e violenta que caracteriza o processo de exclusão do negro⁸⁴ na sociedade brasileira e que não admite tergiversações e adiamentos típicos da lógica discursiva da integração homogênea (“não fique parado/ será que você é capaz de lutar/ é difícil, mas não custa tentar⁸⁵”). “O sentido disto tudo está em você mesmo⁸⁶” e no respeito aos irmãos de sofrimento, aqueles que sobrevivem nas periferias brasileiras e radicalizam o projeto de manutenção da heterogeneidade que não admite a denegação ou *diluição* da diferença: “Hey boy/ o que você está fazendo aqui/ meu bairro não é seu lugar/ e você vai se ferir⁸⁷”. O grupo — formado no final da década de 1980 e início da década de 1990 — exalta em *Holocausto urbano* a precocidade do discurso, no qual a questão geracional era acentuada:

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Efetivamente do *homem negro*, considerando-se o pacto homossexual que caracteriza essa fase da obra musical do grupo.

⁸⁵ “Beco sem saída” (1990).

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ “Hey boy” (1990).

E muitas vezes não tem jeito/ a solução é roubar/ e os seus pais acham que a cadeia é nosso lugar/ seus pais dão as costas/ para o mundo que os cercam/ ficam com o maior e melhor /e para nós nada resta⁸⁸.

O patriotismo deve ser substituído por outra lógica de pertencimento, consciente da história violenta do lugar e da indiferença com o sofrimento negro (“com nossa vida ninguém se importa/ e ainda querem que sejamos patriotas⁸⁹”). Tal consciência não implica na rejeição ao lugar (“por que esse é o meu lugar/ e eu o quero mesmo assim⁹⁰”), mas na demarcação de uma divisão ética, espacial e estética precisa: *da ponte pra cá e da ponte pra lá*⁹¹. Tal demarcação decorre da situação diversa na qual estão implicados, em que “continuar vivo é uma batalha” e é preciso estar “sempre quente”. Ainda assim, não cabe vitimização; o projeto é ativo e não admite ressentimento, pois exige luta, batalha e revolta ativa cujo cerne é “não tenha dó de mim”.

“Racistas otários” sucede, ainda no álbum *Holocausto urbano*, a música “Mulheres vulgares”. A similaridade entre o “racista” e a mulher “vulgar” estaria na superficialidade de suas valorizações, todas neutralizadoras de suas consequências fratricidas (“capa de revista/ pôster/ viagem pra Europa⁹²”), denegando as relações com a história sofrida de que fazem parte, fraternamente. O

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ *Da ponte pra cá* (2002).

⁹² “Mulheres vulgares” (1990).

traficante inescrupuloso e o policial fecham o grupo indesejado daqueles que colaboram diretamente com o holocausto urbano (“justiça/ em nome disso eles são pagos⁹³”). Como toda definição estrita, o custo de uma fronteira ética rígida é o flerte com o extremismo.

O projeto de relacionar o cotidiano periférico com o sistema prisional — denunciando a lógica segregacionista como um arranjo político imbricado com o sistema jurídico — aparece desde esse primeiro álbum (“então eu digo meu rapaz/ esteja constante ou abrirão o seu bolso/ e jogarão um flagrante/ num presídio qualquer/ será um irmão a mais/ racistas otários nos deixem em paz⁹⁴”), conjuntamente com a expressão da consciência sobre o genocídio da raça negra (“e nossos ancestrais/ por igualdade lutaram/ se rebelaram e morreram/ e hoje o que fazemos?⁹⁵”) e a percepção dos estereótipos político/etiológicos da contemporaneidade (“enquanto você sossegado foge da questão/ eles circulam na rua com uma descrição que é parecida com a sua/ cabelo, cor e feição/ será que eles veem em nós um marginal padrão?⁹⁶”). “Racistas otários” termina com a negação sarcástica do hibridismo cordial: “O Brasil é um país de clima tropical, onde as raças se misturam naturalmente e não há preconceito racial”.

⁹³ “Racistas otários” (1990).

⁹⁴ “Racistas otários” (1990).

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid.

Neste contexto, uma das saídas é a “vida bandida”, que carrega consigo a garantia de que não serão “engraçados dessa vez” e irão manter “afro dinamicamente” a voz ativa e a honra viva de figuras como Nelson Mandela e Malcolm X: “negros até os ossos, um dos nossos; de sangue e coração”, diz “Voz ativa”, no segundo álbum *Escolha seu caminho*, de 1992. No primeiro álbum, a ideia de um líder ainda estava candente, um líder de “crédito popular”, consciente da história de exploração da raça negra (“400 anos depois... tudo igual/ bem vindos ao Brasil colonial e tal⁹⁷”) e disposto a ter disposição para a revolução simbólica que estavam iniciando (“planejam nossa restrição/esse é o título/ da nossa revolução⁹⁸”). Revolução pela “cultura, educação, livros e escolas”, mas sabedores da limitação do modelo progressista: “contra os racistas otários é química perfeita/ inteligência e um cruzado de direita/ será temido e também respeitado/ um preto digno/ e não um negro limitado⁹⁹”.

O projeto “malicioso”, mas “realista”, possui alicerces em todos os aspectos do cotidiano, no viver *um dia após o outro dia* das periferias brasileiras, das negociações tensas do comércio de drogas aos fins de semana de lazer, como aparece no terceiro álbum do grupo, de 1993, *Raio X do Brasil*:

Eles também gostariam de ter bicicletas/de ver seu pai fazendo cooper/ tipo atleta/ gostam de ir ao parque e se divertir/ e que alguém os ensinasse a dirigir/ mas

⁹⁷ “Voz ativa” (1992).

⁹⁸ “Negro limitado” (1992).

⁹⁹ *Ibid.*

eles só querem paz e mesmo assim é um sonho/ fim de semana no parque Santo Antônio¹⁰⁰.

Os relatos são ambíguos; não permitem fechamento (exceto aquele fechamento limiar que envolve a sobrevivência de um povo em extermínio constante). Por vezes expressam que “na periferia a alegria é igual”, outras vezes demarcam o corte, a separação: “Tem um corpo no escadão/ a tiazinha desce o morro/ polícia, a morte/ polícia, socorro¹⁰¹”. A música “Fim de semana no parque” inicia exaltando uma tentativa humilde de lazer, um final de semana no parque. Termina com “famílias destruídas” e um “final de semana trágico”: “mas o sistema quer isso/ e a molecada tem que aprender/ fim de semana no Parque Ipê¹⁰²”.

O discurso é confuso, inseguro em 1993. Por vezes a mulher é mencionada como se nenhuma importância tivesse, mas é significativa a ponto de merecer duas músicas e duas faixas em que o contexto de ausência de lazer, dominação econômica, violência de Estado, precariedade social, subcidadania e história de sofrimento tensiona a afetividade até misturar-se e incorporar-se de forma ressentida ao machismo patriarcal: “No rebanho de fêmea ela é a fêmea pior/ também a pedra branca no jogo de dominó/ ás do baralho/ papagaio sem língua/ árvore sem galho/ repentista sem rima¹⁰³”. Ao mesmo tempo, a representação de alpinismo social e

¹⁰⁰ “Fim de semana no parque” (1993).

¹⁰¹ “Fim de semana no parque” (1993).

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ “Parte II” (1993).

ausência de ética colocada sobre o feminino provoca tensão mortífera no pacto homossexual, o que talvez tenha relação com a rigidez ingênua e totalitária com que demarcam o gênero: “mestiça, negra ou branca sempre sai uma vagabunda/ mesmo sendo de mil anos, confie apenas 50%¹⁰⁴”. Não tendo responsabilidade ética e não sendo capaz de cumplicidade, o que sobraria para a “mulher vulgar” seria a satisfação sexual do homem, típica do patriarcalismo colonial. Mas o comportamento da fratria masculina também não deve ser aquele do “Don Juan das vagabundas¹⁰⁵”; o “bom malandro” deve exercer seu autocontrole e evitar a sedução mortífera do jogo do feminino. A importância essencial e inafastável da relação entre os gêneros é denegada: a negação já é a expressão da sua potência. “Parte II” é a letra em que o grupo parece mais imaturo. Não enfrenta as inúmeras questões colocadas em quase todas as músicas, sobretudo a representação da mãe como figura simbólica fundamental para a constituição de qualquer sujeito, principalmente de irmãos, tão carentes da figura materna num universo de morte ou desaparecimento precoce dos pais.

Como o adolescente que teme pensar no relacionamento sexual dos pais, o grupo diferencia a mãe das *outras mulheres*. A mãe é alento e cumplicidade; a mulher é risco e imprevisibilidade. A mãe não abandona; a mulher rejeita: “ela te troca, te troca por outro/ fique de olho na sua mulher, fique atento¹⁰⁶”. Ainda assim, em um

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ “Parte II” (1993).

discurso demarcado pela cisão entre homem e mulher, ela paradoxalmente vale a vida do irmão, já que “mulher de mano é a mesma coisa que homem”, se aproximando, de alguma forma, da figura da mãe. Se envolver com ela “é mancada de canalha/ cuzão que sempre deu falha/ merece tomar salva de bala na cara¹⁰⁷”. A mulher é simbolizada como enigmática, ameaçadora, causadora de desamparo e conflito na fratria; ao mesmo tempo, é parte da expectativa de vida de todo bom ladrão: “Têm poucos bens mais que nada/ um fusca 73 e uma mina apaixonada; ele é feliz e tem o que sempre quis/ uma vida humilde/ porém sossegada¹⁰⁸”. O dinheiro exerce o mesmo fascínio mortífero da figura feminina (“tudo bem, até aí nada posso dizer/um cara de destaque também quero ser¹⁰⁹”), sendo necessário estabelecer um limite ético que interdite possíveis fraturas da fratria na selva da competição financeira: “ele disse que a amizade é pouca/ disse mais, que seu amigo é dinheiro no bolso¹¹⁰”. O traficante de “estilo peculiar” é semelhante à “mulher vulgar” no potencial de quebra do laço social periférico, pois “não precisa mais dos aliados/ negociantes influentes estão ao seu lado¹¹¹”.

Sua proximidade é com o terrorismo de Estado e as razões de mercado (“o tal do vírus dos negócios/ muita perícia/ ele dá baixa/

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ “Mano na porta do bar” (1993).

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Ibid.

ele ameaça/ truta da polícia¹¹²”). O final é sempre trágico: “daqui apenas posso ver uma fita amarela/luzes azuis e vermelhas piscando em volta dela¹¹³”. Nada mais distante da fita amarela de Noel Rosa, em que a morte é só a demarcação de uma vida onde o amor, a música e os laços sociais eram intensos, ainda que em uma condição social precária: “quando eu morrer/ não quero choro nem vela/ quero uma fita amarela/ gravada com nome dela” (Pagodinho, 2010). A desagregação dos laços comunitários periféricos no período intervalar da abertura democrática é tema amplo de debates, mas a construção de Angelina Peralva em *Violência e democracia* (2000) — no caso brasileiro — e de Zygmunt Bauman em *Globalização* (1999) — com maior abrangência — demonstram alguns fatores que conduziram a uma intensificação da leitura do cotidiano — sobretudo periférico — como um espaço de competição onde a manutenção de elos sociais não consegue emergir¹¹⁴.

Individualismo ainda exacerbado pelo abandono à própria sorte em que estão as periferias (“um pedaço do inferno aqui é onde eu estou/até o IBGE passou aqui e nunca mais voltou¹¹⁵”), espécie de continuidade e complemento do sistema prisional (“só quer viver em paz/ dizer ao crime nunca mais/ pois sua infância não foi um mar de rosas não/ na FEBEM, lembranças dolorosas então¹¹⁶”), principal

¹¹² Ibid.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Sobre o tema ver: Flauzina (2008).

¹¹⁵ “Homem na estrada” (1993).

¹¹⁶ Ibid.

característica do projeto civilizatório do grupo: mostrar a continuidade e as interações entre as periferias e o cárcere — o que até o momento inexistia na música brasileira, pelo menos como projeto artístico/ético. As tentativas de rompimento com a marginalidade estrutural que subjetiva as *vidas matáveis* (“o que eles querem é mais um pretinho na FEBEM¹¹⁷”) são sinuosas, tensas, difíceis de serem contrapostas (“A justiça criminal é implacável/ tiram sua liberdade, justiça e moral/ e mesmo longe do sistema carcerário/ te chamarão para sempre/ de ex-presidiário¹¹⁸”). A rotulação que obstaculiza o rompimento com os aliados do crime, a polícia que age como inimiga e a ausência de qualquer amparo estatal conduzem à estratégia individual de segurança (“a minha segurança eu mesmo faço”) que invariavelmente encontra um fim trágico:

Homem mulato, aparentando entre vinte e cinco e trinta anos é encontrado morto na estrada M-BOI Mirim, sem número. Tudo indica ter sido um acerto de contas entre quadrilhas rivais. Segundo a polícia, a vítima tinha vasta ficha criminal¹¹⁹.

A destruição rotineira e cotidiana não pode ser negada por um membro da fraternidade (“Me causa raiva e indignação/a sua indiferença quanto à nossa destruição”), traição que tem como consequência o julgamento realizado pela fratria: “De que valem

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Ibid.

roupas caras/ se não tem atitude? /de que vale a negritude/ se não pô-la em prática? /a principal tática/herança da nossa mãe África/ a única coisa que não puderam roubar¹²⁰. No álbum posterior, *Sobrevivendo no inferno*, de 1997, o primeiro a ganhar notoriedade nacional e alguma dimensão internacional, o discurso tornou-se mais complexo, o que inclui os paradoxos relacionados à utilização da violência como resistência social e racial, tanto simbólica (“Meu estilo é pesado e faz tremer o chão/ minha palavra vale um tiro/ tenho muita munição¹²¹”) como realista (“Se eu fosse aquele cara que se humilha no sinal, por menos de um real/ minha chance era pouca/ mas e se eu fosse aquele moleque de touca/ que engatilha e enfia o cano dentro da sua boca?¹²²”). O relato dos espaços de exceção periféricos permanece, assim como a crítica aos inimigos comuns da fratria (“O homem me deu a favela, o crack, a traiagem, as armas, as bebidas, as putas... Eu? Eu tenho uma bíblia velha, uma pistola automática e um sentimento de revolta. Eu tô tentando sobreviver no inferno¹²³”).

A entonação e o timbre que antes lembravam um pedido de ajuda próximo da vitimização agora aparecem com potência, disposição e expectativa de vitória pela palavra ou pela arma: “Minha intenção é ruim/ esvazia o lugar/ eu tô em cima/ eu tô afim/

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ “Capítulo 4, Versículo 3” (1997).

¹²² “Capítulo 4, Versículo 3” (1997).

¹²³ “Genesis (intro)” (1997).

um, dois pra atirar¹²⁴”. O preto “100% veneno”, com arma, missão e esclarecimento. O “preto” integralmente disposto a levar a guerra até o fim (“Um sádico, um anjo, um mágico/ juiz ou réu/ um bandido do céu/ malandro ou otário/ padre sanguinário/ franco atirador se for necessário/ Revolucionário, insano ou marginal/ antigo e moderno/ imortal¹²⁵”).

Violentamente pacífico, com estratégias de sabotagem à leitura do Brasil cordial, “terroristas da periferia”, tendo como armas tanto o “rap venenoso” como “uma rajada de PT”. Em 1997 a situação de *vida matável* da fratria continuava igual: “Ó os caras... só pele e osso/ no fundo do poço/ cheio de flagrante no bolso¹²⁶”). O vício continuava sendo um dos inimigos comuns da fraternidade, como os policiais (“Um dia um PM negro veio embaçar/ e disse pra eu me pôr no meu lugar/ eu vejo um mano nessas condições/ não dá/ será assim que eu deveria estar?¹²⁷“), os traficantes (“Contamina seu caráter/ rouba sua alma/ depois te joga na merda sozinho/ transforma um Preto Tipo A/ num neguinho¹²⁸”) e as “mulheres vulgares” (“Só mina de elite, balada, vários drink/ puta de boutique, toda aquela porra/ sexo sem limite, Sodoma e Gomorra¹²⁹”). A fratria continuava sem pátria e sem mãe: órfã. Precisando de limite, interdição,

¹²⁴ “Capítulo 4, Versículo 3” (1997).

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Ibid.

pertencimento, laço ético, amparo e identificação para continuar “sobrevivendo”:

Permaneço vivo, não sigo a mística/ vinte e sete anos contrariando estatística/ seu comercial de tevê não me engana/ não preciso de status nem fama/ Eu sou apenas um rapaz latino-americano/ apoiado por mais de 50 mil manos/ efeito colateral que seu sistema fez/ Racionais, Capítulo 4, versículo 3¹³⁰.

O projeto da irmandade órfã começava a surtir efeito, agora englobando mais do que adolescentes da periferia precocemente tentando articular suas concepções éticas e pressupostos existenciais, incluindo o trabalhador da ralé periférica que “trampa” embaixo do carro sujo de óleo, o advogado que defende pobre no tribunal, o ladrão que tenta reconstruir sua vida na condicional, o estudante que no quarto de madeira lê à luz de velas, o mano que enquadra o carro forte com sangue nos olhos, o “irmão” que entrega envelope o dia inteiro no sol, o desempregado que vende chocolate no sinal ou o preso conectado ao mundo por um rádio velho. O projeto é pura expansão e acumulação de sujeitos: desconstrução tímida do fechamento comunitário e pequena abertura para a mediação. Estão nestas brechas as identificações aparentemente contraditórias entre sujeitos de camadas distintas.

Começa a aparecer uma mediação que atinge da ralé periférica à classe trabalhadora em ascensão e, em alguns casos, até

¹³⁰ Ibid.

a classe média tradicional: um diálogo violento já é um contato, uma tentativa de interação. As relações não acontecem apenas na homogeneidade heterogênea que sintetiza tudo, mas também na heterogeneidade homogênea que permite a convivência conflituosa de opostos. É o rompimento com a lógica denegatória do Brasil cordial e, ao mesmo tempo, a aproximação com o universo crítico dos jovens de variadas camadas urbanas, amenizando a fragmentação de classe que caracterizava o grupo.

A violência é cada vez mais tolerada, mas com a cisão racial e social que já estava presente no álbum anterior, afirmação não denegatória do ódio de classe: “Playboy forgado, de brinco, cú, trouxa/ roubado dentro do carro na Avenida Rebouças/ Correntinha das moça/ madame de bolsa, dinheiro/ não tive pai, não sou herdeiro¹³¹”. A droga começa a ganhar ambivalência (“veja bem, veja bem/ ninguém é mais que ninguém/ eles são nossos irmãos também¹³²”), mas continua como um objeto relacionado ao enfraquecimento do projeto construído pelo grupo (“Mas de cocaína e crack/ whisky e conhaque/ os manos morrem rapidinho sem lugar de destaque¹³³”). A relativização continua: a flexibilidade de preceitos éticos não pode tornar-se indiferença, mas também não pode aproximar-se do moralismo (“quem sou eu pra falar/ de quem cheira ou quem fuma/ nem dá/ nunca te dei porra nenhuma¹³⁴”). O

¹³¹ “Capítulo 4, Versículo 3” (1997).

¹³² Ibid.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Ibid.

roubo também já não é mais visto como uma estratégia errada, mas como uma conduta de vida que deve ser tensionada com hipóteses concretas (“Putá, aquele mano era foda/ só moto nervosa/ só mina da hora/ só roupa da moda/ Deu uma pá de blusa pra mim/ naquela fita, na boutique do Itaim/ Mas sem essa de sermão, mano/ eu também quero ser assim/ vida de ladrão não é tão ruim¹³⁵”).

A decisão de ter “vida de ladrão¹³⁶” não retira o irmão da fratria, não é uma decisão que coloque em risco a irmandade (“Pensei, entrei/ no outro assalto eu coleí e pronto¹³⁷”). No *ethos* remodelado pelo grupo, está em pior situação o trabalhador negro e pobre que defende o patrimônio do playboy (“não vai dar mais pra ser super herói/ se o seguro vai cobrir/ foda-se daí”) do que o bom ladrão com “moral na quebrada” (“ladrão dos bons/ especialista em invadir mansão/ comprava brinquedo à revelia/ chamava molecada e distribuía¹³⁸”). Mas a própria música desfaz a ilusão e retorna ao problema ético inicial (“o cara é gente fina/ mas eu sou melhor/ eu aqui na pior/ e ele tem o que eu quero/ joia escondida e uma 380¹³⁹”): a dissolução da fratria.

Neste momento agônico, a vida inteira é apresentada como forma de reconstituir o laço ético ameaçado (“Lembro que um dia o Guina me falou/ que não sabia bem o que era amor¹⁴⁰”), descrevendo

¹³⁵ “Eu tô ouvindo alguém me chamar” (1997).

¹³⁶ Ibid.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Ibid.

o início na vida do crime, os primeiros relacionamentos e discussões existenciais (“Longe dos cadernos/ bem depois/ a primeira mulher e o 22/ prestou vestibular no assalto do busão/ numa agência bancária se formou ladrão/ não se sente mais inferior, neguinho/ agora eu tenho meu valor¹⁴¹”). Tudo isto para retomar as estratégias de resistência periféricas e questionar a viabilidade do projeto:

Ele tinha um certo dom pra comandar/ linha de frente em qualquer lugar/ condição de ocupar um cargo bom e tal/ talvez em uma multinacional/ pensando bem que desperdício/ aqui na área acontece muito disso/ inteligência e personalidade/ mofando atrás da porra de uma grade¹⁴².

A memória em crise da vida que se esvai relembra que “algum dinheiro já resolvia o problema¹⁴³”, que o fortalecimento moral era tão importante quanto a acumulação econômica e que houve tempo para refletir sobre a necessidade de retomar uma vida mais serena e fortalecer o laço com os irmãos de sofrimento, criando espaço de tranquilidade e segurança: “Maior medo que eu tinha era a decepção/ a trairagem, a pilantragem, a traição/ meus aliados, meus manos, meus parceiros/ querendo me matar por dinheiro¹⁴⁴”. A música deixa aberta a possibilidade de uma nova esperança, alguma expectativa, mas na situação concreta da repetição trágica e sintomática do destino esperado aos “manos” (“Sinto a roupa

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ “Eu tô ouvindo alguém me chamar” (1997).

grudada no corpo/ eu quero viver, não posso estar morto/ mas se eu sair daqui eu vou mudar/ eu tô ouvindo alguém me chamar¹⁴⁵). A letra posterior narra um dos destinos prováveis do “bom ladrão”, baleado em “Eu tô ouvindo alguém me chamar”. “Rapaz comum” começa dando a impressão de que o protagonista está sendo carregado; espécie de hibridismo entre sonho, ilusão, agonia e desespero. O novo momento agônico traz à tona a principal figura para os *irmãos*, a lembrança da mãe (“No rosto de uma mãe que chora baixinho/ que nunca deixou faltar, ficar sozinho/ me ensinou o caminho, desde criança/ minha infância eu guardo na lembrança/ na esperança da periferia eu sou mais um: rapaz comum¹⁴⁶”).

E, novamente, o discurso retoma o projeto ético e realiza balizamento das formas de socialidade da *ponte pra cá* (“Uma bala vale por uma vida do meu povo/No pente tem quinze/ sempre há menos no morro/ e então?¹⁴⁷”), perguntando quantos manos comuns já se foram, quantos pretos pobres com menos de quinze anos foram mortos e como é possível aceitar um contexto em que é “normal ver um mano coberto de jornal¹⁴⁸”. E recomeça o apelo: “Quem entra tem passagem só de ida/ me diga: que vantagem isso traz?/ me diga: que adianto isso faz?/ a vida na selva é assim, predatória/ preserve a sua glória¹⁴⁹”. A tentativa é demarcar mais uma vez a opção política

¹⁴⁵ “Rapaz comum” (1997).

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Ibid.

pela definição das “vidas matáveis” e, sobretudo, ressaltar o contexto no qual as vidas matáveis (“perder um filho dessa forma é foda¹⁵⁰”) são os rapazes comuns das periferias, os manos:

(...) um corpo a mais no necrotério/ é sério/ um preto a mais no cemitério/ é sério; mais uma mãe que não se conforma/perder um filho dessa forma é foda/quem se conforma; não sou o último/nem muito menos o primeiro/ a lei da selva é uma merda/ e você é o herdeiro¹⁵¹.

Herdeira de uma história de “lágrimas, sangue, vidas, glórias, abandono, miséria, ódio, sofrimento, desprezo, desilusão e ação do tempo”, a mistura de toda essa química pode conduzir à morte, ao crime ou à prisão: “pronto, eis um novo detento¹⁵²”. O projeto de interpretação da realidade proposto pelo grupo auxilia a criar uma metaleitura que interliga todos os dramas dos negros do Brasil e associa as instituições de sequestro, o sistema de justiça, o sistema político e a luta de classes. O projeto é ambicioso, a justificativa é contundente: “Ratátátá/ preciso evitar/ Que um safado faça a minha mãe chorar¹⁵³”.

O cotidiano dos rapazes comuns é tão comum que pode ter sido escrito por qualquer um dos irmãos de sofrimento: a letra é de Jocenir Prado, mas poderia ser de Brown. Há heterogeneidade (cada detento uma mãe, uma crença/ cada crime, uma sentença/ cada

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² “Diário de um detento” (1997).

¹⁵³ Ibid.

sentença um motivo, uma história/ de lágrimas, sangue, vidas e glórias¹⁵⁴) em relação direta com a periferia; é porosa, híbrida. Os problemas da periferia são os problemas da cadeia, os problemas da cadeia são os problemas da favela: “esses papo me incomoda, se eu tô na rua é foda/ O mundo roda, ele pode vir pra cá/ Não, já, já o meu processo tá aí/ eu quero mudar/ eu quero sair¹⁵⁵”.

Em música sobre uma instituição de sequestro, Brown começa a citar inúmeros bairros periféricos, colocando o elemento da complementaridade entre prisão e periferia. Um “ladrão sangue bom” para o Estado é “um número” ou “uma sentença”. Como na periferia, a segurança é no máximo uma perfectibilização trágica: “lealdade é o que todo preso tenta/ conseguir a paz de forma violenta¹⁵⁶”. O processo não é cordial, não elimina a necessidade de violência, não converge na síntese, mas na divergência. Não se trata de produzir violência, mas de não ser ingênuo (“se tomar um soco, devolve¹⁵⁷”) e responder ao cotidiano genocida: “Ratátátá/ caviar e champagne/ Fleury foi almoçar/ que se foda minha mãe/ cachorros assassinos, gás lacrimogêneo/ quem mata mais ladrão ganha medalha de prêmio¹⁵⁸”. A música termina com a frase que poderia ser dita em uma abordagem na favela, uma operação no baile, um julgamento no tribunal ou no testemunho de um massacre: “Mas

¹⁵⁴ Ibid.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Mano Brown, citado por Maria Rita Kehl (1999).

¹⁵⁸ “Diário de um detento” (1997).

quem vai acreditar no meu depoimento?/ Dia 3 de outubro, diário de um detento¹⁵⁹”.

A música que sucede “Diário de um detento” começa com uma descrição: “Este lugar é um pesadelo periférico/ fica no pico numérico de população¹⁶⁰”. Não creio ser coincidência “Periferia é periferia” estar logo após “Diário de um detento”; a proximidade das músicas acompanha a proximidade dos territórios e a lógica da construção discursiva do grupo: demonstrar a similaridade entre as instituições de sequestro e os espaços de depósito dos refugos humanos no espaço urbano, ambos *a-bandonados* (Agambem, 2002, p. 91). Começa, novamente, com a lembrança da herança mítica e da função materna: “herdeiro de mais uma Dona Maria/ cuidado, senhora, tome as rédeas da sua cria¹⁶¹”. A matéria não é o oposto da fratria, mas há uma relação que depende do precário equilíbrio de ambas. Tudo isto em um contexto ancestral que repete, sintomaticamente, as mesmas questões: “se a escravidão acabar pra você/ vai viver de quem/ vai viver de quê?¹⁶²”. É guerra, é selva, é pesadelo: “nas ruas áridas da selva/ já vi lágrimas demais/o bastante para um filme de guerra¹⁶³”. O escravo urbano com “sangue no olho e impiedoso” sabe que sua raça está morrendo, não pode ser ingênuo,

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ “Periferia é periferia” (1997).

¹⁶¹ “Periferia é periferia” (1997).

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Ibid.

mas também não pode ser pacífico demais, não pode esquecer-se do projeto e não pode ser inofensivo.

Aumentando a complexidade, a ambivalência continua em um processo de intensidade que só exclui a violência contra os irmãos: “pedir dinheiro é mais fácil que roubar, mano/ roubar é mais fácil que tramar, mano/ é complicado, o vício tem dois lados/ depende disso ou daquilo, ou não/ tá tudo errado¹⁶⁴”. O compromisso ético decorrente do extermínio é o único que sempre prevalece: “fico triste por saber e ver/ que quem morre no dia a dia é igual a eu e a você/ e a maioria por aqui se parece comigo/ mães chorando, irmãos se matando, até quando?/ em qualquer lugar, é gente pobre”.

A música termina, mais uma vez, com um apelo: deixe o crack de lado, “escute o meu recado¹⁶⁵”. Quase todos os grupos de rap nacional possuem músicas com o relato amplo de uma noite de lazer, narrando desde a saída até o retorno para casa; a convivência com a rua é um pressuposto. Como o *rolê* para os pichadores. A música do grupo Racionais que mais se enquadra nesta definição chama-se “Em qual mentira eu vou acreditar” (“Zona Norte a bandidagem curte a noite toda¹⁶⁶”) e passa pela apreciação do funk (“Tô devagar/ tô a cinquenta por hora/ouvindo funk do bom/minha trilha sonora¹⁶⁷”), a seletividade do sistema penal (“eu me formei

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ “Em qual mentira vou acreditar?” (1997).

¹⁶⁷ Ibid.

suspeito profissional/ bacharel pós-graduado em tomar geral¹⁶⁸”), o preconceito cordial (“escuta aqui, o primo do cunhado do meu genro é mestiço/ racismo não existe/ comigo não têm disso¹⁶⁹”) e as “mulheres vulgares”:

(...) eu ouvindo James Brown/ cheio de pose/ ela pergunta se eu tenho o quê?/ Guns’n Roses?/ A mina quase histérica/ meteu a mão no rádio/ e pôs na Transamérica/ Como é que ela falou/ só se liga nessa, que mina cabulosa, olha só que conversa/ que tinha bronca de neguinho de salão/ que a maioria é maloqueiro e ladrão.

O tráfico de drogas também é referido (“um irmão muito sério/ em frente à garagem/ outro com a mão na cintura/ em cima da laje¹⁷⁰”), sempre com o recurso da ironia (“esse cara é dentista, sei lá/ diz que a firma dele chama Boca S.A.¹⁷¹”), mas sintomaticamente termina sinalizando o reiterado apelo ao cuidado com os inimigos da fratria: “a noite tá boa, a noite tá de barato, mas puta, gambé (policial) e pilantra é mato¹⁷². O que possibilita o *rolê* é a malandragem aprendida desde moleque:

Aquele moleque, que sobrevive como manda o dia a dia/Tá na correria, como vive a maioria/Preto desde nascença, escuro de sol/Eu tô pra vê ali igual, no futebol/Sair um dia das ruas é a meta final/Viver decente, sem ter na mente o mal/Tem o instinto que a

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ “Em qual mentira vou acreditar?” (1997).

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² Ibid.

liberdade deu/Tem a malícia, que cada esquina
 deu/Conhece puta, traficante e ladrão/Toda raça, uma
 par de alucinado e nunca embaçou/Confia neles mais
 do que na polícia/confiar em polícia? /Eu não sou
 louco¹⁷³.

Reminiscência do malandro recorrente nas letras de samba, mas com outra intensidade de sofrimento (“A noite chega e o frio também/sem demora, a pedra e o consumo aumentam a cada hora/pra aquecer ou pra esquecer, viciar/deve ser pra se adormecer/pra sonhar, viajar na paranoia, na solidão/um poço fundo de lama, mais um irmão¹⁷⁴”). Com menos de doze anos, o menino protagonista da música “Mágico de Oz” já “viveu mais que muito homem¹⁷⁵”. O grupo elabora novamente a relação do traficante com os inimigos da fratria, aquele que “por dinheiro e fama¹⁷⁶” traz o crack para a periferia. Borda novamente a relação entre o tráfico (forma de produzir a estetização consumista) e as “mulheres vulgares” (“Só bagaceira, só/ o dia inteiro, só / como ganha o dinheiro?/ vendendo pedra e pó/ rolex, ouro no pescoço à custa de alguém/ uma gostosa do lado/ pagando o pau pra quem?¹⁷⁷”) e com os policiais (“a polícia passou e fez o seu papel/dinheiro na mão/corrupção à luz do céu¹⁷⁸”). Não cansam de repetir, insistem no convencimento horizontal e na necessidade de manter o pacto

¹⁷³ “Mágico de Oz” (1997).

¹⁷⁴ Ibid.

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Ibid.

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ “Mágico de Oz” (1997).

(“história chata, mas cê tá ligado, é bom lembrar/ quem entra... é um em cem pra voltar¹⁷⁹”).

A música que fecha o álbum *Sobrevivendo no inferno* chama-se “Fórmula mágica da paz”, um *sample* da música “Atitudes” do grupo americano The Bar Keys e mantém uma melodia lenta, com tom nostálgico. É a música do grupo que mais lembra o *mistério do samba* (Vianna, 2002), com a favela vista como local de retorno e tranquilidade (“na roda da função, mó zoeira/tomando vinho seco, em volta da fogueira/a noite inteira, só contando história/sobre o crime, sobre as treta na escola”). Repassa todos os temas: as mulheres (“nada de roupa, nada de carro, não tem ibope, não tem rolê, sem dinheiro... sendo assim, sem chance, sem mulher... você sabe bem o que ela quer”), a morte precoce (“muito velório rolou de lá pra cá... qual a próxima mãe que vai chorar?”), a autoproteção (“morrer é um fator, mas conforme for... tem no bolso, na agulha e mais cinco no tambor”), a nostalgia de criança (“época de pipa, o céu tá cheio/quinze anos atrás eu tava ali no meio”), a ligação entre prisão e periferia (“uma pá de mano preso chora solidão/uma pá de mano solto sem disposição”), a droga (“rádio tênis calça... acende num cachimbo, virou fumaça”), a potência da fratria (“e aí Mano Brown, cuzão, cadê você?/seu mano tá morrendo/ o que você vai fazer?”), a ambivalência que sempre retorna confundindo os códigos do laço comunitário (“preto, branco, polícia, ladrão ou eu?/quem é mais filha da puta eu não sei”) e o racismo genocida (“dois de

¹⁷⁹ Ibid.

novembro era finados/eu parei em frente ao São Luís do outro lado/e por mais de meia hora olhei um por um/ e o que todas as senhoras tinham em comum?/ o rosto humilde, a pele escura, o rosto abatido pela vida dura”).

Ao final, provocam uma reflexão triste, como se o projeto ético não tivesse mais esperança alguma (“assustador é quando se descobre/que tudo deu em nada/e que só morre pobre/a gente vive se matando irmão/ por quê?/não me olhe assim/eu sou igual a você”), mas o rap não pode abrir mão dele (“descanse o seu gatilho/descanse o seu gatilho/que no trem da malandragem/meu rap é o trilho”). Trilho que o manteve vivo (“cheguei aos 27, sou um vencedor”): “mais um sobrevivente”. O álbum encerra bordando novamente o elo entre periferia e prisão (“eu vou mandar um salve pra comunidade do outro lado do muro/as grades nunca vão prender o pensamento mano”) e conclamando aos “aliados espalhados por todas as favelas do Brasil” que continuem fazendo do rap... “a trilha sonora do gueto”.

Referências

AGAMBEM, Giorgio (2002). *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

BARTHES, Roland (2012). *A câmara clara: nota sobre a fotografia*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2012.

BAUMAN, Zygmunt (1999). *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio (2000). *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp.

D'ANDREA, Tiarajú Pablo (2013). *A formação dos sujeitos periféricos: cultura e política na periferia de São Paulo*. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-18062013-095304/>>. Acesso em: 2014-06-24.

DUNKER, Christian Ingo Lenz (2015). *Mal-estar, sofrimento e sintoma: uma psicopatologia do Brasil entre muros*. São Paulo: Boitempo.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro (2008). *Corpo negro caído no chão: o sistema penal e o projeto genocida do estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Contraponto.

HIRATA, Daniel Veloso (2011). Vida Loka. In: CABANES, R. et al. *Saídas de emergência: ganhar/perder a vida na periferia de São Paulo*. São Paulo: Boitempo.

KEHL, Maria Rita (1999). Radicais, Raciais, Racionais: a grande fratria do rap na periferia de São Paulo. *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 13, n. 3, set. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88391999000300013>>. Acesso em 26 de junho de 2014. .

KEHL, Maria Rita (2011). *Ressentimento*. 4 ed. São Paulo: Casa do Psicólogo.

PAGODINHO, Zeca (2010). Fita Amarela. ROSA, Noel [Compositor]. In: _____. *Noel Rosa: cem anos de celebração*. Som Livre. Faixa 2 (2m 09s).

PENNA, João Camilo (2013). *Escritos da sobrevivência*. Rio de Janeiro: 7letras.

PERALVA, Angelina (2000). *Violência e democracia: o paradoxo brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra.

RACIONAIS MC's (1990). Pânico na Zona Sul. Mano Brown [Compositor]. In: _____. *Holocausto urbano*. São Paulo: Zimbabwe, p 1990. 1 CD (ca. 30 min). Faixa 1 (4 min 26s).

RACIONAIS MC's (1990). Beco sem saída. Edy Rock/ KLJ [Compositores]. In: _____. *Holocausto urbano*. São Paulo: Zimbabwe. 1 CD (ca. 30 min). Faixa 2 (4 min 48s).

RACIONAIS MC's (1990). Hey boy. Mano Brown [Compositor]. In: _____. *Holocausto urbano*. Zimbabwe. 1 CD (ca. 30 min). Faixa 3 (5 min 11s).

RACIONAIS MC's (1990). Racistas otários. Mano Brown e Ice Blue [Compositores]. In: _____. *Holocausto urbano*. Zimbabwe. 1 CD (ca. 30 min). Faixa 5 (5 min 46s).

RACIONAIS MC's (1990). Mulheres vulgares. Edy Rock e KLJ [Compositores]. In: _____. *Holocausto urbano*. Zimbabwe. 1 CD (ca. 30 min). Faixa 4 (4 min 50s).

RACIONAIS MC's (1992). Voz ativa. Mano Brown [Compositor]. In: _____. *Escolha seu caminho*. Zimbabwe. 1 CD (ca. 23 min). Faixa 1 (5 min 09s).

RACIONAIS MC's (1992). Negro limitado. Edy Rock e Mano Brown [Compositores]. In: _____. *Escolha seu caminho*. Zimbabwe. 1 CD (ca. 23 min). Faixa 4 (6 min 25s).

RACIONAIS MC's (1993). Fim de semana no parque. Mano Brown [Compositores]. In: _____. *Raio X do Brasil*. Zimbabwe. 1 CD (ca. 38 min). Faixa 2 (7 min 48s).

RACIONAIS MC's (1993). Parte II. Edy Rock [Compositor]. In: _____. *Raio X do Brasil*. Zimbabwe. 1 CD (ca. 38 min). Faixa 3 (5min 32s).

RACIONAIS MC's (1993). Mano na porta do bar. Mano Brown e Edy Rock [Compositores]. In: _____. *Raio X do Brasil*. Zimbabwe. 1 CD (ca. 38 min). Faixa 4 (6min 13s).

RACIONAIS MCs (1993). Homem na estrada. Mano Brown [Compositor]. In: _____. *Raio X do Brasil*. Zimbabwe. 1 CD (ca. 38 min). Faixa 5 (8min 42s).

RACIONAIS MC's (1997). Capítulo 4, Versículo 3. Mano Brown [Compositor]. In: _____. *Sobrevivendo no inferno*. Cosa Nostra. 1 CD (ca. 70 min). Faixa 3 (8min 05s).

RACIONAIS MC's (1997). Genesis (intro). Mano Brown [Compositor]. In: _____. *Sobrevivendo no inferno*. Cosa Nostra. 1 CD (ca. 70 min). Faixa 3 (21s).

RACIONAIS MC's (1997). Eu tô ouvindo alguém me chamar. Mano Brown [Compositor]. In: _____. *Sobrevivendo no inferno*. Cosa Nostra. 1 CD (ca. 70 min). Faixa 4 (2min 12s).

RACIONAIS MC's (1997). Rapaz comum. Edy Rock [Compositor]. In: _____. *Sobrevivendo no inferno*. Cosa Nostra. 1 CD (ca. 70 min). Faixa 5 (6min 22s).

RACIONAIS MCs (1997). Diário de um detento. Jocenir Prado [Compositor]. In: _____. *Sobrevivendo no inferno*. Cosa Nostra. 1 CD (ca. 70 min). Faixa 7 (9min 37s).

RACIONAIS MC's (1997). Periferia é periferia. Edy Rock [Compositor]. In: _____. *Sobrevivendo no inferno*. Cosa Nostra. 1 CD (ca. 70 min). Faixa 8 (5min 59s).

RACIONAIS MC's (1997). Em qual mentira vou acreditar? Edy Rock e Mano Brown [Compositores]. In: _____. *Sobrevivendo no inferno*. Cosa Nostra. 1 CD (ca. 70 min). Faixa 9 (7min 42s).

RACIONAIS MC's (1997). *Mágico de Oz*. Edy Rock e KL Jay [Compositores]. In: _____. *Sobrevivendo no inferno*. Cosa Nostra. 1 CD (ca. 70 min). Faixa 10 (8min 18s).

RACIONAIS MC's (2002). *Jesus chorou*. Mano Brown [Compositor]. In: _____. *Nada como um dia após o outro dia*. Cosa Nostra. 2 CD (ca. 110 min). Faixa 4 (7min 52s).

SILVA, Rogério de Souza (2012). *A periferia pede passagem: trajetória social e intelectual de Mano Brown*. Tese (Doutorado em Sociologia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000879867>> Acesso em: 2014-06-24.

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

VELHO, Gilberto (1997). *Individualismo e cultura: notas para uma antropologia da sociedade contemporânea*. 2 ed. Rio de Janeiro: Zahar.

VIANNA, Hermano (2002). *O mistério do samba*. 4 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Ed. UFRJ.

POLUIÇÃO SONORA FRENTE AO DIREITO À LIVRE INICIATIVA E PROPRIEDADE PRIVADA: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

*Laís Michele Brandt*¹⁸⁰

*Fabiana Rikils*¹⁸¹

Resumo: O trabalho tem como objetivo principal estudar os problemas causados à saúde humana pela poluição sonora, consequências estas, prejudiciais ao desenvolvimento físico e mental. Destaca-se, para tanto, dispositivos jurídicos a fim de perquirir de que maneira dar-se-á a responsabilização do agente poluidor, quais as condutas consideradas lesivas ao meio ambiente, o grau de avaliação utilizado para a definição do que vem a ser ruído perturbador, e de que forma será buscada a reparação e reconstituição do ambiente poluído. O estudo se justifica em razão de que tal situação se mostra hoje de forma evidenciada nas cidades, devido ao crescimento urbano, à industrialização, trânsito de automóveis, sons automotivos, construções, e muito mais,

180 Mestranda em direito, pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Graduada em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC (2014), Pós-Graduada em direito constitucional e pós-graduanda em direito administrativo, ambas pela UNIVERSIDADE UNIDERP-ANHANGUERA. Advogada OAB/RS 99.852. Endereço: Rua Ataliba Carrion, n. 466, Bairro Rio Branco, CEP 96900-00, Sobradinho, Rio Grande do Sul, Brasil; telefone (51) 98022-3075; e-mail: laisbrandt@outlook.com.

181 Mestranda em Direito, pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), Pós-graduada lato sensu nos cursos de especialização em Gestão, Licitações e Contratos, e, em Gestão e Direito Público pela Faculdade de Ciências, Educação e Teologia do Norte do Brasil (FACETEN), Advogada OAB/RS 110.629. [Endereço: Rua Augusto Spengler, n.200, apto 324, bloco A3, Bairro Universitário, CEP 96815-654, Santa Cruz do Sul-RS, Brasil. Telefone: \(95\) 98111-1580.](#) e-mail: fabirikils@hotmail.com

transformando assim a poluição sonora em uma epidemia. Como metodologia o estudo será desenvolvido através do método hermenêutico-jurídico, e a técnica da pesquisa será a da revisão bibliográfica com a coleta em diversos materiais, realizada a partir de leituras e fichamentos de diversos textos, direcionados à abordagem desse tema, prevenção e combate à poluição sonora, bem como verificação na jurisprudência acerca de decisões enfrentando o problema. Como resultados parciais obtidos nota-se uma certa omissão por parte do Estado na fiscalização e na repressão. Demonstra-se, os meios cabíveis para mudar esta realidade, através da prevenção e da aplicação de leis existentes em nosso ordenamento jurídico, partindo da Constituição Federal de 1988, bem como dos princípios constitucionais ambientais e demais leis aplicáveis na solução do problema.

Palavras-chave: Livre Iniciativa. Poluição Sonora. Propriedade Privada.

1 Introdução

Em meio a diversos males que a vida em sociedade faz nascer, merece destaque especial às perturbações sonoras, cujo problema tem se agravado muito nos dias de hoje, questão essa, portanto, que reclama atenção devida dos profissionais do direito. Nesse trabalho serão destacadas aquelas perturbações sonoras que constantemente ocorrem no seio social, tais como a construção civil, que lhe ofenda o sossego, as festas particulares, os sons automotivos, a aglomeração de pessoas, shows, a industrialização, o trânsito de automóveis, casas de festas, até eventos promovidos pelo Poder Público, e assemelhados.

No Brasil tem crescido muito nas últimas décadas a poluição

sonora, principalmente nas maiores aglomerações urbanas, causando graves prejuízos para as vítimas de tal situação, pois além de comprometer o sossego de cada indivíduo, os ruídos e vibrações nocivos afetam, muitas vezes, sua saúde. Isso porque a poluição sonora não é, ao contrário do que pode parecer, um simples problema de desconforto acústico. Cabe assim buscar ferramentas para mudar esta realidade, onde se verificam diversas armas no ordenamento jurídico para prevenir esta agressão.

Portanto, o presente trabalho visa verificar esse confronto entre o direito a um meio ambiente sadio e equilibrado frente ao direito que o indivíduo tem da livre iniciativa e da propriedade privada, considerando ser todos constitucionalmente assegurados.

Para tanto, na primeira seção será realizado um estudo acerca da poluição sonora, estabelecendo a diferença entre som e ruído, a classificação dos mesmos, bem como as principais fontes perturbadoras. Já na segunda seção, será abordado os inúmeros efeitos causados pela poluição sonora à saúde humana daquelas pessoas que convivem diariamente com o barulho.

E por fim, na terceira e última seção, serão ponderados os princípios do direito ao meio ambiente sadio equilibrado e da dignidade da pessoa humana frente às perturbações causadas pelos indivíduos quando assegurados pelo direito à livre iniciativa, onde haverá conceituações dos tópicos estudados e a análise de um princípio relacionado ao outro.

A justificativa pela escolha do tema é justamente porque a

poluição sonora é um problema que demanda solução, pois com o crescimento populacional essa situação só ira se agravar, as cidades, sejam elas consideradas grandes ou pequenas, estão em constante desenvolvimento, com diversas atividades que acabam por trazer consequências ao meio ambiente.

Como metodologia o estudo será desenvolvido através do método hermenêutico-jurídico, e a técnica da pesquisa será a da revisão bibliográfica com a coleta em diversos materiais, realizada a partir de leituras e fichamentos de diversos textos, direcionados à abordagem desse tema, prevenção e combate à poluição sonora, bem como verificação na jurisprudência acerca de decisões enfrentando o problema.

Será também discutida a seguinte questão, que considerando que tanto o meio ambiente, quanto a propriedade privada e a livre iniciativa constituem-se em princípios fundamentais do ser humano, qual o tratamento conferido pela doutrina e jurisprudência quanto tais direitos entram em conflito?

Com isso, vale-se dizer que este tema é de vital importância para o equilíbrio social, uma vez que a poluição sonora do ambiente afeta não só a saúde e o bem estar do homem, mas de todo o ecossistema ao qual o mesmo encontra-se intrinsecamente ligado.

2 Poluição sonora nas áreas urbanas

Ao se tratar de um tema de extrema importância, onde o convívio com esse problema tem se alastrado muito nos dias de hoje, pode-se entender a poluição sonora segundo Sirvinskas (2002, p. 158),

Poluição sonora é a degradação da qualidade ambiental resultante de atividade que direta ou indiretamente lance matéria ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos, prejudicando a saúde e o bem-estar da comunidade. (grifo no original).

Sirvinskas (2002, p. 159), ainda conceitua poluição sonora como sendo “a emissão de ruídos desagradáveis que, ultrapassados os níveis legais e de maneira continuada, pode causar, em determinado período de tempo, prejuízo à saúde humana”.

A poluição sonora, tanto ambiental quanto a ocupacional, é uma forma de poluição com bastante propagação nas sociedades industrializadas e é a causa de perdas auditivas em adultos e crianças. Causando ainda comprometimentos não auditivos que afetam a saúde física geral e emocional dos indivíduos (SANTOS, 1994).

Nos dias atuais, o grande desafio nos centros urbanos é o controle da poluição sonora. Devido ao grande estresse vivido diariamente pela pessoa humana, o respeito a um meio ambiente sadio e equilibrado, e dentro disso, o respeito à dignidade e equilíbrio

emocional, deve ser entendido como um direito de todo o cidadão, mas é uma realidade bem distante.

Carneiro (2004) salienta que a poluição sonora é um mal que atinge principalmente as grandes cidades, onde os ruídos produzem incômodos, também causam graves prejuízos para as vítimas dessas perturbações, pois longe de comprometer apenas o sossego de cada indivíduo, os ruídos e vibrações nocivos alcançam, muitas vezes, sua saúde e segurança, acarretando enorme custo social a justificar severa repressão.

Doutrinas e jurisprudências vêm tratando o direito ao sossego e ao silêncio como uma decorrência natural do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O direito ao sossego é correlato ao direito de vizinhança e está ligado também à garantia de um meio ambiente sadio, pois envolve a poluição sonora.

Ao tomar como base o estudo da poluição sonora do ambiente, cabe demonstrar os malefícios causados por ela aos seres humanos, fazendo-se necessária uma definição acerca do que pode ser considerado som e ruído, analisando-se os limites legais e as fontes da poluição sonora.

Dito isso, é necessário demonstrar a diferença entre som e ruído. A diferença entre som e ruído, segundo Machado (2014, p. 786)

[...] o som é devido a uma variação da pressão existente na atmosfera. O ruído é um conjunto de sons indesejáveis ou provocando uma sensação desagradável. Som e ruído são caracterizados por grandezas físicas mensuráveis às quais são associados

grandezas ditas “fisiológicas”, que correspondem à sensação auditiva.

Com a distinção entre som e ruído, fica claro que emitidos em alto nível, os mesmo trazem graves problemas à saúde humana, principalmente aos residentes das grandes cidades, pois com o desenvolvimento das indústrias e o surgimento dos grandes centros urbanos, isso acaba por afetar o silêncio de boa parte do planeta.

Carneiro (2004, p.04) ensina que os ruídos das fábricas, os sinos das igrejas, as buzinas e os escapes dos automóveis, os gritos dos vendedores ambulantes, os alto-falantes dos aparelhos de rádio produzem um barulho insuportável nos centros das grandes cidades, barulho esse que quase nunca é reprimido ou controlado pelas autoridades. Todo esse excesso de ruídos não só produz incômodos às pessoas nervosas, mas também deixa enferma as pessoas sãs, ou seja, de modo sorrateio, sem perceber.

É normal do ser humano confundir o barulho que produz, com a sua alegria, ou pensar que o mesmo não afeta aos demais. As pessoas ultimamente pensam que para suas festas estarem boas, o volume sonoro tem que estar em nível elevado. Porém, Machado (2014, p. 787) ensina que esse comportamento não se faz necessário, consoante se verifica:

[...] indevidamente confunde-se *barulho* com *alegria*. Essas situações podem coexistir. Contudo, o silêncio pode propiciar alegria. Ausência de barulho não é ausência de comunicação. Muitas vezes a comunicação ruidosa nada mais é do que falta de diálogo, em que só uma das partes transmite sua

mensagem, reduzindo-se os ouvintes à passividade.
(Grifo no original)

Atualmente, definir o que vem a ser ruído perturbador, não constitui tarefa de fácil julgamento, pois identifica-lo ou percebe-lo é bem mais fácil do que defini-lo, o que permite diferenciar som de ruído é seu agente perturbador, uma vez que o que é som para uma pessoa, pode vir a ser considerado ruído para outra, isso varia de um indivíduo para outro (FIORRILLO, 2006).

Os ruídos, em razão de suas características temporais, podem ser classificados da seguinte maneira conforme destaca Fiorillo (2006, p.150),

[...] acerca das características temporais do ruído, adotamos a classificação doutrinária, que os divide em: *a)Contínuo*: pouca oscilação da frequência e acústica, que se mantêm constantes. É denominado ruído ambiental de fundo; *b)Flutuante*: os níveis de pressão acústica e espectro de frequência variam em função do tempo, de forma periódica ou aleatória, como acontece no tráfego de automóveis de sua determinada via pública; *c)Transitório*: o ruído se inicia e termina em período determinado; e *d)De impacto*: aumentos elevados de pressão acústica. São transitórios. É o caso de um avião que ultrapassa a barreira do som. (Grifado no original).

Portanto, cabe verificar distinções entre algumas fontes poluidoras, que muitas são encontradas no ambiente das grandes cidades, podendo-se destacar principalmente, o ruído existente nas habitações, em relação a bares, casas noturnas, também nas ruas

produzidas por veículos automotores, manifestações religiosas, nas indústrias e outras.

Além dos bares e casas noturnas, o principal causador de ruído nos grandes centros urbanos é aquele proporcionado pelo trânsito, cada vez mais estressante e ensurdecedor, uma vez que veículos causam imensa poluição devido à emissão de ruídos provocados por aparelhos sonoros de alta potência, as alterações no motor e ao mau hábito de dirigir, como aceleração e freadas bruscas e o uso excessivo da buzina.

Como dito, o ruído ambiental, principalmente o do tráfego, é um fator importante que deveria ser objeto de medidas públicas de controle, pois é uma das formas mais excessivas de contaminação sonora. Mas, sem dúvida, o papel que merece destaque dentre os grandes poluidores sonoros, encontram-se as indústrias, pois muitas delas além de afetar a saúde e bem-estar dos moradores vizinhos, perturbam também o repouso noturno da população, fazendo, ainda, aumentar as doenças profissionais, notadamente no que diz respeito à surdez (CARNEIRO, 2004).

Cabe também destacar o meio laboral que é outro grande problema causado à saúde pela emissão de seus ruídos, pois afeta diretamente os trabalhadores das indústrias de grande porte, pois expõe os mesmos a elevados e constantes níveis de poluição sonora, sendo necessário o uso de equipamentos protetores de audição, além de não só os empregados dessas empresas serem afetados, mas quem vive ou mora próximo a elas. No direito brasileiro no artigo 162 e

seguinte da Consolidação das Leis do Trabalho, o trabalhador encontra tutela contra esses riscos.

Já no ambiente doméstico, o ruído gerado no interior das casas, principalmente pela utilização de eletrodomésticos, é outra fonte poluidora, mas que através do Decreto n.º 75-960, de 17.10.1975, possuem um limite máximo de ruído permitido, que quando ultrapassado a quantidade, já são alertados acerca das consequências da exposição prolongada ao ambiente poluidor (CARNEIRO, 2004).

Em decorrência do ruído causado dentro do ambiente doméstico, “o Selo Ruído passou a ser exigido para os eletrodomésticos como forma de indicação do nível de potência sonora”, (MACHADO, 2014, p. 800).

Ainda em relação às fontes poluidoras, atualmente inúmeros recursos para a diversão e entretenimento que são utilizados por crianças e adolescentes produzem níveis sonoros muito altos. O ruído dos fogos de artifícios e os brinquedos de armas estariam entre os mais perigosos em termos de provocar ruídos, e que são muito comuns durante as festividades populares. Análises feitas acusticamente em brinquedos afirmam que foi encontrados intensidades que variavam de 82 a 130 dB, e alertam que o número de horas por dia que as crianças ficam com seus brinquedos pode causar grande estimulação dos seus ouvidos com níveis sonoros que ultrapassam os permitidos para um trabalhador adulto, que seria de 85 dB. (SIH, 1997).

No Canadá os aparelhos eletrônicos chegam ao máximo em 60 dB. Para se ter uma ideia, o volume de uma conversa normal é de 60 dB. O de um carro comum 70 dB, o de uma furadeira e serra elétrica, 100-110dB (CANTO, 2012).

O tempo máximo que se entende que pode escutar um som a 120 dB é de 30 minutos por dia. Nesse sentido Canto (2012) refere que basta observar nossos adolescentes em casa, no ônibus e no metrô para se ter certeza que este tempo está sendo extrapolado, e muito. Estima-se que em 10 - 20 anos ter-se-á uma “epidemia” de deficiência auditiva de condução.

Uma pesquisa realizada pela Organização Mundial de Saúde (OMS) constatou que o Brasil será o país dos surdos, devido à intensidade dos ruídos produzidos, principalmente nos centros das grandes cidades. (SIRVINSKAS, 2002).

Dito isto, passa-se a analisar os problemas, ou seja os efeitos que a poluição sonora causa à saúde humana.

3 A poluição sonora e os efeitos para a saúde humana

No que se refere à saúde humana é muito grande o campo de malefícios que pode trazer ao homem o excesso de exposição à poluição sonora. Machado (2014), em estudos publicados pela Organização Mundial de Saúde identifica como efeitos do ruído: perda da audição, interferência com a comunicação; dor; perda do sono, efeitos clínicos sobre a saúde; consequências sobre a execução

de tarefas, incômodos; efeitos não específicos. “Saúde diz respeito ao estado da pessoa cujas funções estão normais. Ao conjunto das condições favoráveis à saúde dá-se o nome de salubridade”. (CARNEIRO, 2004, p. 31). Ao tratar dos efeitos do ruído sobre a saúde humana, Machado (2014, p. 788) aduz:

[...] como efeitos do ruído sobre a saúde em geral registram-se sintomas de grande fadiga, lassidão, fraqueza. O ritmo cardíaco acelera-se e a pressão arterial aumenta. Quanto ao sistema respiratório, pode-se registrar dispneia e impressão de asfixia. No concernente ao aparelho digestivo, as glândulas encarregadas de fabricar ou de regular os elementos químicos fundamentais para o equilíbrio humano são atingidas.

A poluição sonora também causa um grave problema na saúde humana em relação ao seu sono, pois as consequências causadas pelo ruído, não possuem cura, não há tratamento, portanto o que vale é a prevenção para que não se chegue a tal ponto. Cabe referir, como aduz Carneiro (2004, p. 05)

[...] o ouvido é o único órgão dos sentidos que jamais descansa, sequer durante o sono. Com isso, os ruídos urbanos e os vicinais são motivo a que, durante o sono, o cérebro não descanse como as leis da natureza exigem. Por isso, o problema dos ruídos excessivos não é apenas de gostar ou não; é, nos dias que correm, uma questão de saúde, a que o Direito não pode ficar indiferente.

O ruído atinge de formas diferentes as estruturas do órgão de corti, que é a estrutura receptora auditiva. A perda auditiva causada

pelo ruído (PAIR) uma patologia progressiva, relacionada diretamente com a exposição ao ruído e de caráter permanente. Aponta como único tratamento eficaz desta doença: a prevenção.

Destaca-se, que ruídos em nível sonoro gerado por uma conversação normal, causam reações inconscientes governadas pelo sistema nervoso vegetativo e são independentes do fato de o ruído estar sendo considerado incômodo ou não, ou seja, o dano tanto físico, quanto psíquico se instala mesmo que não se tenha dele consciência. Reações psíquicas como a disposição e a motivação podem ser modificadas negativamente através da exposição ao ruído, assim como o nervosismo e a agressividade aumentam e a capacidade de aprendizagem e de concentração é sensivelmente afetada (LACERDA, 2005).

O estresse vivido diariamente devido ao incomodo de sons e ruídos pode causar uma ruptura do equilíbrio psíquico que se manifesta pela eclosão de perturbações mentais e comportamentais. Tais perturbações consistem em condições clinicamente significativas as quais são caracterizadas por alterações do modo de pensar e do humor (emoções) ou por comportamentos associados com a angústia pessoal ou deterioração do funcionamento pessoal em alguma das esferas da vida (LACERDA, 2005).

O fato é que a exposição ao ruído, configura poluição sonora com possibilidade de gerar danos psíquicos. Sendo assim a irritabilidade, dificuldade de concentração, falhas de memória, alterações do humor, dentre outros, configuram transtornos mentais

cuja origem ou agravamento está relacionado ao estresse decorrente de poluição sonora.

Os ruídos são passíveis de medições. O aparelho utilizado para medir a altura dos níveis de sons e ruídos são denominados decibelímetros (dB), os quais são conferidos pelo INMETRO. É a partir dessas medições dos níveis de ruídos que são definidos os padrões aceitáveis e inaceitáveis. A frequência permite definir a altura do som, do grave ao agudo. A unidade de frequência é o hertz (Hz). (CARNEIRO, 2004)

Dessa forma, segundo Machado (2014, p. 787), “a medição do ruído é feita segundo o procedimento indicado na Norma da Associação Brasileira de Normas Técnicas-NBR 10.151, seja o ruído estacionário, seja intermitente”.

Segundo Carneiro (2004, p.32), “no Brasil, conforme estabelece a Resolução 01/90 do CONAMA, são prejudiciais à saúde e ao sossego público os ruídos com níveis superiores aos considerados aceitáveis pela NBR 10.151 da ABNT”.

No posicionamento de Sirvinskas (2002), o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) estabeleceu normas gerais de emissão de ruídos. Trata-se da Resolução n. 001, de 8 de março de 1990, do CONAMA. Na verdade essa resolução foi baixada para dar validade à NBR n. 10.152, que trata sobre a avaliação de ruídos em áreas habitadas, criada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT). Dispõe essa norma, que a emissão de ruídos, causados em decorrência de quaisquer atividades comerciais,

industriais, sociais ou recreativas, inclusive as de propaganda política, obedecerá tanto o interesse da saúde, quanto o sossego público, aos critérios e diretrizes estabelecidos nesta resolução.

As imissões dos ruídos são medidos no local onde se localizam os compartimentos indicados acima pela tabela. Imissão significa colocar ou expedir para dentro de um compartimento fechado. Já as emissões são medidas no local onde se produz o ruído, ou seja, na instalação comercial, industrial, etc. Emissão significa colocar ou expelir para fora (SIRVINSKAS, 2002). Como se não bastassem os efeitos que os ruídos trazem à saúde e o rendimento no trabalho, eles também trazem serias consequências na comunicação entre as pessoas.

O problema da emissão de ruídos e a conseqüente poluição sonora deixou de ser há bastante tempo, apenas um problema de desconforto acústico, causando uma enorme preocupação à saúde pública. Em sendo lesado um bem juridicamente protegido, como no caso é a vida humana, as normas deverão ser aplicadas ao caso concreto.

Nos dias de hoje, a poluição sonora é o segundo mais grave problema ambiental dos centros urbanos brasileiros. No ordenamento jurídico é possível encontrar normas que regulam esse problema, embora seu número não seja suficiente para satisfazer as necessidades impostas por esse tipo de agressão.

A Lei de Política Nacional do Meio Ambiente e a Lei de Crimes Ambientais, atualmente são aplicadas aos poluentes sonoros,

além daqueles métodos e ações para controlar o ruído excessivo, dispostos pelas Resoluções CONAMA. Mas por incrível que pareça mesmo sujeitos a punições, as pessoas parecem não se amedrontar, e continuam com suas práticas extremamente desagradáveis ao meio ambiente e aos seres humanos (MILARÉ, 2013).

Em relação ao dano ambiental causado pela poluição sonora, encontra-se no ordenamento jurídico brasileiro, a definição do que é considerado dano. Segundo Antunes (2010, p.247), pode-se definir dano como:

[...] o dano é o prejuízo causado a alguém por um terceiro que se vê obrigado ao ressarcimento. É juridicamente irrelevante o prejuízo que tenha por origem um ato ou uma omissão imputável ao próprio prejudicado. A ação ou omissão de um terceiro é essencial. Decorre daí, que dano implica alteração de uma situação jurídica, material ou moral, cuja titularidade não possa ser atribuída àquele que, voluntaria ou involuntariamente, tenha dado origem à mencionada *alteração*. (Grifado no original).

Nestes termos, Antunes (2010) refere que a questão parece ser tão óbvia, tão simples, e é nessa aparente simplicidade que resultam as mais significativas dificuldades do direito ambiental, uma vez que a definição acerca do que pode ser considerado dano, passível de ressarcimento não é, contudo, uma matéria tranquila, pois enfrenta divergências na doutrina civilista que tem entendido, por maioria, que só é ressarcível o dano que preencha três requisitos, os quais sejam: certeza, atualidade e subsistência.

Como responsabilidade o poluidor pode vir a ser obrigado a suspender suas atividades, diminuí-las, ou demonstrar que elas não afetam o meio ambiente. O ruído, ao atingir níveis superiores aos toleráveis às normas e aos dispositivos médicos legais, deverá ser erradicado, tentando manter um equilíbrio entre a atividade que se exerce e o nível de barulho que a mesma esta produzindo, pelo fato de constituir fonte inesgotável de prejuízos à saúde humana (MACHADO, 2014).

Além da reparação e da indenização, o poluidor ainda poderá ser condenado à prevenção de danos futuros que possam vir à tona, de forma que a condenação de recomposição não se mostrará satisfatória para a preservação total do ambiente, sendo assim, a reparação só estará completa se ela se mostrar suficiente para prevenir lesões futuras (MACHADO, 2014).

A constatação do dano ambiental é uma tarefa bastante demorada, como consequência da exposição prolongada aos efeitos da poluição sonora, podendo seus resultados virem a aparecer somente após muitos anos.

Reparar os danos causados pela exposição à poluição sonora não é tarefa fácil, tendo em vista que os malefícios trazidos ao ser humano, infelizmente são de graves proporções, sendo que a devolução do *status quo ante* do ambiente é humanamente impossível. Acabar com os efeitos causados pela poluição sonora parece ser a maneira mais exitosa de reparação. Ou seja, acabar com o mal desde o principio, impedindo-o de se alastrar, com certeza,

demonstra ser a melhor solução. Neste sentido, combater a poluição sonora é tarefa não só do dono de empresas ou daquele que sofre suas consequências, mas de todos os cidadãos, uma vez que o meio ambiente é bem comum de todos e mantê-lo equilibrado é dever de toda coletividade (MACHADO, 2014).

O controle do ruído não ocupacional depende de todos nós em geral, através uma campanha de redução do controle de volume dos equipamentos sonoros coletivos ou individuais, a fim de que o ouvido possa ser respeitado, além de estar, contribuindo para a própria qualidade de vida, tão ameaçada pelos vários tipos de poluição sonora à que somos diariamente expostos.

No entanto, tal medida não se mostra tarefa fácil, pois é de se ponderar que além do direito a um meio ambiente sadio e equilibrado, a constituição federal também assegura o direito à livre iniciativa, o direito à propriedade. Assim, o que deve ser analisado é como se dará a solução quando em conflitos esses direitos.

3.1 Ponderando de princípios

É de se destacar que a discussão que gira em torno da poluição sonora não se mostra de fácil solução, justamente porque em jogo podem estar vários direitos constitucionais, quais sejam, o do meio ambiente sadio equilibrado, bem como o da livre iniciativa e da propriedade privada. Assim, o que deve ocorrer, na verdade, é uma ponderação entre eles, não objetivando aniquilar qualquer um,

mas fazer com que prevaleça acima de tudo, a dignidade da pessoa humana, haja vista ser ela núcleo axiológico da Constituição Federal de 1998.

Para Sarlet (2009), a dignidade da pessoa humana é a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito de consideração por parte do estado e da comunidade, implicando, neste sentido um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.

A definição constitucional de que todos possuem um direito fundamental ao ambiente sadio e ecologicamente equilibrado é também tributário da afirmação segundo a qual este direito corresponde a uma mediata realização do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. Em outras palavras, só haverá direito fundamental ao ambiente se a dignidade da pessoa humana estiver sendo observada. (SARLET, 2009).

Ainda em se tratando de um ambiente ecologicamente equilibrado, faz-se entender que o meio ambiente é o espaço urbano habitável, constituído pelo conjunto de construção feito pelo homem, estando ligado ao conceito de cidade, embora não exclua os espaços rurais artificiais criados pelo homem. Diz respeito aos espaços

fechados e equipamentos públicos, recebendo tratamento especial da nossa Constituição Federal nos artigos 5º, XXIII, 21, XX, 182 e 225, sendo seus principais valores a sadia qualidade de vida e a dignidade da pessoa humana.

[...] Se o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, o que significa para todos esta qualificação? Significa que, para a efetividade deste direito, há necessidade da participação do Estado e da coletividade, em consonância com o preceito constitucional. O Estado, desta forma, deve fornecer os meios instrumentais necessários à implementação deste direito. Além desta ação positiva do Estado, é necessária também a abstenção de práticas nocivas ao meio ambiente, por parte da coletividade. O cidadão deve, desta forma, empenhar-se na consecução deste direito fundamental, participando ativamente das ações voltadas à proteção do meio ambiente. (LEITE, 2011, p. 87).

A consolidação do direito ao meio ambiente equilibrado como direito fundamental confirma o padrão da dignidade da pessoa humana e quanto mais um direito tende a realizar a prioridade da dignidade humana mais ele é essencial. Como já dito anteriormente o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado também faz parte dos direitos da pessoa humana, prevê um ambiente livre de perturbações de toda ordem, inclusive sonoras.

Além da previsão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como da dignidade da pessoa humana, é de apontar ainda a livre iniciativa, estabelecida no artigo 170 da Constituição Federal de 1998.

É de se remarcar que os princípios base da propriedade, da

função social da propriedade e da livre iniciativa desdobram-se também como direitos fundamentais, do mesmo modo que o princípio da defesa do meio ambiente. Assim deve-se de acordo com a previsão constitucional promover a ligação entre o exposto sobre direitos fundamentais e o conteúdo dos princípios da propriedade privada, da função social da propriedade, da livre iniciativa, da defesa do meio ambiente, dentro da perspectiva de realização do princípio essência da dignidade humana (DERANI, 2008).

A liberdade de iniciativa apresentada pela Constituição prestigia o reconhecimento de um direito titularizado por todos, que é o de explorarem as atividades empresariais, decorrendo no dever, imposto à generalidade das pessoas, de respeitarem o mesmo direito constitucional, bem como a ilicitude dos atos que impeçam o seu pleno exercício e que se contrapõe ao próprio estado, que somente pode ingerir-se na economia nos limites constitucionais definidos contra os demais particulares (SILVA, 2013).

Silva (2013), explica que cumpre, então, observar que a liberdade de iniciativa econômica não sofre compressão só do Poder Público. Este efetivamente obedece o preceito nos termos da lei, quer regulando a liberdade de indústria e comércio, em alguns casos impondo a necessidade de autorização ou de permissão para determinado tipo de atividade econômica, quer regulando a liberdade de contratar, especialmente no que tange as relações de trabalho. E mais cumpre o dever constitucional quanto à fixação de

preços, além da intervenção direta na produção e comercialização de certos bens.

Assim, pode-se dizer que o princípio da propriedade privada é um pressuposto da função social da propriedade, e o exercício do domínio só será constitucional se condisser com esta dupla característica da propriedade: domínio privado, frutos privados e social (DERANI, 2008).

Passou-se a exigir um papel ativo do Estado na proteção dos valores ambientais. O socorro do meio ambiente e o fenômeno desenvolvimentista – sendo composto pela livre iniciativa passaram a fazer parte de um fim comum, pressupondo a convergência de objetivos das políticas de desenvolvimento econômico, social, cultural e de proteção ambiental (FIORILLO, 2006).

Os graves problemas decorrentes da degradação ambiental e da escassez de recursos provocaram a necessidade de se pensar um equilíbrio entre meio-ambiente, desenvolvimento econômico e qualidade de vida.

Frente à inexistência de uma garantia constitucional absoluta, os conflitos estabelecidos entre os diversos interesses públicos, presentes na Constituição devem ser solucionados por meio da ponderação dos bens jurídicos tutelados, o que reclama a aplicação do princípio da proporcionalidade.

O princípio da proporcionalidade vem sendo utilizado como uma ferramenta para ponderar restrições a direitos fundamentais e pacificar conflitos entre normas de mesmo patamar. Nesse caso, o

princípio da proporcionalidade pode ser utilizado como mecanismo de solução dos conflitos entre os direitos e interesses relacionados ao meio ambiente tratando da questão da dignidade humana e da livre iniciativa.

O referido princípio tratado também como regra da proporcionalidade, em sentido estrito exige uma contraprestação juridicamente adequada entre o meio utilizado e o fim a ser alcançado por uma disposição normativa. Ela procede dos direitos fundamentais enquanto mandamentos de otimização de acordo com as possibilidades jurídicas. Quanto maior for o grau de insatisfação de afetação de um princípio, tanto maior terá que ser a importância da satisfação do outro. Assim, quando uma norma de direito fundamental com caráter de princípio colide com um princípio adverso, a possibilidade jurídica para a realização dessa norma depende do princípio antagônico (ALEXY, 2008).

Assim sendo há quem considere que o exato significado de dignidade da pessoa humana ainda está em construção, mas certamente inclui o direito à liberdade, à saúde, assim como o direito do homem de viver em um ambiente não poluído. O homem tem o direito fundamental à livre iniciativa, à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras (GRANZIERA, 2011).

A ocorrência do resultado é prejudicial ao homem e seu ambiente. A atividade poluente acaba sendo uma apropriação pelo poluidor dos direitos de outrem, pois na realidade a emissão poluente representa um confisco do direito de alguém respirar ar puro, beber água saudável e viver com tranquilidade (MACHADO, 2010).

Isso de uma forma ou de outra quer dizer, que o homem tem direito à livre iniciativa, ele pode ter seus estabelecimentos de trabalhos onde irá gerar renda econômica, desde que não afete a saúde de outras pessoas, como por exemplo, alguém que seja proprietário de bar, boate, etc., ele tem esse direito, desde que cumpra as normas relacionadas ao máximo de nível permitido, para não ocasionar em ruído poluidor e também que cumpra as leis que dispõe que a partir das 22 horas não se pode usar som auto.

De certa forma, o direito à propriedade, passou a sofrer a limitação do atendimento à função social. E, hoje, com a evolução do direito ambiental, essa limitação ainda é maior frente o reconhecimento do princípio da função socioambiental da propriedade, que, apesar de não expresso no texto constitucional, é plenamente reconhecido pela doutrina, e pela jurisprudência.

Uma das características marcantes do direito ambiental é tratar-se de um direito tutelar, o bem tutelado e a vida com qualidade e, neste sentido, não abriga vontades que sejam contrárias ao seu objetivo, como por exemplo, o direito adquirido de poluir (FIGUEIREDO, 2012).

Todos são responsáveis por seus atos e devem arcar com as consequências negativas que daí advierem. Se tais consequências prejudicarem terceiros, haverá a responsabilidade de reparar ou ressarcir os danos causados. A responsabilidade passou a ser um dever jurídico indispensável daquele que vier a causar danos a terceiros. Trata-se de um princípio fundamental do direito. É um alicerce para se viver em harmonia em uma sociedade civilizada (SIRVINSKAS, 2002).

Assim, na responsabilidade civil objetiva basta à existência do dano e o nexo de causalidade com a fonte poluidora, porque não há necessidade da demonstração da culpa. Há três pressupostos para a responsabilidade civil: ação lesiva, isto é a interferência na esfera de valores de outrem, decorrente de ação ou omissão, o dano, moral ou patrimonial, e o nexo causal, ou relação de causa e efeito entre o dano e a ação do agente.

Fica claro que a defesa do meio ambiente, elencada como um dos princípios da ordem econômica, não tem como objetivo principal obstaculizar o exercício da atividade econômica como um todo, mas certamente àquela que provoque prejuízo e degradação ambiental.

Por fim, depois de estudar os direitos do meio ambiente, o direito a dignidade da pessoa humana e a livre iniciativa, percebe-se que toda pessoa é detentora de direitos, de forma que o homem possui direito à livre iniciativa de manter seus estabelecimentos, mas tem também o dever de respeitar o meio ambiente e a dignidade das demais pessoas. Pois, assim como o homem tem direito a livre

iniciativa em manter seus estabelecimentos, indústrias, etc. tem também o direito de trabalhar para que os mesmos não cause a poluição sonora, uma vez que todos têm o direito a um ambiente sadio.

Conclusão

Apresentamos como objetivo principal no decorrer deste trabalho, os pontos específicos e pertinentes relacionados à poluição sonora, mas não sem antes termos verificado alguns aspectos gerais ambientais. A Constituição Federal dedica uma preocupação especial com o meio ambiente, tutelando-o em diversos dispositivos, isso porque proteger o meio ambiente significa preservar a própria espécie humana.

No que tange à poluição sonora, verificou-se, segundo entendimento da doutrina é que aquela se encontra relacionada com os limites legais de emissão de ruído. Importante se faz, para a sociedade que esta conheça os efeitos da poluição sonora, justamente para que se conscientize e exerça os direitos assegurados, com a devida punição dos agentes infratores.

Como problemas ocasionados pela poluição sonora apontam-se as fontes poluidoras, tais como deficiência auditiva, estresse, aumento da pressão arterial, problemas nos sistemas circulatório, digestivo e respiratório, dores de cabeça e insônia. Portanto, a

poluição sonora se apresenta como um poluente invisível, mas que lentamente causa danos em todo o organismo humano.

Quando os ruídos emitidos forem acima do tolerável, resultando ou podendo resultar em dano à saúde, configura-se crime ambiental, de forma que o agente responsável deve se utilizar da Lei dos crimes ambientais para reprimir o infrator, da mesma forma que a comunidade deve fazer valer os instrumentos jurídicos em seu favor, sempre buscando de forma preventiva ou repressiva a melhor qualidade de vida para as presentes e futuras gerações.

Como visto o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado também faz parte dos direitos da pessoa humana, sendo que traz como consequência um ambiente livre de perturbações de toda ordem, inclusive sonoras. Neste sentido, combater a poluição sonora é tarefa não só do dono de empresas ou daquele que sofre suas consequências, mas de todos os cidadãos, uma vez que o meio ambiente é bem comum de todos e mantê-lo equilibrado é dever de toda coletividade.

Quanto à questão da ponderação dos princípios, sendo eles do direito ao meio ambiente sadio equilibrado e da dignidade da pessoa humana frente às perturbações causadas pelos indivíduos quando assegurados pelo direito à livre iniciativa, vale-se destacar o direito que o homem tem de viver em um ambiente não poluído, pois o mesmo tem o direito fundamental à livre iniciativa, à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que permita levar uma vida digna, gozar

de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras.

Frente à inexistência de uma garantia constitucional absoluta, os conflitos estabelecidos entre os diversos interesses públicos, presentes na Constituição devem ser solucionados por meio da ponderação dos bens jurídicos tutelados, o que reclama a aplicação do princípio da proporcionalidade como usado no decorrer deste trabalho.

Embora não acabe com a polêmica desse assunto, acrescente a discussão de alguns pontos sobre a problemática da poluição sonora. Porém, a legislação em vigor deve ser respeitada assim como o direito daqueles que procuram por descanso em suas residências, e como está exposto neste trabalho, existem sim soluções para se amenizar o problema.

Referências

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. 12. ed. rev. Amp. e atual. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em:<
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
>. Acesso em: 28 maio 2018.

_____. *Lei dos crimes ambientais*. Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro

de 1998. Disponível em: http://www.planauto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm. Acesso em: 28 maio 2018.

_____. CONAMA. *Resolução 001/90*. Dispõe sobre critérios e padrões de emissão de ruídos, das atividades industriais. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res90/res0190.html>. Acesso em: 28 maio 2018.

_____. CONAMA. *Resolução 002/90*. Dispõe sobre o Programa Nacional de Educação e Controle da Poluição Sonora – SILÊNCIO. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res90/res0290.html>. Acesso em: 28 maio 2018.

CANTO, Eduardo Leite do. *Ciências naturais: aprendendo com o cotidiano*. 4. ed. São Paulo: Moderna, 2012.

CARNEIRO, Waldir de Arruda Miranda, *Perturbações sonoras nas edificações urbanas: doutrina, jurisprudência e legislação*. 3. ed. rev. atual e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

FIGUEIREDO, Guilherme Jose Purvin de. *Curso de direito ambiental*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. *Curso de direito ambiental brasileiro*: 7. ed. rev. e amp. São Paulo: Saraiva, 2006.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

LACERDA, Adriana Bender Moreira. *Ambiente urbano e percepção da poluição sonora. Ambiente e sociedade, 2005*. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aso/c/v8n2/28606.pdf> Acesso em: 28 maio 2018.

LEITE, José Rubens Morato. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 18. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Malheiros editores, 2010.

_____. *Direito ambiental brasileiro*. 22. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MILARÉ, Édís. *Direito Ambiental*, 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

_____. *Direito do Ambiente*. 8. ed. rev. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana na Constituição Federal de 1988*. 7 ed. rev. atual. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SIH, Tânia. *A poluição sonora e a criança. Manual de otorrinolaringologia pediátrica da Iapo*. São Paulo: Iapo, 1997.

SILVA, José Affonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. São Paulo: Malheiros, 1994.

_____. *Direito ambiental constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. *Direito ambiental constitucional*. 8. ed. atual. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. *Manual de direito ambiental*. São Paulo: Saraiva, 2002.

IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO: ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A PARTIR DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DE 2014

*Letícia Casagrande Parmezani de Barros*¹⁸²

*Ideni Terezinha Antonello*¹⁸³

Resumo: A implementação do Estatuto da Cidade, em 2001, significou um marco em âmbito nacional para o planejamento e gestão urbanos na medida em que instituiu novos parâmetros para os planos diretores municipais dando início a um processo de mudanças na elaboração destes planos. Este cenário é resultado de um processo histórico de luta pelo direito à cidade, construído por setores populares políticos, técnicos e intelectuais. As transformações recentes no panorama urbano do município de São Paulo – e, mais especificamente, após a aprovação do novo Plano Diretor Estratégico, em 2014 – vêm fomentando discussões em diversas áreas do conhecimento. Este artigo tem como objetivo fazer uma abordagem acerca da implementação do Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo no Tempo, enquanto um instrumento potencialmente eficaz no combate à produção desigual e de caráter excludente do solo urbano. Mediante o levantamento quantitativo das notificações de imóveis e terrenos em situação de irregularidade junto à prefeitura de São Paulo, pretende-se investigar de que forma o desempenho desse instrumento atua na promoção da justiça social.

¹⁸² Graduação em Geografia pela Universidade Estadual de Londrina (UEL).

¹⁸³ Graduação em Geografia – UFSM (1990), Mestrado em Geografia – UFS (1994), Doutorado em Geografia – UNESP (1999); Pós-doutoramento (2015) no IGOT- Instituto de Geografia e Ordenamento do Território/Universidade de Lisboa/Portugal. Prof.^a Associada Universidade Estadual de Londrina, Departamento de Geociências nos Curso de Graduação e Pós-graduação em Geografia.

Devido à recente regulamentação do IPTU progressivo, serão apresentados resultados preliminares dos imóveis que já foram notificados com o IPTU progressivo e uma espacialização de imóveis a serem tributados em 2017.

Palavras-chave: IPTU progressivo no tempo; função social da propriedade; justiça social, Plano Diretor Estratégico de São Paulo

Introdução

O Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo no Tempo consiste em um elemento crucial dentre os instrumentos que compõem o planejamento urbano. Trata-se de um dispositivo tributário que permite a melhor organização do espaço urbano, evitando o aparecimento de vazios urbanos e equalizando problemas oriundos da especulação imobiliária, como a subutilização de terrenos.

Esta investigação se propõe a estudar a aplicação deste instrumento que, apesar de existir desde a aprovação do Plano Diretor Estratégico São Paulo de 2002 (lei 13.430/2002), ainda não havia sido regulamentado. Pretende-se neste artigo analisar os critérios e estratégias adotados pelo poder público enquanto tentativa de avançar em direção ao direito à cidade. Mediante o decreto n° 56.589, de novembro de 2015, o dispositivo passa a ser previsto no novo plano diretor municipal de São Paulo – SP (PDE/2014).

O município de São Paulo, localizado na região Sudeste do Brasil, é marcado pelo crescimento acelerado e desordenado do seu

espaço urbano, portanto, a importância de se efetivar um planejamento mais eficaz no combate ao uso indevido do solo urbano, neste contexto, a relevância que a regulamentação do IPTU progressivo no tempo assume na medida em que é considerado um avanço e um desafio ao planejamento e à gestão urbana.

As questões acerca do planejamento urbano são complexas e extensas sendo notável os efeitos do processo de urbanização sem a participação de segmentos sociais historicamente excluídos na elaboração de políticas públicas de desenvolvimento urbano que resultou em uma lógica urbanística concentrada e excludente no Brasil. Todavia, o presente artigo se aterá ao foco desta análise que é o instrumento de planejamento e gestão urbanos – o IPTU progressivo no tempo. Para atingir o objetivo central da pesquisa teve-se como procedimentos metodológicos o levantamento bibliográfico sobre a temática da investigação, bem como o levantamento de dados junto à prefeitura de São Paulo, o que tornou possível analisar de que forma a institucionalização do IPTU progressivo no tempo vem contribuindo para a promoção da justiça social e, consecutivamente, para a efetivação de uma gestão mais democrática e participativa. Os dados foram mapeados a fim de se obter uma melhor compreensão dos resultados. Também foram realizadas entrevistas com o vereador Nabil Bonduki e com o assessor técnico do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade Fábio Custódio Costa. É importante observar que, apesar dos instrumentos do PEUC e do IPTU progressivo no tempo

terem base legal para sua implementação desde 2010, apenas em 2014 sua regulamentação foi concretizada. Assim, por se tratar de uma mudança relativamente recente na política urbana, as análises feitas acerca dos efeitos dessa legislação enquanto meio de reverter o processo de urbanização excludente e desordenado está pautada a um recorte temporal limitado. Como consequência direta, a pequena quantidade de dados a serem avaliados impede que haja ideias conclusivas a respeito dos efeitos destes instrumentos, mas, sim, resultados preliminares.

Regulamentação do IPTU progressivo no tempo na cidade de São Paulo

O IPTU progressivo no tempo é um instrumento que está previsto no art. 182 da Constituição Federal. A lei foi criada para garantir a efetividade do PEUC (Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios) e inibir a especulação imobiliária, tendo em vista que a propriedade deve existir em benefício não apenas do proprietário, mas da sociedade como um todo (BONDUKI, entrevista, 2016). Dessa forma, sua aplicação ocorre quando for constatado que o proprietário não entrou em conformidade com as condições de uso da propriedade urbana estabelecidas pela lei após a devida notificação com o PEUC.

O potencial do IPTU progressivo na ordenação territorial supera o caráter tributário do instrumento, uma vez que a finalidade dessa Lei cumpre uma função disciplinadora ao promover o uso

adequado do solo urbano, tendo em vista o interesse coletivo, bem como pode se constituir em gerador de “[...] recursos direcionáveis para a dotação de infraestrutura e regularização fundiária de áreas residenciais segregadas” (SOUZA, 2010, p. 226).

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 10/07/2001) estabeleceu normas e exigências para que a propriedade cumpra sua função social. Contudo, em São Paulo o instrumento foi regulamentado pelo decreto N°56.589 de 10 de novembro de 2015. É importante esclarecer que as primeiras tentativas de implementação do IPTU progressivo no tempo no município de São Paulo, datam de 1989 e 2001, com as prefeitas Luiza Erundina e Marta Suplicy, respectivamente. Em julho de 2010 o então prefeito Gilberto Kassab sancionou a Lei n° 15.234/10 instituindo a Função Social da Propriedade Urbana. No ano seguinte, em dezembro de 2011 o IPTU progressivo no tempo foi regulamentado por meio do decreto n° 52.884/11. Contudo, de acordo com o secretário de Desenvolvimento Urbano de São Paulo, Fernando Mello Franco, o instrumento jamais foi aplicado sob a justificativa de haver dificuldade de entrar em contato com os proprietários dos imóveis (Entrevista, Rede Brasil Atual, 2014).

Alguns críticos justificam o descumprimento desse decreto como sendo resultado da falta de vontade política no âmbito das políticas urbanas. Não obstante, é preciso reconhecer a complexidade da implantação dos 40 instrumentos presentes no Estatuto da Cidade. De acordo com o Ministério da Justiça,

Secretaria de Assuntos Legislativos (2015), para promover a correta aplicação destes instrumentos, deve-se considerar ainda as diferentes especificidades dos municípios, como a dinâmica econômica e as características do mercado imobiliário, entre outras.

Podemos considerar, portanto, que a implementação efetiva do IPTU progressivo no tempo no município de São Paulo, enquanto mecanismo que visa inibir a especulação imobiliária mediante o uso indevido ou a ociosidade do solo urbano, se deu após o decreto nº 56.589/2015 e, mais especificamente, a partir das primeiras notificações, em janeiro de 2016, como veremos a seguir. Ao ser notificado para dar função social à sua propriedade mediante o PEUC, o proprietário tem um ano para apresentar um projeto de uso do imóvel ou terreno. Ao término do prazo, caso o seja verificado o descumprimento da lei, inicia-se a aplicação da alíquota progressiva.

Em caso de imóveis que possuem isenção de IPTU, o benefício será suspenso logo após a notificação. O cálculo da progressividade do IPTU consiste em dobrar o valor da alíquota do ano anterior durante 5 anos ou até que o cálculo atinja o limite de 15% da alíquota (PDE, 2014, p. 75). Ao término do prazo para o cumprimento da obrigação de parcelar, utilizar ou edificar o imóvel (um ano a partir da notificação com o PEUC), o proprietário que comprovar a regularização do uso do solo urbano de acordo com a legislação volta a pagar o IPTU sem a aplicação das alíquotas progressivas. Caso seja verificado o descumprimento da função social da propriedade no período determinado por lei (5 anos), a

prefeitura pode efetuar a desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública e a prefeitura fica responsável pelo destino do imóvel.

Em situações onde o imóvel não seja readequado em programas do município, a prefeitura poderá aliená-lo a terceiros e os recursos provenientes deverão ser destinados ao Fundo Municipal de Habitação para aquisição de terrenos e glebas.

Os mecanismos de regulação urbana consistem em três diferentes instrumentos a serem efetivados em três diferentes etapas – PEUC; IPTU progressivo no tempo e desapropriação compulsória. Assim, o PDE de 2014 foi o primeiro a avançar no âmbito da legislação urbana, implementando e regulamentando instrumentos que visam coibir o uso especulativo do solo urbano.

Este conjunto de instrumentos, é fundamental para viabilizar a ordenação territorial de forma mais justa, pois atua não só sob imóveis subutilizado ou não utilizados como também estabelece medidas para combater os terrenos vazios. A existência de vazios urbanos no município de São Paulo configura uma lógica contrária ao desenvolvimento econômico, visto que grande parte desses vazios foram identificados em áreas centrais e dotadas de boa infraestrutura urbana, onde há maior valorização.

Panorama dos vazios urbanos em São Paulo

Após a divulgação do Censo de 2010, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano realizou um estudo e identificou uma queda de 30% na vacância habitacional do município de São Paulo. O Censo de 2000 registrou cerca de 420 mil imóveis vazios enquanto no de 2010 foram registrados aproximadamente 290 mil. À época, a Secretaria Municipal de Habitação registrava 130 mil famílias sem moradia, ou seja, seria possível sanar o déficit de moradia e ainda restariam imóveis vazios.

Os vazios urbanos configuram um problema social com dimensões econômicas. Alguns estudos apontam que os avanços normativos e legislativos não foram suficientes devido à diversidade de situações de vazios urbanos presentes nas cidades brasileiras. Para Furtado e Teixeira (2010), os vazios urbanos passaram a configurar um problema na década de 1970, a partir das transformações produzidas pelas e nas cidades, onde, o que até então significava apenas espaços verdes passaram a ser vistos como porções do território ineficiente do ponto de vista econômico e injusto do ponto de vista social. Silva (1999), complementa essa ideia apontando a fragilidade da lei tanto em relação à falta de instrumentos, quanto como vetor de melhoramentos em áreas já consolidadas.

A inserção de um capítulo sobre a política urbana na Constituição Federal de 1988 deveria ser o respaldo para a atuação pública reverter essa situação, contudo, serviu de base legal para a atuação do mercado imobiliário exercer o uso especulativo do solo

urbano (FURTADO; TEIXEIRA, 2010). Em São Paulo, o impulso à formação de vazios urbanos ocorreu, segundo Nadalin e Iglioni (2010), durante as décadas de 1970 e 1980, quando a cidade demonstra um padrão periférico de urbanização, que consiste no crescimento da mancha urbana em detrimento do adensamento populacional da região central.

Ao avaliar o período de 1962 a 2002, os autores destacam que a dinâmica urbana do município de São Paulo e da Região Metropolitana apontou diferenças entre o crescimento populacional e o crescimento da área urbanizada no município, identificando um espraiamento para a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) principalmente nos anos finais do período estudado (NADALIN; IGLIONI, 2010). Em 2007, segundo reportagem da folha de São Paulo, o município apresentava um equivalente a 93km² de terrenos inutilizados distribuídos em cerca de 127 mil terrenos baldios, desconsiderando as áreas agrícolas. Os dados são resultados de um levantamento feito pela Secretaria Municipal de Planejamento (Sempla) e demonstram, inclusive, que grande parte desses terrenos se encontram na região central, contraditoriamente à ideia que se tem de que os vazios urbanos prevalecem nas regiões periféricas. Muitos terrenos tiveram projetos de utilização aprovados, mas não foram concretizados devido a mudanças na esfera política (Folha de São Paulo, 2007).

Os vazios urbanos são também produto da especulação imobiliária, a qual fomenta a desigualdade territorial, uma vez que a

população que não tem poder aquisitivo é forçada a buscar o local de moradia em área periférica. Essa desigualdade impulsiona o chamado espraiamento urbano, fenômeno que produz a expansão da mancha urbana comprometendo até mesmo áreas de proteção ambiental. Essa dinâmica consiste na lógica inversa de uma urbanização equilibrada e, no município de São Paulo, fez com que zonas dotadas de infraestrutura registrasse queda populacional enquanto áreas distantes e de interesse ambiental registraram aumento significativo, conforme explica Bonduki:

Os 53 distritos do município de São Paulo mais bem urbanizados e dotados de equipamentos e empregos perderam moradores, incluindo os bairros fortemente verticalizados. Áreas dotadas de infraestrutura e oportunidades, que vivem com o trânsito congestionado, se esvaziam de moradores; equipamentos já instalados, como escolas e postos de saúde, passam a apresentar ociosidade, enquanto o poder público é forçado a construir equipamentos nos bairros distantes que se adensam. Escolas fechadas nas áreas mais consolidadas e “escolas de lata” nas periféricas distantes são a imagem desse fenômeno. (BONDUKI, 2011, p. 25)

É necessário, portanto, que as estratégias das políticas urbanas atuem de forma a combater esse modelo de urbanização incompatível com os ideais de justiça social e principalmente que consigam fazer cumprir a função social da propriedade urbana, que é um dos princípios que centraliza o Estatuto da Cidade (2001). Assim sendo, a importância da regulamentação do IPTU progressivo no tempo no município de São Paulo.

Resultados preliminares da implementação do IPTU progressivo em São Paulo

Um componente importante para compreender melhor os resultados parciais expostos neste artigo é o período de vigência da lei. Por se tratar de uma regulamentação muito recente, a quantidade limitada de dados dificulta a avaliação da eficácia do instrumento enquanto meio de socializar os ganhos da produção da cidade mediante aplicação tanto do instrumento IPTU progressivo no tempo como das diretrizes de desenvolvimento urbano do PDE de São Paulo.

Os dados aqui apresentados são referentes à tabela do mês de novembro de 2016, provenientes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), órgão responsável pela sistematização dos dados relativos à legislação urbana. Um total de 1203 imóveis (Mapa 1) foram notificados pelo departamento de Controle da Função Social da Propriedade entre outubro de 2014 e outubro de 2016. A ordem das notificações obedece uma lógica estratégica de acordo com as necessidades mais urgentes estabelecidas pela política de desenvolvimento urbano. Deste modo, ficou previamente definido que os imóveis situados no perímetro das Operações Urbanas¹⁸⁴ Centro e Água Branca e nas Zonas Especiais

¹⁸⁴ Datando de 1995, a Lei 11.774/1995, regulamentava as operações urbanas. Em 2013, complementada com novas diretrizes e readequada ao Estatuto da Cidade e ao PDE de 2014, foi aprovada a LEI nº 15.893/2013. As operações urbanas, agora consorciadas, visam promover, em um determinado perímetro, transformações

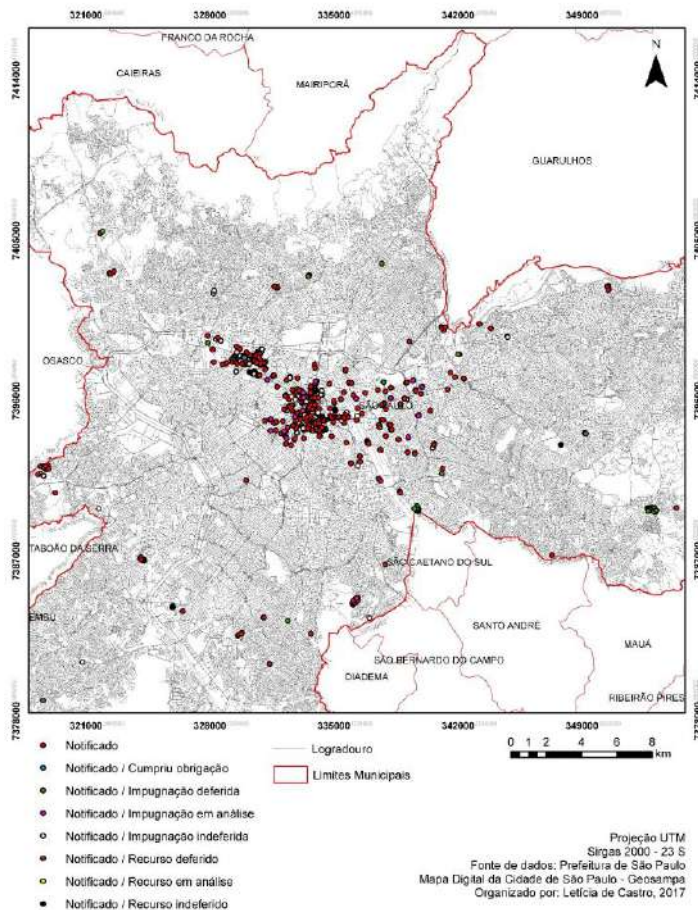
de Interesse Social – ZEIS 2 e 3 dariam início ao processo de notificação.

O mapa 1 mostra que a concentração das notificações no centro da cidade está relacionada com a Operação Urbana Consorciada Água Branca (OUCAB). A importância de notificar imóveis nessa área, está em consonância com o objetivo da Operação que é implementar melhorias que impulse as potencialidades existentes na região. Com uma localização privilegiada, do ponto de vista dos transportes, a OUCAB pretende estimular o desenvolvimento adequado da infraestrutura viária.

Mapa 1 – Parcelamento Edificação e Utilização Compulsório PEUC: Imóveis notificados na cidade de São Paulo.

urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental (PDE, 2014, p. 87).

Parcelamento Edificação e Utilização Compulsório - PEUC Imóveis notificados



Outro critério de definição das notificações foi a abrangência das ZEIS 2 e 3. A ZEIS 3 abrange porções centrais do município visando identificar o uso inadequado da propriedade urbana em “[...] regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse

Social” (PDE, 2014, p. 59). Já as ZEIS 2 agregam pontos distintos do município conferindo uma distribuição relativamente homogênea das buscas de imóveis que não estão em conformidade com a função social da propriedade.

Conforme dito anteriormente, as notificações espacializadas no mapa 1 compreendem o período de 2014 até 2016, contudo, o mapeamento dos imóveis notificados com o IPTU progressivo no tempo diz respeito apenas às notificações referentes a 2014¹⁸⁵. Fabio Custódio Costa (assessor técnico do Departamento de Controle da Função Social da Propriedade) esclarece que os motivos pelos quais não houve aplicação da alíquota progressiva nos imóveis que foram notificados com o PEUC em 2015 e não cumpriram – no prazo de um ano – a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, conforme a legislação, se deve ao fato de que o processo de verificação de cumprimento da legislação se dá após o lançamento do IPTU. Ou seja, o lançamento do tributo a ser exercido em 2016 ocorre antes de que seja concluída a etapa de conferência das notificações.

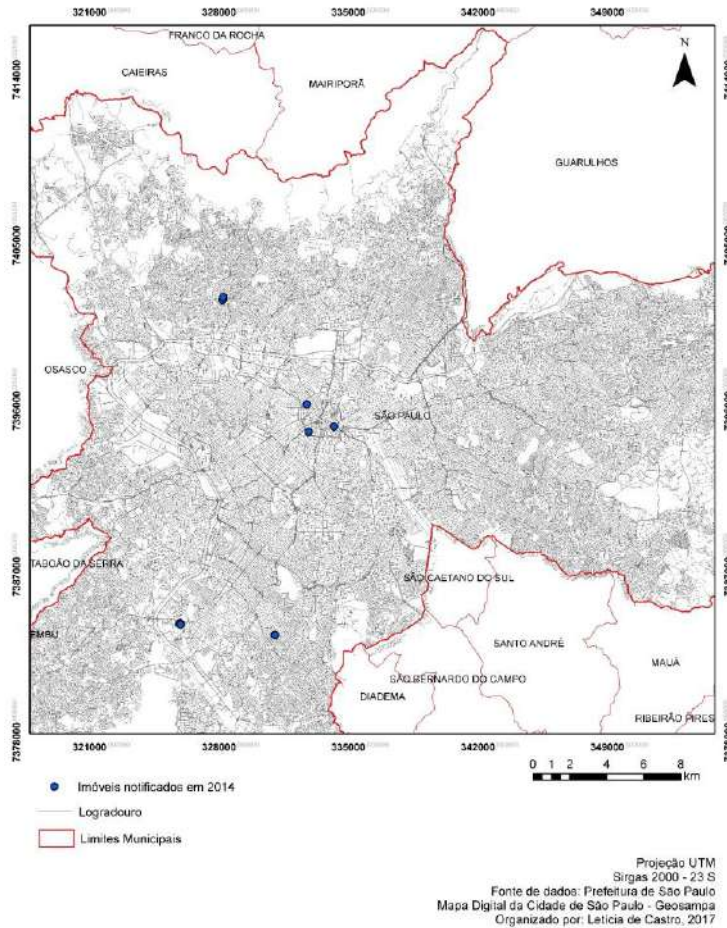
No mapa 2 encontram-se espacializadas as informações sobre as implementações do IPTU progressivo que efetivamente estão em vigor. Salienta-se que o número reduzido de imóveis tributados se deve ao curto período em que o instrumento está em vigência. Entre novembro e dezembro de 2014, a prefeitura emitiu

¹⁸⁵ No início de 2017 a identificação dos imóveis que não entraram em conformidade com a lei após a notificação em 2016 passam a cumprir a cumprir progressividade, contudo este trabalho utiliza dados referentes à tabela de novembro de 2016.

77 notificações do PEUC, das quais apenas 4 se tratavam de imóveis subutilizados. O volume expressivo de imóveis não utilizados (38) e não edificados (35) em relação à quantidade de imóveis subutilizados reflete as consequências da especulação imobiliária, que gera danos à cidade em diversos aspectos, já mencionados anteriormente.

Mapa 2 – IPTU progressivo no tempo: imóveis notificados em 2014 na cidade de São Paulo

IPTU Progressivo no Tempo: Imóveis notificados em 2014



Cabe aqui enfatizar que os imóveis considerados subtilizados são aqueles em que se verifica que o Coeficiente de Aproveitamento (C. A.) básico está abaixo do mínimo definido. O PDE de 2014 definiu o C. A. igual a 1 (um) para toda a cidade, ou seja, permite-se a construção de 1 vez a área do lote. Os proprietários que ultrapassarem esse limite devem pagar a Outorga Onerosa do

direito de construir e os recursos provenientes dessa venda de potencial construtivo são direcionados para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB). Em janeiro de 2016, os 19 imóveis (25%) que não se readequaram às normas de uso correto da propriedade urbana passaram a ser tributadas com o IPTU progressivo no tempo (mapa 2), registrando, assim, a primeira vez que este instrumento incidiu na política urbana do município de São Paulo (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2016).

O mapa 2 apresenta as informações da área de abrangência do IPTU progressivo, apesar de alguns pontos ficarem sobrepostos devido à proximidade dos endereços notificados. Dos 19 imóveis notificados, 8 estão no centro; 6 na ZEIS 3 (zona Sul) e 5 na ZEIS 2 (zona Sul e zona Norte).

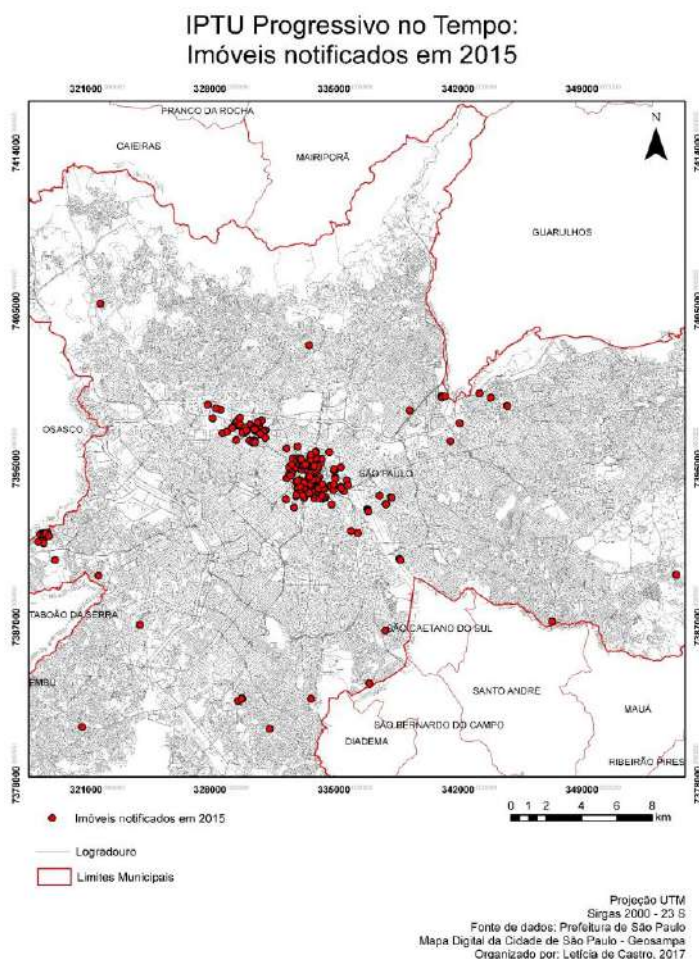
Os imóveis notificados ao longo de 2015 e que até o final de outubro de 2016 ainda não haviam apresentado à prefeitura uma proposta de destinação adequada podem ser visualizados no mapa 3. O total de imóveis notificados foi de 699, dos quais 646 possivelmente entrarão para as estimativas de IPTU progressivo no tempo de 2017¹⁸⁶.

A grande maioria dos imóveis que passarão a pagar a alíquota progressiva se concentra no centro e isso se explica, em parte, pela estratégia pré-estabelecida da ordem de notificações do PEUC, que consistiu em priorizar a identificação do descumprimento do uso do

¹⁸⁶ 53 imóveis tiveram impugnações e recursos deferidos ou cumpriram a obrigação

solo urbano nas abrangências das ZEIS 2 e 3 e da Operação Urbana Consorciada Água Branca (OUCAB). Essa estratégia consiste também em cumprir um dos objetivos principais do PDE de 2014 que visa estimular o adensamento populacional ao longo dos eixos de transporte público. Essa medida é duplamente eficaz, pois ao mesmo tempo que promove a diminuição do número de imóveis vazios em regiões que são mais bem estruturadas em relação à oferta de equipamentos públicos, permite um impacto positivo na dinâmica dos transportes, já que realoca a população em regiões com maior oferta de empregos. Contudo, além disso é possível verificar a existência de imóveis que provavelmente receberão a notificação do IPTU progressivo nas regiões periféricas do município.

Mapa 3 – IPTU progressivo no tempo: imóveis notificados em 2015 na cidade de São Paulo



A fim de caracterizar melhor os imóveis que passarão a pagar a alíquota progressiva, em 2017, e localizar sua distribuição no município, foram elaborados mapas por tipologias de imóveis. Podemos considerar, que maioria dos imóveis notificados na região central se encontram “não utilizados” e abrangem 74% do total dos imóveis (Mapa 4). Em números absolutos compreendem 483 notificações. Já os imóveis classificados como não edificadas (Mapa

5) e subutilizados (Mapa 6) compreendem 13% e 12%, respectivamente. Em números absolutos 85 propriedades se encontram não edificadas e 78 estão subutilizadas (PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO, 2016).

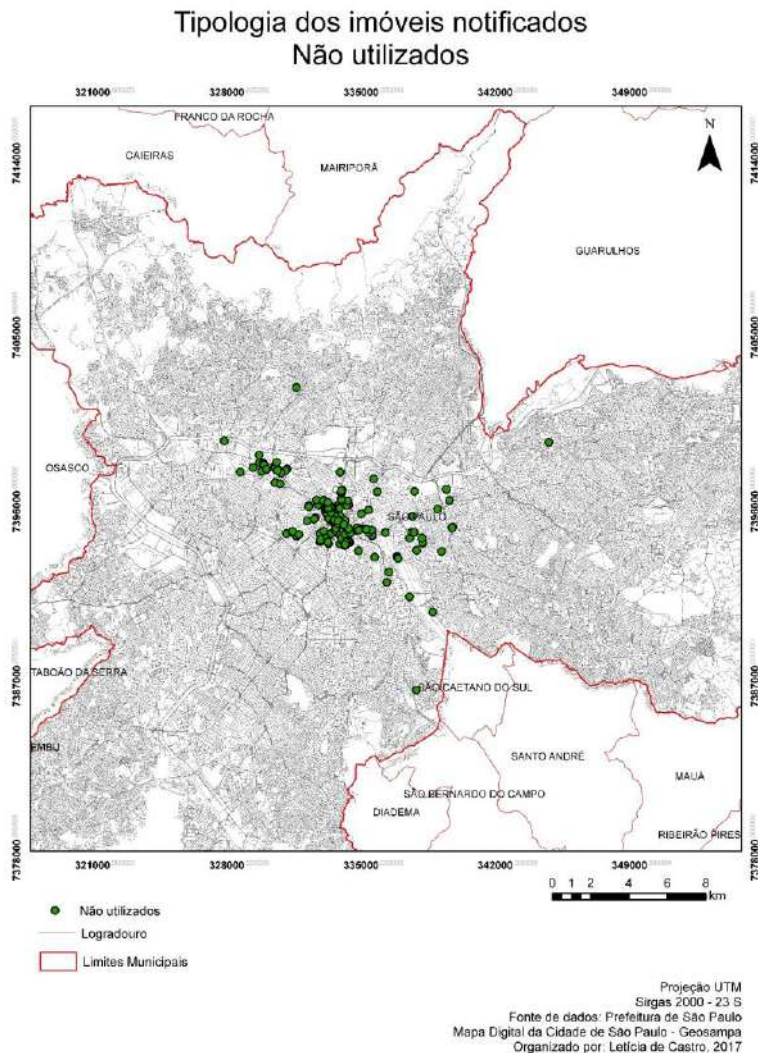
Esse cenário de concentração de imóveis irregulares em relação ao cumprimento da função social da propriedade urbana localizados na região central pode ser explicado, não só devido à estratégia de notificação previamente definida, mas também, como reflexo de anos de uma intensa atuação especulativa do mercado imobiliário. É de conhecimento geral que o setor é tido como o principal obstáculo das políticas urbanas que visam instituir mecanismos e instrumentos de promoção de uma cidade mais justa socialmente, acentuando, assim, o processo de expulsão das camadas mais pobres para regiões suburbanas.

O centro municipal de São Paulo concentra a ocorrência dos três tipos de imóveis abordadas, contudo, verifica-se que a categoria de propriedades “não edificadas” (Mapa 5) apresentou uma área maior de abrangência, sendo identificada em regiões mais afastadas do centro, o que nos permite fazer um paralelo com a quantidade de terrenos vazios que possuem mais de 10 mil m² – identificados a partir de um levantamento de pesquisadores de dados, em 2016 – que estão inseridos na mesma área.¹⁸⁷ Trata-se da região periférica do município, onde há menor oferta de equipamentos públicos e de

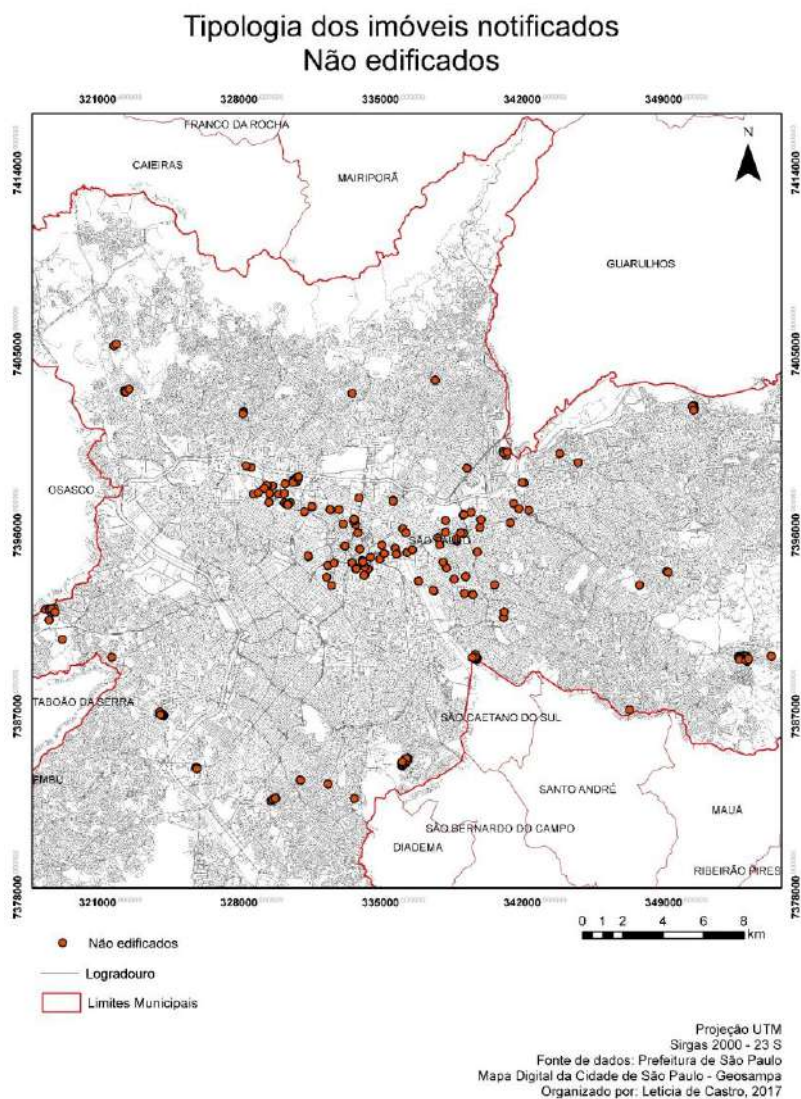
¹⁸⁷ Em 2016 pesquisadores da iniciativa Código Urbano fizeram um levantamento dos terrenos vazios com mais de 10 mil m². A área encontrada foi de 4 milhões de metros quadrados, cerca de 400 campos de futebol (NEXO, 2016).

infraestrutura que desvalorizam o solo urbano e inibe o investimento, provocando um ciclo permanente de urbanização segregada e excludente.

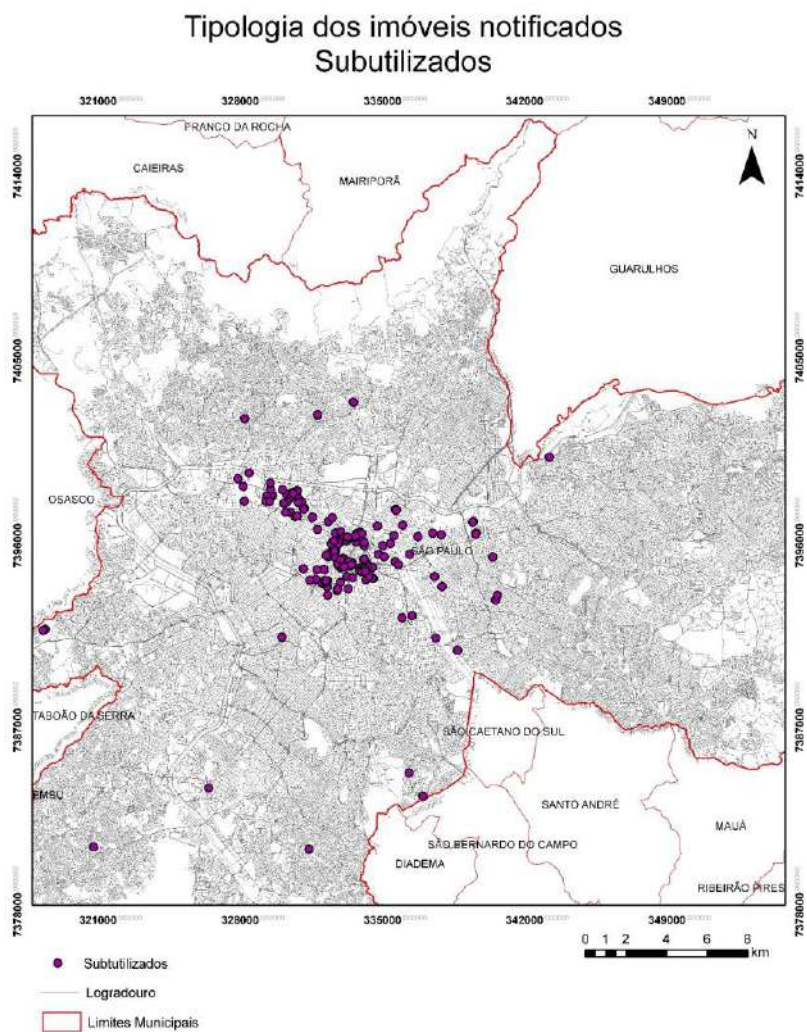
Mapa 4 – Tipologia dos imóveis notificados em 2015 na cidade de São Paulo: não utilizados



Mapa 5 – Tipologia dos imóveis notificados em 2015 na cidade de São Paulo: não edificadas



Mapa 6 – Tipologia dos imóveis notificados em 2015 na cidade de São Paulo: subutilizados



Projeção UTM
 Sirgas 2000 - 23 S
 Fonte de dados: Prefeitura de São Paulo
 Mapa Digital da Cidade de São Paulo - Geosampa
 Organizado por: Leticia de Castro, 2017

A partir da visão geral dos imóveis que não condiz com os preceitos do Estatuto da Cidade (2001) e são um obstáculo a efetivação do direito à cidade para uma grande parte da sociedade que vivência no seu cotidiano o acesso precário a cidade, desde a habitação a mobilidade urbana no município de São Paulo, fica evidente a importância da regulamentação do IPTU progressivo no tempo enquanto instrumento determinante no combate à urbanização desigual.

É importante lembrar que esta pesquisa trabalhou com resultados preliminares da implementação do IPTU progressivo no tempo. Os filtros que estabeleceram as estratégias de identificação e notificação da primeira etapa de combate à ociosidade de terrenos e imóveis têm forte relação com os resultados parciais aqui expostos. Para dimensionar a potencialidade que os resultados preliminares aqui expostos sobre o curto período de vigência do IPTU progressivo no tempo no município de São Paulo não consegue expressar, uma vez que a sua regulamentação é recente, apresenta-se os resultados das experiências de implementação deste instrumento em outros municípios, em escala nacional (Figura 1).

Figura 1: PEUC e IPTU progressivo no tempo em municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes

CLASSIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	MUNICÍPIOS PESQUISADOS	MUNICÍPIOS COM LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA DE PEUC E/OU IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO	%	MUNICÍPIOS COM APLICAÇÃO DE PEUC E/OU IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO	%		
	A	B	B/A	C	C/B		
Capitais	27	8 Campo Grande (MS) Cuiabá (MT) Curitiba (PR) Goiânia (GO) João Pessoa (PB) Palmas (TO) São Paulo (SP) Teresina (PI)	30%	4 Curitiba (PR) Goiânia (GO) Palmas (TO) São Paulo (SP)	50%		
Municípios com população entre 100.001 e 500.000 habitantes	76	12 Araguaína (TO) Bagé (RS) Cascavel (PR) Diadema (SP) Itabira (MG) Juazeiro do Norte (CE) Mairacá (RJ) Maringá (PR) Paranaguá (PR) Rio Verde (GO) Santos (SP) Umuarama (PR)	16%	2 Diadema (SP) Maringá (PR)	17%		
Municípios com população maior que 500.000 habitantes	7	5 Duque De Caxias (RJ) Santo André (SP) São Bernardo do Campo (SP) Sorocaba (SP) Uberlândia (MG)	71%	2 Santo André (SP) São Bernardo do Campo (SP)	40%		
TOTAL	110	25	Municípios	23%	8	Municípios	32%

Fonte: PEUC e IPTU progressivo no tempo: Regulamentação e aplicação (2015, p. 29)

O estudo – elaborado pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada), em parceria com o Ministério da Justiça – expressa dados dos municípios que têm população acima de 100 mil habitantes e que apresentam legislação específica para implementação do PEUC e do IPTU progressivo no tempo.

Os recortes delimitaram 110 municípios como universo de análise, dos quais 25 (22%) apresentaram legislação específica para implementação dos instrumentos de regulação do uso do solo e apenas 8 (7%) efetivaram a aplicação desses mecanismos nas diretrizes e estratégias de política urbana. Já em relação aos municípios que iniciaram de fato a aplicação do IPTU progressivo

no tempo, apenas Maringá (PR) e São Bernardo do Campo (SP) se enquadraram no recorte.

Em Maringá o IPTU progressivo no tempo foi regulamentado em 2009 e iniciou a aplicação em 2011. Em São Bernardo do Campo, o instrumento foi regulamentado em 2013 e as primeiras aplicações se deram em 2015. Maringá e São Bernardo do Campo são os dois únicos municípios em que, uma vez iniciada a implementação do PEUC, esta não sofreu descontinuidade, atingindo o estágio de aplicação do IPTU progressivo no tempo. Em Maringá, as 105 notificações emitidas em 2009 desdobraram-se em 47 lançamentos de IPTU progressivo no tempo em 2014. Em São Bernardo do Campo, foram notificados 150 imóveis de 2013 até o final de 2014 e realizados 27 lançamentos de IPTU progressivo no tempo para o exercício de 2015. (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS, 2015, p. 33, grifos do autor.)

O caso do município de São Paulo, portanto, se encaixa em um panorama de recente inserção de instrumentos que inibem distorções no uso do solo urbano. Ainda assim, trata-se de um contexto em que um número quase inexpressivo de municípios aderiram tais instrumentos às suas políticas urbanas. Ao fazer uma breve comparação com a situação de outros municípios que regulamentaram o IPTU progressivo no tempo, podemos notar que a experiência a nível nacional da inserção deste instrumento na política urbana é insuficiente para que sejam definidas ideias conclusivas a respeito da sua eficácia no âmbito da promoção da função social da propriedade. Contudo, é necessário reconhecer que a política urbana municipal avançou no que se refere à garantia dos

meios legais para que haja a socialização dos ganhos da produção da cidade e, assim, a promoção da justiça social.

Considerações finais

Os pilares que fundamentam a política urbana municipal são constituídos – basicamente – pela esfera jurídica, legislativa, executiva (poder público) e pela intervenção popular e do mercado imobiliário. Contudo, sabemos que não há uma homogeneidade participativa desses setores, e sim, uma disputa pelos privilégios provenientes do processo de produção da cidade. Ao investigar o IPTU progressivo no tempo enquanto instrumento que pode inverter a lógica desigual de ocupação do solo urbano e atua, associado a outros instrumentos, no combate à precariedade habitacional ficou claro que o descumprimento das normas de função social da propriedade dá origem a uma teia de problemas socioespaciais no tecido urbano.

No município de São Paulo, conhecido pelo caos urbano, esses problemas começaram a receber maior atenção da esfera política partir do PDE de 2002, Lei que foi elaborada com base nas diretrizes propostas pelo Estatuto da Cidade (2001). Não obstante, foi a partir da regulamentação do IPTU progressivo no tempo (2015) que a política habitacional municipal sinalizou uma grande mudança. Inibir a retenção especulativa do solo urbano promove a

qualificação urbana local, alterações nos padrões de construção, maior oferta de equipamentos públicos e até mesmo mudanças nos fluxos de deslocamentos. Ao se observar os dados de ociosidade de terrenos e imóveis no município de São Paulo, que mostra esse desequilíbrio inclusive em porções centrais – dotada de infraestrutura e alvo de valorização imobiliária – podemos considerar que esta ferramenta fiscal e de caráter extrafiscal introduziu avanços reivindicados há décadas por movimentos de luta pela moradia. As primeiras notificações ocorreram principalmente nas abrangências do centro (ZEIS 3) e, uma projeção de imóveis que possivelmente entrarão para a alíquota progressiva a partir do exercício do IPTU de 2017 se concentram na porção central e, em menor quantidade, na Zona Sul e Zona Leste do município.

A partir dos resultados aqui expostos, podemos dizer que a regulamentação do IPTU progressivo no tempo fortaleceu a legislação urbana municipal e instituiu um marco no cenário habitacional de São Paulo, tendo em vista a quantidade de imóveis e terrenos em situação irregular identificados nesta pesquisa que precisarão se readequar à Lei, seja pela adesão às normas, seja pela imposição legal. A lei por si só será insuficiente para concretizar os objetivos pré-estabelecidos, pois enfrenta resistência de setores privados e conservadores. É necessário manter fortalecido os mecanismos que garantem a participação popular no processo de planejamento e gestão urbanos para evitar a definição de medidas

desconectadas da realidade aprimorando o ideal de cidade socialmente mais justa e democrática para todos.

Referências

BERNARDO K. *Há terrenos vazios em São Paulo. Ainda assim, locais para construção são tema de disputa*. 2016. Disponível em: <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2016/03/08/H%C3%A1-terrenos-vazios-em-S%C3%A3o-Paulo.-Ainda-assim-locais-para-constru%C3%A7%C3%A3o-s%C3%A3o-tema-de-disputa>. Acesso em 20 ago. 2016

BONDUKI, Nabil. O modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo precisa ser revertido. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 23-36, 2011.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade e legislação correlata. Senado Federal, *Subsecretaria de Edições Técnicas*, Brasília, 2002.

BRITO, G.; SARTORATO, D. *Haddad dá primeiro passo pelo IPTU progressivo contra imóveis vazios em SP*. 2014. Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/08/haddad-da-inicio-ao-iptu-progressivo-contrainmoveis-vazios-ou-subutilizados-no-centro-de-sp-9179.html> Acesso em 01 set. 2016

FURTADO, F; TEIXEIRA, T. *Reinserção de Vazios Urbanos: diretrizes para a política urbana municipal, a partir do caso de Juiz de Fora /MG1*. 2010. Disponível em: <http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq/simposios/195/195-351-1-SP.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2016

GALVÃO, V. Q. *SP tem 62 Ibirapueras de terrenos baldios*. 2007. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2511200701.htm>. Acesso em 03 set. 2016

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS. Sobre a pesquisa. in. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, SECRETARIA DE ASSUNTOS LEGISLATIVOS. *Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação*. Brasília: IPEA, 2015. P. 1-324.

NADALIN, V.; IGLIORI, D. Espriamento urbano e periferização da pobreza na região metropolitana de São Paulo: evidências empíricas. EURE (Santiago. Impresa), v. 41, p. 91-111, 2015.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. *Listagem de imóveis notificados em virtude do descumprimento da função social da propriedade*. Nov. 2016. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/func_ao_social_da_propriedade/>. Acesso em: 5 dez. 2016.

SÃO PAULO (cidade). *Prefeitura do Município de São Paulo – PMSP. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: lei municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014; texto da lei ilustrado*. São Paulo: PMSP, 2015. 248p. il.

SILVA, Helena Menna Barreto. Vazios urbanos: requalificando o problema na Grande São Paulo. In: *Seminário Internacional Vazios urbanos: novos desafios e oportunidades*, Rio de Janeiro, 1999.

SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 6. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

A ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA (IPTU) COMO POLÍTICA DE INCENTIVO DE PRESERVAÇÃO DE IMÓVEIS TOMBADOS

*Maceno Lisboa da Silva*¹⁸⁸

Resumo: O tombamento é um instrumento de proteção do patrimônio com valor histórico ou artístico, entretanto, quando ocorre em imóveis urbanos, a maioria dos proprietários não ficam satisfeitos com o tombamento de seu bem, apresentando resistência que sua propriedade seja tombada. Isso acontece por que estes proprietários evitam adquirir bens nessa situação ou não apresentam requerimento de tombamento de seus imóveis, embora apresentem tais características que demandam esta proteção. Nesse sentido, a isenção do IPTU, baseada em sua característica extrafiscal, pode ser um excelente instrumento de proteção destes bens, aliando-se ao instituto do tombamento, em virtude de apresentar vantagens aos proprietários dos imóveis e exigir o preenchimento de certos requisitos para a concessão deste benefício tributário, podendo-se citar, entre os quais, a conservação do bem. De fato, a isenção do IPTU pode ser utilizada como incentivo a proteção e conservação de tais bens, oferecendo uma contrapartida a estas atitudes do proprietário. Nesse contexto, o objetivo desta pesquisa visa demonstrar que a isenção de IPTU de imóveis tombados pode ser utilizada como uma ferramenta eficaz de proteção do meio-ambiente cultural urbano. A pesquisa adotou como metodologia o método dedutivo e as técnicas de investigação empregadas foram a revisão bibliográfica e a análise jurisprudencial. Em suas conclusões, a pesquisa respondeu de que maneira a isenção de IPTU destes

¹⁸⁸ Graduado em Direito pelo UniRitter, com a distinção de Lâurea Acadêmica e o Prêmio Presidente Justino Vasconcellos, pós-graduando em Direito Tributário no UniRitter e advogado em Porto Alegre/RS.

imóveis poderia ser utilizada como uma ferramenta de proteção do meio-ambiente cultural urbano. Assim, com a elaboração do presente estudo, pretende-se colaborar com as discussões acerca da proteção do ambiente cultural.

Palavras-Chave: Tombamento. Ambiente Cultural. Isenção. IPTU.

1 Introdução

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) é um tributo de competência dos municípios que possui como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel urbano, sendo cobrado diretamente do contribuinte. Como pode ser observado, o IPTU é imposto de natureza real, que está diretamente ligado ao fato do contribuinte possuir a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel na área urbana, provocando-lhe o ônus de pagar o referido imposto ao município de sua localização.

Contudo, quando há o tombamento deste bem imóvel, em virtude desta propriedade ser considerada com valor histórico e artístico, o proprietário acaba sofrendo uma série de restrições ao seu direito de propriedade sobre tal bem imóvel, embora continue possuindo o dever de pagar o IPTU, fazendo com que os proprietários ou possuidores de bens imóveis não vejam com bons olhos a possibilidade de ter um imóvel tombado. Por outro lado, não obstante os proprietários de bens imóveis apresentarem esta resistência ao tombamento, tal instituto possui uma importância

singular para a coletividade, especialmente por que é uma forma de proteção do patrimônio histórico e artístico de determinado local.

Nesse conturbado contexto, a isenção do IPTU, baseada em sua característica extrafiscal, pode ser uma excelente ferramenta de proteção dos bens imóveis urbanos, sendo utilizada em conjunto com o instituto do tombamento, em virtude de tal benesse apresentar vantagens aos proprietários dos imóveis e exigir que eles preencham certos requisitos para a concessão deste benefício tributário, podendo-se citar, entre os quais, a conservação do bem. Dessa forma, a isenção do IPTU pode ser utilizada como incentivo pelo Poder Público ao proprietário ou possuidor de bem imóvel na área urbana a proteger e conservar tais bens de valor histórico e artístico, oferecendo uma contrapartida a estas atitudes do proprietário.

Nesse sentido, o objetivo desta pesquisa visa demonstrar que a isenção de IPTU de imóveis tombados pode ser utilizada como uma ferramenta eficaz de proteção do meio-ambiente cultural urbano. Para alcançar este objetivo, foi adotada majoritariamente como metodologia de pesquisa a análise bibliográfica e jurisprudencial, que são a base para a resposta exposta na conclusão deste estudo. Esta pesquisa, por outro lado, justifica-se no fato de que pretende contribuir para a formação de instrumentos de proteção do patrimônio histórico e artístico, fomentando políticas públicas que vem auxiliando a alcançar tal objetivo. Ademais, existe uma carência enorme de estudos sobre este assunto, enquanto que existe um

número enorme de bens imóveis na área urbana que demandam proteção.

Com efeito, com o objetivo de desenvolver o presente estudo, este breve ensaio primeiramente analisou o instituto do tombamento e sua função de proteção do patrimônio histórico e artístico. Em seguida, adentrou-se na questão do caráter extrafiscal que poderia ser dado ao IPTU e a possibilidade de concessão de isenção deste tributo aos proprietários ou possuidores de bens imóveis urbanos.

Portanto, estas premissas possibilitarão que se chegue à conclusão sobre a forma em que a isenção de IPTU dos imóveis urbanos pode ser utilizada como uma ferramenta de proteção do meio-ambiente cultural urbano. Assim, com a elaboração do presente estudo, pretende-se colaborar com as discussões acerca da proteção do ambiente cultural, trazendo a tona uma possibilidade em que o Poder Público e o cidadão podem trabalhar juntos para proteger o patrimônio histórico e urbano existente nos centros urbanos.

2 A proteção ao meio-ambiente cultural por meio do tombamento

O tombamento possui previsão no Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, e no artigo 216, da Constituição Federal, sendo uma forma de intervenção do Estado na propriedade privada que visa proteger o patrimônio histórico e artístico nacional. Com

efeito, o próprio Decreto-Lei nº 25/1937 definiu, no artigo 1º, que constitui o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico. Dessa forma, o tombamento pode atingir bens de qualquer natureza, móveis ou imóveis, materiais ou imateriais e públicos ou privados.

Nesse sentido, por meio do tombamento, o Poder Público protege determinados bens, que são considerados de valor histórico ou artístico, realizando sua inscrição nos Livros de Tombo, impondo restrições parciais ao direito de propriedade do cidadão. Essa proteção acontece por que os proprietários passam a ser obrigados a fazer obras de conservação necessárias à preservação do bem ou, no caso de não ter recursos para realizar tais obras, comunicar sua necessidade ao órgão competente das mencionadas obras, sob pena de multa correspondente ao dobro da importância em que for avaliado o dano sofrido pela mesma coisa. Além disso, o proprietário não pode destruir, demolir ou mutilar coisas tombadas, tampouco, sem prévia autorização especial do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, ser reparadas, pintadas ou restauradas, sob pena de multa de cinquenta por cento do dano causado. O proprietário também fica sujeito à fiscalização do bem pelo órgão técnico competente e a vizinhança do bem tombado não pode, sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional,

fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso a multa de cinquenta por cento do valor do bem.

Assim, o ato de tombamento culmina na inscrição do bem considerado de valor cultural, histórico, arqueológico, etnográfico, artístico ou paisagístico em um dos quatro Livros Tombo, tornando-o parte integrante do patrimônio histórico e artístico nacional, com o objetivo de assegurar a sua efetiva proteção contra o abandono, a descaracterização e a destruição. Como se pode ser observado, o tombamento é um instituto que visa a proteção do ambiente cultural, sem, em tese, demandar recursos públicos e promovendo a participação da comunidade local daquele bem considerado de valor cultural.

O que se quer dizer é que, embora o tombamento não retire do domínio do particular o bem tombado, tal instituto confere características públicas a estes bens, ensejando no controle e fiscalização do Poder Público sobre eles. Além disso, com este instituto, o Poder Público passa a contar com o particular para preservar tal bem considerado de valor cultural, motivo pelo qual, no caso de bens imóveis urbanos, o Poder Público pode, em contrapartida à colaboração financeira e técnica na conservação destes bens pelos particulares proprietários deles, conceder isenção do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) como forma de conscientizar os cidadãos da importância da proteção

do meio-ambiente cultural, por meio do caráter extrafiscal que possui o referido tributo. Assim, no próximo tópico será analisado o caráter extrafiscal do IPTU.

3 O caráter extrafiscal do IPTU

A tributação possui uma importante finalidade de arrear recursos para financiar políticas públicas que devem ser desenvolvidas pelo Estado, com a finalidade de atender as necessidades da população e concretizar os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal. De fato, é por meio da tributação que o Poder Público consegue recursos para realizar tais políticas públicas, tornando-se, efetivamente, a principal receita financeira do Estado.

Como pode ser observado, o tributo possui uma função primordial de arrecadar recursos para financiar as atividades do Poder Público, possuindo, assim, uma finalidade predominantemente fiscal. Entretanto, alguns tributos podem possuir finalidade extrafiscal, na qual, o objetivo da tributação não é apenas a arrecadação do Poder Público, mas também o de promoção ou desestímulo de determinados comportamentos sociais ou econômicos. Nesse sentido, conceituando o caráter extrafiscal dos tributos, Leandro Paulsen (2018, p. 34) destaca que:

Diz-se que se trata de um tributo com finalidade extrafiscal quando os efeitos extrafiscais são não apenas uma decorrência secundária da tributação, mas deliberadamente pretendidos pelo legislador, que se utiliza do tributo como instrumento para dissuadir ou estimular determinadas condutas.

Nesse contexto, observa-se que o tributo possui a função de obter receitas para o Estado conseguir financiar suas Políticas Públicas ou de disciplinar comportamentos do particular, visando fins econômicos e sociais. Dessa forma, visando alcançar sua finalidade, os tributos podem apresentar características de fiscalidade ou de extrafiscalidade ou, ainda, ambas as características. Assim, o tributo não possui apenas a função econômica de garantir recursos para o Poder Público conseguir executar suas atividades, mas também pode ser utilizado como um instrumento social. A esse respeito, Tássia Araújo Cavalcanti (2012, p. 319) esclarece que:

Ainda que o tributo tenha a função de instrumentalizar a economia, cumpre ressaltar que a tributação, em *lato sensu*, nem sempre apresenta uma instrumentalidade econômica, vez que o tributo não se esgota aí, sendo também fortemente admitido e utilizado como instrumento social. Assim é que, para alcançar essa cidadania plena tão almejada pelo Estado Contemporâneo Tributário, faz-se imprescindível que o tributo seja tido como mecanismo de inclusão social.

Em outras palavras, o caráter fiscal do tributo visa simplesmente a arrecadação com a objetivo de obter receita para financiar a realização dos serviços públicos, sendo esta a principal

função do ingresso de tais recursos nos cofres públicos. Enquanto que o caráter extrafiscal dos tributos possui a finalidade de intervenção do Estado na ordem social ou econômica, com o objetivo de incentivar ou desestimular certas condutas do cidadão. Dessa forma, a Constituição Federal autoriza que o Poder Público alcance seus fins extrafiscais por meio da concessão de isenção e da progressividade. Assim, a extrafiscalidade tributária se mostra, ao lado de outros instrumentos, um glorioso mecanismo do Estado executar ações governamentais para garantir direitos fundamentais.

Com efeito, como se pode observar, o caráter extrafiscal dos tributos visa direcionar comportamentos dos contribuintes, através da incidência ou desoneração fiscal de determinados tributos, o que permite que tais tributos também visem alcançar a consecução de determinados objetivos sociais, como a preservação de bens móveis e imóveis existentes no país, cuja conservação seja de interesse público. Nesse sentido, cabe destacar as palavras de Klaus Tipke e Joachim Lang (2008, p. 373) no sentido de que:

Nessa conformidade são favorecimentos fiscais especialmente as vantagens fiscais as vantagens fiscais concedidas por motivos de Bem Comum sociais, econômicos ou outros. Em especial são caracterizadas também com razão como favorecimentos fiscais as vantagens fiscais (§§ 51 ff.AO) concedidas por motivos de *utilidade pública*.

Dessa forma, a consequência almejada pela incidência ou desoneração fiscal seria direcionar o comportamento dos

contribuintes para alcançar tais políticas públicas de preservação. Contudo, para alcançar tais objetivos, se faz necessário a edição de normas indutoras, que visam a indução de determinados comportamentos dos contribuintes. Nesse sentido, Schoueri (2005, p. 34) leciona que as normas tributárias indutoras têm um firme propósito de não deixar escapar a evidência de perderem as características de tributos, mas é através delas que o legislador vincula determinado comportamento a uma consequência, estimulando, por meio de vantagens, ou desestimulando, por meio do aumento da carga tributária, o comportamento de determinados contribuintes.

Todavia, tais incentivos ou desestímulos não podem se desviar das determinações constitucionais, porquanto a tributação extrafiscal deve obedecer ao regime jurídico constitucional, caso contrário será inválido. Nesse sentido, destaca-se o seguinte trecho da ementa do Agravo Regimental no Agravo de Instrumento nº 138344/DF do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1994):

A concessão desse benefício isencional traduz ato discricionário que, fundado em juízo de conveniência e oportunidade do Poder Público, destina-se a partir de critérios racionais, lógicos e impessoais estabelecidos de modo legítimo em norma legal, a implantar objetivos estatais nitidamente qualificados pela nota da extrafiscalidade.

Nesse contexto, em virtude da desvinculação de suas receitas, os impostos se apresentam, dentre as espécies tributárias, a

que a extrafiscalidade se apresenta com mais frequência no sistema tributário brasileiro, podendo-se, nesse sentido, destacar o IPTU, em que a extrafiscalidade se apresenta como instrumento dos Municípios promoverem a efetivação da função social da propriedade imóvel no meio urbano. Isso acontece por que o referido tributo pode ser “utilizado visando a adoção de comportamentos urbanisticamente desejáveis, bem como afastar aquelas condutas indesejáveis” (BADR, 2010, p. 81). Assim, passa-se a analisar no próximo capítulo a concessão de isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) como mecanismo de preservação dos imóveis tombados.

4 A isenção do IPTU como mecanismo de preservação dos imóveis tombados

O artigo 32, do Código Tributário Nacional, dispõe que o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) possui como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física. Nesse contexto, o artigo 156, inciso I, da Constituição Federal outorga aos Municípios a competência para instituir o referido imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana. Dessa forma, o IPTU é imposto real que considera apenas a propriedade do imóvel isoladamente, desconsiderando a capacidade de o contribuinte pagar o referido tributo, tendo como base de cálculos o valor venal do imóvel.

Entretanto, cabe destacar que, de acordo com o artigo 182, parágrafo 4º, e artigo 156, parágrafo 1º, da Constituição Federal, os Municípios podem instituir tal tributo de forma progressiva para que seja atendido fins extrafiscais. Seguindo essa linha de pensamento, Leandro Paulsen (2018, p. 316) declara que:

O IPTU é considerado um imposto real, porquanto considera a propriedade de um imóvel isoladamente, e não riquezas que dimensionem a possibilidade atual de o contribuinte pagar tributo. Mesmo assim, a Constituição expressamente autoriza sua progressividade tanto por razões meramente arrecadatórias ou fiscais como para fins extrafiscais.

Nesse sentido, a Constituição permite que o referido imposto municipal seja instituído de forma progressiva pelos municípios, sendo que para executar a política urbana prevista no mencionado artigo 182 da Constituição, a Lei nº 10.257/2001, em seu artigo 1º, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Assim, como pode ser observado, o Poder Público Municipal possui a faculdade de utilizar a progressividade extrafiscal para atingir um fim coletivo e de interesse social. Todavia, Aires Barreto (2009, p. 273) adverte que “a interpretação sistemática do texto Constitucional evidencia que o legislador está adstrito, também, à vedação do uso de tributo com efeito de confisco”.

Com efeito, o parágrafo 1º, do artigo 216, da Constituição Federal, exige que o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promova e proteja o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação ou de outras formas de acautelamento e preservação. Logo, em meio a discussão de que os proprietários de imóveis tombados não veem com bons olhos o tombamento de seu imóvel e a importância de tal instituto para preservação do meio-ambiente cultural, a extrafiscalidade do IPTU apresenta-se cada vez mais eficaz, sendo utilizada como meio para atender a este objetivo constitucional, com o fim de promover a preservação desses imóveis e difundir a importância da preservação de tais bens para coletividade, assim como para diminuir a sensação dos proprietários de que o tombamento apenas trará efeitos negativos em seus bens imóveis.

Desse modo, nota-se que a isenção do IPTU de prédios tombados, visando incentivar a política de preservação destes imóveis urbanos, atende ao caráter extrafiscal deste tributo municipal, sendo que tal isenção ainda provocará grande proximidade entre o direito tributário e urbanístico. De fato, a isenção do IPTU destes prédios tombados urbanos funcionará como incentivo ao contribuinte preservar o patrimônio cultural, tendo tal incentivo tributário caráter extrafiscal, pois estimula determinado comportamento do contribuinte. Desse modo, no caso analisado, seria utilizado a isenção do IPTU com o fim de preservar o meio-

ambiente cultural, valendo-se desse benefício para estimular determinados comportamentos do contribuinte que, no caso, seria a preservação dos referidos bens imóveis urbanos tombados. Nessa linha de pensamento, Vanêscia Buzelato Prestes (2006, p. 223-224) assevera que:

Nesse sentido, pode ocorrer redução do IPTU como incentivo aos proprietários de imóveis tombados, por exemplo, os quais constituem o patrimônio ambiental construído e são importantes para a preservação. Ainda os municípios podem instituir o denominado IPTU ecológico para aquelas áreas declaradas como reserva particular do patrimônio natural.

Esse tratamento diferenciado para imóveis tombados, no entanto, está fundamentado no artigo 4º, inciso IV, da Lei nº 10.257/2001, que estabelece que o IPTU pode ser utilizado como um instrumento, dentre os institutos tributários e financeiros, para a execução da política urbana, assim como o tombamento como instituto jurídico e político, conforme inciso V, do mesmo artigo 4º, da referida lei. Assim, como pode ser observado, os Municípios possuem a competência de preservação e proteção do patrimônio histórico, artístico e cultural brasileiro, o que legitima a faculdade de isentar ou reduzir o tributo de IPTU com o fim extrafiscal de estimular o contribuinte a preservar o meio-ambiente cultural.

Entretanto, mesmo havendo previsão constitucional e legal dos municípios isentarem o pagamento de IPTU de prédios tombados, tais entes federativos devem obedecer aos limites

constitucionais impostos ao seu poder de tributar. Isso acontece por que o parágrafo 6º, do artigo 150, da Constituição Federal, condiciona que as isenções de qualquer tributo devem ser concedidas mediante lei específica, sem prejuízo do ente federativo justificar os motivos dessa isenção. Dessa forma, o município deve criar uma lei municipal específica tratando da isenção do IPTU de prédios tombados, com o objetivo de tutelar o patrimônio cultural urbano. Lecionando nesse sentido, Marli Teresinha Deon Sette e Jorge Madeira Nogueira (2007, p. 144) declaram que:

Destaca-se que é proibida a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva para os proprietários dos imóveis que não estão cumprindo com a obrigação de dar uma destinação social à propriedade urbana.

Nesse contexto, por meio do caráter extrafiscal do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), promovido pela concessão de isenção de prédios tombados, os municípios podem incentivar o fortalecimento do comportamento social de preservação do meio-ambiente urbano cultural. Portanto, esta isenção de IPTU configura-se como um importante instrumento de defesa dos direitos difusos promovido pelo sistema tributário nacional, promovendo o adequado comportamento de proteção do patrimônio histórico e artístico nacional de imóveis urbanos.

Ocorre que, através destas isenções tributárias, o Poder Público acaba desonerando os contribuintes proprietários de imóveis

urbanos tombados para que, assim, eles promovam a preservação dos imóveis urbanos tombados que estão sob seus cuidados, fazendo com que a perda de arrecadação com esta isenção acabe auxiliando na promoção de políticas públicas de conservação do patrimônio cultural urbano. Nesse mesmo sentido, esta isenção tributária não só incentivará os proprietários a cumprir com suas obrigações de preservação de seus imóveis urbanos, diminuindo a terrível situação de prédios abandonados por seus proprietários, simplesmente porque estão tombados pelo Poder Público, mas também estimulará os cidadãos a adquirirem prédios nestas situações e realizar os devidos ajustes de conservação em sua estrutura, em virtude do ganho econômico pelo contribuinte com esta isenção tributária municipal.

Portanto, um dos objetivos do caráter extrafiscal dos tributos é justamente incentivar comportamentos do cidadão que visem promover direitos fundamentais. Nesse sentido, tendo em vista que a isenção de IPTU de prédios urbanos tombados visa a promoção do comportamento dos contribuintes de preservar esses imóveis tombados e, conseqüentemente, o auxílio ao Poder Público na preservação do meio-ambiente cultural, tal isenção atende aos objetivos da extrafiscalidade tributária. Nesse sentido, para corroborar tais constatações passa-se a analisar o modelo de política de isenção de IPTU concedidos a prédios tombados pelo Município de Porto Alegre/RS.

5 A isenção de IPTU de imóveis tombados pelo município de Porto Alegre/RS

O Município de Porto Alegre/RS disciplina a isenção de IPTU para imóveis tombados no inciso XX, do artigo 70, da Lei Complementar Municipal nº 7, de dezembro de 1973, que possui redação conferida pela Lei Complementar nº 482/2002, ao qual dispõe que ficam isentas do pagamento de IPTU as pessoas físicas e jurídicas que possuam imóvel, ou parte dele, tombado pelos órgãos de preservação histórico cultural do Município, do Estado ou da União que não tenha sido doado ao Patrimônio Público e que esteja preservado segundo os critérios estabelecidos pelos órgãos responsáveis pelo tombamento. Nesse contexto, complementando este dispositivo, o artigo 75, inciso I, da mesma lei municipal, determina que será excluído do benefício da referida isenção o imóvel ou parte do imóvel cuja utilização não atenda às disposições fixadas na lei.

Dessa forma, para que o proprietário do bem imóvel possa gozar do referido benefício de isenção tributária, previsto no inciso XX, do artigo 70, da Lei Complementar nº 7, de dezembro de 1973, não basta que o bem imóvel esteja tombado, mas também que esteja preservado segundo os critérios estabelecidos pelos órgãos responsáveis pelo tombamento. Logo, essa isenção é condicional, em que a lei exige observância de determinado cumprimento de obrigações pelo contribuinte para que seja concedido tal benefício

tributário a ele. Assim, a observância destas condições é condição de eficácia ao exercício deste direito pelo contribuinte.

Como pode ser observado, a concessão da isenção de IPTU sobre os imóveis tombados tem como condicionante a comprovação da conservação do bem imóvel segundo os critérios estabelecidos pelos órgãos responsáveis pelo tombamento. Desse modo, para que o proprietário possa usufruir deste benefício tributário, ele tem que manter preservado o bem imóvel, o que é de interesse coletivo, fazendo com que tal condicionante vá ao encontro dos fins extrafiscais da concessão desta isenção.

Cabe destacar que o artigo 179, do Código Tributário Nacional, permite que os entes federativos possam impor condições para concessão de qualquer tipo de isenção. Neste caso, o Município pode impor alguns requisitos para concessão do benefício do tributário, visando que seja atendido o objetivo de conservação do bem tombado. Nesse sentido, o voto do Ministro Herman Benjamin, no Agravo Regimental de Recurso Especial nº 462.043/RS, cujo voto é elucidativo:

Compete ao Município disciplinar a forma pela qual deve ser concedida isenção do IPTU, não havendo, em princípio, direito irrestrito e absoluto à fruição desse benefício pelo simples fato de o imóvel ter sofrido tombamento. Por essa razão, a reforma do entendimento impugnado pressupõe análise da legislação tributária municipal, o que esbarra no óbice da Súmula 280/STF (BRASIL, p. 3-4, 2014).

Logo, a referida desoneração fiscal de IPTU ao proprietário de imóveis urbanos tombados compensa as restrições ao direito de propriedade provocadas pelo instituto para proteger o patrimônio histórico e artístico urbano, desde que o proprietário ou possuidor mantenha seu bem imóvel em bom estado de conservação e respeitando as diretrizes do órgão que tombou o bem. Assim, observa-se que a sistemática empregada pelo Município de Porto Alegre/RS visa valorizar os bens imóveis tombados, independente do ente federativo que proferiu o tombamento, com o objetivo de incentivar o contribuinte a proteger o bem imóvel tombado.

Portanto, a isenção de IPTU de bem imóveis tombados pelo Município de Porto Alegre/RS se mostra um instrumento eficaz de incentivo ao resguardo do patrimônio cultural e arquitetônico pelo referido município. Assim, a adoção dessas isenções tributárias de IPTU se apresenta como um excelente meio de estimular os proprietários destes imóveis a preservar o ambiente cultural no meio urbano.

6 Conclusão

O tombamento de bens imóveis acaba provocando uma série de restrições ao direito de propriedade do proprietário do bem imóvel tombado, fazendo com que eles ou os possuidores destes bens não vejam com bons olhos, ou com muita felicidade, a possibilidade de ter um imóvel tombado. Não obstante esta resistência de alguns

proprietários em aceitar o tombamento de seu bem imóvel, este instituto possui uma grande importância na preservação do patrimônio histórico e artístico de determinado local.

Nesse contexto, para que o instituto do tombamento alcance seu objetivo, constata-se que é necessário afastar a resistência dos cidadãos em ver seu patrimônio tombado, buscando novos parceiros que possam auxiliar o Poder Público e a sociedade na proteção do patrimônio histórico e artístico. É neste momento que a isenção do IPTU surge com uma boa alternativa para reduzir os ônus do proprietário provocados pelo tombamento.

De fato, através da isenção tributária do IPTU, o Poder Público Municipal acaba desonerando os contribuintes proprietários de imóveis urbanos tombados para que, assim, eles promovam a preservação dos imóveis urbanos tombados que estão sob seus cuidados, fazendo com que a perda de arrecadação com esta isenção acabe auxiliando na promoção de políticas públicas de conservação do patrimônio cultural urbano. Entretanto, para que esta isenção tributária alcance realmente seu objetivo, é necessário que haja condicionantes para sua fruição, como a exigência que o imóvel seja preservado segundo os critérios estabelecidos pelos órgãos que realizaram o tombamento.

Dessa forma, com a isenção do IPTU, o município estará se beneficiando do caráter extrafiscal deste tributo, de modo a direcionar o comportamento dos proprietários através desta isenção tributária, o que auxilia o Poder Público e a sociedade na consecução

de determinados objetivos sociais, como a preservação de bens imóveis urbanos, cuja conservação seja de interesse público. Assim, a consequência almejada pela isenção tributária seria direcionar o comportamento dos proprietários para auxiliar o Poder Público a alcançar os objetivos das políticas públicas de preservação do patrimônio histórico e artístico no âmbito urbano.

Referências

BADR, Fernanda Matos. IPTU como Instrumento da Política de Desenvolvimento Urbano. *Revista Dialética de Direito Tributário*. São Paulo, n. 175, p. 75-87, abr. 2010.

BARRETO, Aires F. *Curso de Direito Tributário Municipal*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRASIL, *Superior Tribunal de Justiça*. AREsp 462.043/RS. Agravante: Carlos Reiniger de Azevedo Moura e Maria Cristina Cuervo de Azevedo Moura. Agravado: Município de Porto Alegre/RS. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, 27 de março de 2014. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=34235791&num_registro=201400106648&data=20140422&tipo=51&formato=PDF>. Acesso em: 29 de mar. 2018.

BRASIL, *Supremo Tribunal Federal*. AI 138344 AgR/DF. Agravante: Mesbla da Amazônica Ltda. Agravado: União Federal. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 02 de agosto de 1994. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=274854>>. Acesso em: 09 de mai. 2018.

CAVALCANTI, Tassia Araújo. A Extrafiscalidade do IPTU como instrumento de Implementação do Planejamento Urbanístico. *Revista Direito e Liberdade (RDL)*, Natal, v. 14, n. 1, p. 317 – 338, jan./jun., 2012.

KLAUS, Tipke; LANG, Joachim. *Direito Tributário*. Trad. Luiz Doria Furquim, Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris ed., 2008.

PAULSEN, Leandro. *Curso de Direito Tributário Completo*. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. Instrumentos Legais e Normativos de Competência Municipal em Matéria Ambiental. In: PRESTES, Vanêsa Buzelato (org.). *Temas de Direito Urbano-Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

SCHOUERI, Luiz. *Normas Tributárias indutoras e intervenção econômica*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SETTE, Marli Teresinha Deon; NOGUEIRA, Jorge Madeira. O IPTU Progressivo no Tempo como Agente Indutor da Mudança de Comportamento dos Agentes Econômicos. *Revista Jurídica da Universidade de Cuiabá*, Cuiabá, v. 9, n. 2, p. 127 – 150, jul./dez. 2007.

NOVOS PARADIGMAS DO DIREITO À PROPRIEDADE: ANÁLISE CRÍTICA DO INSTITUTO VOLTADA AO FOMENTO DO DIREITO À MORADIA

*Marília Rodrigues Mazzola*¹⁸⁹

*Priscylla Gomes De Lima*¹⁹⁰

Resumo: Considerando o instituto da propriedade como elemento essencial para a efetivação do direito constitucional fundamental à moradia, objetiva-se neste trabalho analisar criticamente suas raízes e sua evolução no contexto brasileiro, bem como discutir sua existência à luz da aplicação da função social, como um elemento basilar de desenvolvimento social e promoção da dignidade humana. Para tanto, procede-se à revisão bibliográfica com análise de teorias de vários autores. Desse modo, observa-se que é necessária a adoção de novos paradigmas voltados à promoção da efetivação do direito à moradia, entendido não apenas como o direito a um teto, mas direito a condições de vida digna, o que permite concluir que, para que tal direito seja concretizado, o direito à propriedade deverá ser relativizado para atender às necessidades sociais prementes.

Palavras-chave: Direito à moradia; direito à propriedade; função social.

¹⁸⁹ Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina; Especialista em Direito Constitucional pelo Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC Londrina; Mestre em Direito Civil pela Universidade de São Paulo. Advogada em Araraquara-SP. Endereço eletrônico: <mariliamazzola@gmail.com>; (016) 99607-8781.

¹⁹⁰ Graduada em Direito pela Universidade Estadual de Londrina; Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Estadual de Londrina; Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Faculdade de Direito Damásio de Jesus. Advogada em Londrina-PR. Endereço eletrônico: <priscyllalimaadv@gmail.com>; (043) 99126-3422.

Abstract: Considering the institute of property as an essential element for the realization of the constitutional right to housing, the objective of this paper is to critically analyze its roots and its evolution in the Brazilian context, as well as to discuss its existence in light of the application of the social function, as an element of social development and promotion of human dignity. To do so, a bibliographic review with analysis of theories of several authors has been done. In this way, it is observed that it is necessary to adopt new paradigms aimed at promoting the realization of the right to housing, understood not only as the right to a roof, but also the right to decent living conditions. To have this right fulfilled, the right to property must be relativized to meet pressing social needs.

Key words: Right to housing; right to property; social function.

1 Introdução

A propriedade é um conceito que cerca o homem. Desde os primórdios de organização da sociedade o instituto já começou a ganhar contornos, passando por fases de coletividade, absolutismo, vassalagem e demonstração de poderio econômico, para chegar ao conceito pós-moderno de direito fundamental com certas limitações para seu exercício. Mesmo tendo evoluído juntamente com a história da humanidade, é possível afirmar que a propriedade é uma figura que jamais deixará de existir, tal a sua importância.

O direito de propriedade é o direito conferido a determinada pessoa de usar, gozar e dispor da coisa, além de poder reavê-la das mãos de quem injustamente a possui. Tal conceito encontra-se no

Código Civil Brasileiro de 2002¹⁹¹, possuindo definição similar em outros ordenamentos jurídicos¹⁹².

A propriedade passou a ser tratada pelo ordenamento jurídico, primeiramente, de maneira absolutista, exclusiva e privada. Essa formatação ganhou sua máxima importância no Código Napoleônico Francês.

Mas a dinâmica social pós-moderna impede que essa visão do instituto continue a ser aplicada, de forma que a propriedade ganha novos contornos que visam à implementação dos direitos fundamentais, especialmente o direito social à moradia, previsto no artigo 6º da Constituição Federal de 1988.

A sociedade sofre diante das desigualdades sociais, que são inúmeras, sendo o problema da moradia de grande destaque. Dados da Organização das Nações Unidas e da Agenda Habitat apontam que mais de um bilhão de pessoas no mundo vivem em condições habitacionais que ferem a dignidade da pessoa humana¹⁹³.

No Brasil, o déficit habitacional era, no ano de 2008, de 5,546 milhões de domicílios, dos quais 4,629 milhões, ou 83,5%, estão localizados nas áreas urbanas¹⁹⁴. Só esses dados já são suficientes para demonstrar que o temtratado neste artigo é de suma

¹⁹¹ Art. 1228.

¹⁹² No ordenamento jurídico italiano, com disposição no art. 832 do Código Civil e art. 42 da Constituição. No ordenamento francês, art. 544 do Código Civil e art. 17 da Declaração dos Direitos do Homem. Por fim, art. 903 do Código Civil alemão (BGB) e art. 14 da Constituição alemã.

¹⁹³ AITH, 2001, p. 90.

¹⁹⁴ Dados da Fundação João Pinheiro (2011, p. 29).

importância, e ações são necessárias para combater esse problema estrutural.

Dentre os papéis da propriedade, o uso e o gozo são os que possibilitam a efetivação da moradia. Assim é que a nova visão da propriedade pode (e principalmente deve) ser vista: como meio de efetivação deste direito social.

É por esta razão que a função social e outros instrumentos devem ser utilizados, tanto em âmbito jurídico como de políticas públicas, para a concretização deste direito.

A aplicação do instituto da propriedade como meio de fomento do direito à moradia possibilita o combate de institutos/entidades enraizados na sociedade que impedem o desenvolvimento e bem estar dos cidadãos, já que busca a alteração de paradigmas que não prezam pela promoção da dignidade da pessoa humana.

Este trabalho busca analisar, através de revisões bibliográficas, o instituto da propriedade de maneira crítica, como instrumento para a efetivação do direito social à moradia.

Será discutido o conceito da propriedade e seu histórico, focado especialmente no Brasil e na maneira como este instituto contribuiu para o enraizamento das desigualdades sociais em nossa sociedade. Em seguida, o direito à moradia será analisado, tanto sob a ótica de seu posicionamento no sistema de direitos humanos internacionais como no ordenamento jurídico brasileiro.

Por fim, este artigo buscará aplicar a propriedade como meio de efetivação do direito à moradia, mostrando instrumentos examinados por autores de referencia, e também enfatizando a necessidade de uma visão crítica do problema da distribuição da moradia, que impede que a dignidade da pessoa humana, fundamento básico da Constituição Brasileira (e do direito como um todo), seja realizada.

2 Conceito de propriedade

Primeiramente, é importante destacar que a propriedade, sob o ponto de vista jurídico, pode se referir a bens móveis e imóveis. No caso do presente trabalho, trata-se apenas da propriedade imóvel, mais especificamente da propriedade imóvel no contexto urbano.

A propriedade designa a própria coisa, ou o bem que pertence exclusivamente a alguém. Mas, conceituada como instituição jurídica, é compreendida como o próprio direito exclusivo ou o poder absoluto e exclusivo que, em caráter permanente, se tem sobre a coisa que nos pertence¹⁹⁵.

A propriedade em si não possui conceituação. Nos ordenamentos jurídicos dos mais variados países, são apresentados,

¹⁹⁵ Em concordância com De Plácido e Silva (apud BLANC, 2004, p. 20).

na verdade, os poderes do proprietário. Assim é o Código Civil Brasileiro de 2002 no *caput* do art. 1228¹⁹⁶.

Desde a sociedade primitiva já havia manifestações do instituto, no sentido de conservação de certos bens, tais como as ferramentas rudimentares, facas, machados, entre outros. Para Paulo de Gusmão (1973, p. 341), “a comunhão de bens entre pessoas, unidas e confundidas com o grupo, foi a primeira forma de propriedade”. Foi somente com o surgimento da figura de um líder ou chefe que a propriedade começou a apresentar as nuances que então seriam difundidas pelos romanos.

Em Roma, a propriedade foi primeiramente concedida ao *pater familias* para o cultivo nas terras. Em razão desta disposição, o *pater familias*, seus escravos e membros da família ali criavam raízes, de maneira que isto possibilitou a evolução do instituto, sendo que a propriedade ganhou contornos individualistas, perpétuos e absolutistas.

Apesar de uma quebra nessa estrutura, (durante o período feudal, com o sistema de vassalagem) o "espírito romano" voltou a dominar a visão da propriedade no século XIX, sob a ótica do Código Napoleônico, entendimento que prevaleceu por longo tempo, até mudança de paradigma na sociedade moderna.

É baseada nessa visão individualista, absolutista e perpétua que a propriedade é vista na formação do Brasil. Seguiu-se o roteiro

¹⁹⁶Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

descrito pelas codificações portuguesas, em face da dominação econômica ante esta metrópole. Explica Sales (2010, p. 22):

As legislações brasileiras que se seguiram com o tempo foram fortemente influenciadas pelas Ordenações Portuguesas, que, por sua vez, carregavam o espírito codificador do Código Civil de Napoleão e do *Corpus Iuris Civilis*, elaborado em Roma pelo Imperador Justiniano. Como se viu, essa obra legislativa trazia a noção de *iusquiritium* de propriedade, ou seja, a propriedade típica do cidadão romano com todas as suas particularidades.

A ideia de propriedade estava impregnada do sentido de propriedade feudal, como propriedade individual, absoluta cujas limitações encontravam justificativas nos benefícios gerados aos donos da terra e, especialmente, à Igreja.

O sistema de sesmarias foi o pioneiro da distribuição das terras, através de latifúndios (necessários para expandir e posteriormente manter a máquina açucareira da colônia brasileira¹⁹⁷) doados a poucos, o que gerou no Brasil, de pronto, a concentração de terras¹⁹⁸. Essa concentração continuou mesmo após a decadência do ciclo do açúcar e enraizou-se ainda mais durante o ciclo do café.

Sobre o assunto disserta Calixto Salomão Filho (2006, p. 21):

A ocupação se deu de forma preordenada, com o objetivo claro de extrair a renda e garantir sua apropriação por um grupo bastante restrito de pessoas. As normas legais estão no cerne desta operação, e foram editados tantos decretos, leis, e

¹⁹⁷ De acordo com CALIXTO (2006, p. 26) "O empreendimento canavieiro se assentou desde o início sobre a grande propriedade monocultora, assim a concentração de terras vem da própria instalação dos engenhos".

¹⁹⁸ Nesse ponto, para maior elucidação e melhor correlação com o presente trabalho, vide as observações de Celso Furtado em Formação Econômica do Brasil (2007).

outros atos normativos oficiais, quanto necessários a essa apropriação e drenagem de recursos.

Não é de se espantar, portanto, que o enraizamento dos conceitos de concentração de terras e de latifúndios foi fundamental para que a pobreza e a desigualdade social e econômica fizessem parte de nossa história, já que este sistema contribuiu para o desenvolvimento de monopólios/ oligopólios que levaram “à concentração no mercado consumidor, à concentração e extração de renda no mercado de trabalho e à concentração e extração de recursos intersetorial” (SALOMÃO FILHO, 2006, p. 29), nomeada de tripla drenagem pelo autor.

Também é fácil constatar que o sistema de concentração de terras e latifúndios ainda existe no Brasil, da mesma forma que a pobreza e as desigualdades, que hoje são ainda maiores.

Buscando ao menos minimizar as desigualdades sociais, a história pós-moderna, guiada pelo Estado Democrático de Direito, cria um sistema em que há “uma delimitação e uma regulamentação das funções do poder e uma adoção de formas representativas diretamente orientadas para a defesa dos direitos dos cidadãos” (BLANC, 2004, p. 31).

Em uma tentativa de combate ao latifúndio e à concentração de terras, as Constituições Brasileiras buscaram relativizar o direito de propriedade.

A partir da Carta Magna de 1934 uma nova característica é incluída ao instituto, de modo que tal documento “trouxe pela primeira vez menção à necessidade de a propriedade atender a

interesses outros, que não àqueles exclusivos de seu proprietário” (BLANC, 2004, p. 33). Sobre essa nova conceituação de propriedade no Direito Brasileiro, manifesta-se Carlos Alberto Dabus Maluf (2011, p. 94):

Assegurava-se, assim, de maneira completa e radical, a prevalência do interesse público sobre o individual, e modificava-se explicitamente o conceito de propriedade do Código Civil de 1916, cujo conteúdo e limites passariam, daí por diante, a ser definidos nas leis que lhe regulassem o exercício.

Com a nova orientação vibrava-se um golpe de morte no princípio tradicional da intangibilidade e inviolabilidade do direito de propriedade, e se conferia a esta uma forma mais humana, flexível, dinâmica, capaz de atender com mais eficiência às novas exigências sociais e aos objetivos humanos superiores.

Apesar da existência de dispositivo relacionado à função social em todas as Constituições desde 1934, é somente na Constituição Cidadã de 1988¹⁹⁹ que essa característica ganha destaque, sendo até mesmo elevada ao patamar de direito fundamental. Para a Ministra do Superior Tribunal de Justiça, Eliana Calmon, "o grande resgate da dívida social veio com a Carta de 1988, na qual a garantia do direito de propriedade, expressa em diversos artigos, está condicionada à sua destinação" (2013, p. 2).

Houve relutância por parte do setor imobiliário para dar efetividade ao princípio da função social da propriedade, pois se acreditava que se o proprietário pode utilizar-se da propriedade da

¹⁹⁹ Importante salientar que essa Constituição foi a primeira que tratou as propriedades urbana e rural em capítulos próprios.

forma que bem entender também está no seu direito de não utilizá-la, apenas mantendo o seu direito de propriedade. Mas esse posicionamento deve ser combatido, como explica Priscila Blanc (2004, p. 41-42):

Cômoda, portanto, era a situação dos proprietários de terras no Brasil, que podiam dar-se ao luxo de manter áreas absolutamente ociosas, enquanto o poder público necessitava de áreas para atendimento às necessidades básicas da população.

A conceituação da função social da propriedade no Estatuto da Cidade e a criação de instrumentos garantidores do seu cumprimento representavam, portanto, profundo golpe nos interesses desses proprietários que muito resistiram e ainda resistem a essa inovação.

A mudança, com efeito, é bastante grande, pois, se anteriormente, no vigor do caráter absolutista da propriedade, os proprietários apenas não podiam utilizar suas propriedades de forma que prejudicassem a terceiros, agora, sob a égide da função social da propriedade são eles obrigados a utilizá-las de forma que beneficiem a comunidade.

Nesse contexto, a propriedade é assegurada e protegida pelo ordenamento jurídico²⁰⁰, mas possui limitações que impedem seu uso ou desuso indiscriminado, que desrespeite os direitos fundamentais. Perde-se o caráter absolutista, individualista e privatista que possuía em Roma e na França Napoleônica.

É nesse panorama de realização da justiça social que a propriedade “passa por profundas transformações, abandonando totalmente as feições até aqui expostas para, enfim, tomar os contornos da nova ordem jurídico-política que não mais recepciona

²⁰⁰ Constituição Federal de 1988, art. 5º, inciso XXIII.

um direito absoluto, irrestrito e individualista” (BLANC, 2004, p. 32), e assim ganha ainda mais importância, já que tem papel fundamental para a realização e o fomento de tal objetivo.

3 Direito à moradia

O direito à moradia é um direito fundamental social. Ele é caracterizado como uma liberdade positiva “de observância obrigatória em um Estado Social de Direito tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes” (MORAES, 2006, p. 177), sendo norma de ordem pública, com características de imperatividade e inviolabilidade.

A discussão do direito à moradia como um direito fundamental iniciou-se com a Declaração de Vancouver, na Conferência chamada como Agenda Habitat I²⁰¹. Os debates sobre o tema continuaram ocorrendo, sendo que na Agenda Habitat II, realizada em 1996 na Turquia, geraram a Declaração de Istambul²⁰², que tratou sobre o assunto mais especificamente em seu artigo 13²⁰³ (INÁCIO, 2002, p. 38-39).

²⁰¹ De acordo com INÁCIO, 2002, p. 38.

²⁰² Importante salientar que esta Declaração não possui força de tratado internacional

²⁰³ Reafirmamos que somos guiados pelos objetivos e princípios da Carta das Nações Unidas e reafirmamos nosso compromisso em assegurar a plena implementação dos Direitos Humanos estabelecidos em instrumentos internacionais, incluindo o direito à moradia como está na Declaração Universal dos Direitos Humanos, na Convenção Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, na Convenção Internacional pela Eliminação de todas as

Em âmbito internacional, o direito à moradia está expresso no artigo 25²⁰⁴ da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, e foi devidamente reconhecido (ganhando status de direito pleno e definitivo) no artigo 11-1²⁰⁵ do Pacto dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (datado de 16 de dezembro de 1966) da Organização das Nações Unidas (ONU).

O direito à moradia foi previsto de modo expresso como direito social no ordenamento jurídico brasileiro somente em 2000, quando foi incluído ao rol constitucional pela Emenda nº 26, de 14 de fevereiro de 2000²⁰⁶. Este direito tem como objetivo consagrar o direito à habitação digna e adequada.

Apesar de sua incorporação tardia ao texto constitucional, este direito já se encontrava implícito em outros dispositivos da Carta Magna, como leciona Pedro Lenza (2009, p. 759):

formas de discriminação contra a mulher e na Convenção dos Direitos da criança, levando em conta que o **direito à moradia adequada**, na forma como está incluído nos instrumentos internacionais mencionados acima, deve ser implementado progressivamente. Reafirmamos que todos os Direitos Humanos – civis, culturais, econômicos, políticos e sociais – são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados.

²⁰⁴ Dispõe o artigo 25: 1. Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar, a si e a sua família, saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

²⁰⁵ Os Estados-parte no Presente pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e **moradia** adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-parte tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, neste sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.

²⁰⁶ O Brasil foi o décimo sétimo país a promover a inclusão de tal direito em seu texto Constitucional (INÁCIO, 2002, p. 40).

[...] Desde a promulgação da Constituição o direito de moradia já estava amparado, pois, nos termos do art. 23, IX, todos os entes federativos têm competência administrativa para promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico.

Deve-se entender o direito à moradia não apenas como o direito a um teto (elemento físico), restrito a aspectos arquitetônicos: o direito à moradia enquanto direito humano fundamental e social está intimamente relacionado com a dignidade humana, princípio constitucional basilar, e deve observar também outros elementos que acompanham e determinam o conceito de moradia digna.

Neste contexto, três condições básicas precisam ser atendidas para que a sobrevivência e vida do indivíduo seja alçada ao patamar de mínimo de dignidade: a saúde, a alimentação adequada e a moradia.

A moradia adequada, segundo a Agenda Habitat II (parágrafo 43),

[...] é aquela que tem: [...] adequada privacidade, adequado espaço, acessibilidade física, adequada segurança, incluindo segurança de posse, durabilidade e estabilidade estrutural, adequada iluminação, aquecimento e ventilação, adequada infraestrutura básica, bem como o suprimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde, e adequada locação com relação ao trabalho e serviços básicos devendo todos esses componentes ter um custo disponível e acessível.

Ao dar efetividade ao direito à moradia, em última instância o que se objetiva é a preservação da vida, mas uma vida digna.

4 Da necessidade de um novo paradigma para a propriedade

A sistemática da propriedade no Brasil, há pouco apresentada, em muito se relaciona com o modo de atuação do Direito atualmente, sendo este "um instrumento de manutenção das estruturas econômicas e sociais existentes" (SALOMÃO FILHO, 2012, p. 534).

O Direito evoluiu de modo que maior importância é dada aos esquemas lógicos e autointegrados, baseados no racionalismo, de forma que se criou, nas palavras de Calixto Salomão Filho (2012, p. 535), um "positivismo dogmático" que levou ao fechamento do Direito em torno de si mesmo. Esse desenvolvimento teve como consequência "uma proteção da doutrina e do direito contra demandas sociais e éticas. Em um sistema fechado [...] a lógica substitui o conceito de justiça, determinando-o" (SALOMÃO FILHO, 2012, p. 535).

Neste panorama, a propriedade é vista somente sob o ponto de vista econômico/material, de *res*, de maneira que por muito tempo distanciou-se de sua característica função social (talvez até mesmo em razão de sua abundância em outros momentos históricos). O Direito contribuiu para isso, deixando de discutir os interesses sociais inerentes à propriedade.

A função social é uma das formas de combater essa visão econômico/privatista da propriedade, mas ainda assim não é suficiente para combater as mazelas da má distribuição de terras e o déficit habitacional. É por essa razão que a propriedade deve ser vista

sob um novo panorama, que quebre com as correntes ao redor deste instituto. De acordo com o Professor Calixto Salomão Filho:

[...] Também o instituto da propriedade merece estudo e reflexão específicos. Em uma realidade de extrema escassez de todo o tipo de bens é preciso reconhecer sua importância estrutural para o próprio funcionamento do sistema econômico. É preciso, então, rever o instituto, adequando o conceito e a forma de propriedade à escassez relativa de cada bem (2012, p. 546).

A propriedade é elemento essencial para a moradia. Um não caminha sem o outro. Por isso, o Direito tem por papel correlacionar estes dois direitos, objetivando sempre o fundamento da dignidade da pessoa humana.

Do contrário, a propriedade sempre servirá para fomentar e desenvolver ainda mais o mercado, contribuindo para o enraizamento das estruturas que impedem o desenvolvimento. Isso é facilmente percebido no exemplo dado pelo Professor Calixto Salomão Filho:

No primeiro caso, do Pinheirinho, a Constituição Brasileira (artigo 5º, inciso XXIII) garante que a propriedade deverá cumprir sua função social. Ora, não é preciso muito esforço para vê-lo descumprido por decisão e efetiva desocupação que submete o interesse econômico de um grande especulador financeiro (SALOMÃO FILHO, 2013, p. 80).

Somente fazendo esse entrelaçamento, o direito à moradia será cumprido efetivamente (respeitando, assim, o art. 5º, §§ 1º e 2º da Constituição Federal) e o desenvolvimento poderá ser alcançado. Para tanto, é necessária a aplicação de uma visão estruturalista do

Direito²⁰⁷, que identifica os interesses a serem protegidos pelos princípios e normas (no caso os direitos fundamentais da propriedade, vista sob sua função social, e o direito à moradia).

No caso do direito à moradia, especialmente voltada para as camadas mais pobres da população, o direito de propriedade não pode ser visto de maneira individualizada. O interesse principal neste cerne não é a propriedade em si, mas sim a moradia, sendo a propriedade o instrumento para sua efetivação.

Considerando que o déficit habitacional no Brasil atinge principalmente famílias de baixa renda (consideradas pela Fundação João Pinheiro como aquelas cuja renda gira em torno de até cinco salários mínimos) a propriedade deveria ser vista como um bem comum, do qual as pessoas se beneficiam conjunta e não separadamente:

A concentração do déficit habitacional na faixa “até três salários mínimos”: [é de] 89,6%. A categoria “mais de três a cinco” compreende 7,0% das famílias, a “mais de cinco a dez”, 2,8% e a “mais de dez”, 0,6%. Assim, as famílias com renda até cinco salários mínimos totalizam 96,6% do déficit habitacional urbano (2011, p. 35).

Essa visão objetiva a promoção do direito social à moradia, com vistas a melhorar as condições de vida gerais da população mais

²⁰⁷ Para melhor compreensão do conceito, ver o artigo Novo Estruturalismo jurídico: uma alternativa para o Direito? *in* Revista dos Tribunais, (edição comemorativa dos 100 anos), ano 101, volume 926, dezembro de 2012, páginas 533-47.

pobre, contribuindo para a diminuição da pobreza e o desenvolvimento como um todo.

A teoria dos bens comuns, desenvolvida por Elinor Ostrom, gira em torno de princípios e de regras de propriedade coletiva, e poderia ser uma alternativa para a diminuição do déficit habitacional no Brasil, fomentando consequentemente o direito à moradia, e mais ainda, contribuindo para a diminuição das desigualdades e da pobreza.

De acordo com Ostrom (apud SIMÕES *et al.*, 2011, p. 7) os oito princípios necessários para garantir a boa gestão de recursos comuns são:

1. Demarcação clara das fronteiras dos recursos de bem comum e dos seus utilizadores;
2. As regras definidas têm de ser adequadas às condições locais (época, espaço, tecnologias disponíveis, quantidades de recursos disponíveis...);
3. Os utilizadores participam na definição/adaptação das próprias regras – acordos coletivos;
4. Os fluxos de benefícios proporcionados pela gestão comum são proporcionais aos custos de utilização;
5. Há um reconhecimento das regras da comunidade pelas autoridades externas;
6. É realizada a monitorização e são respeitadas as regras por parte dos utilizadores, com penalizações para os transgressores;
7. É garantido o fácil acesso a meios de resolução de conflitos bem como a custos reduzidos;
8. Há uma ligação na gestão de recursos de menor escala com os de maior escala, partindo do particular para o geral.

Somente aqueles que convivem no espaço a ser utilizado como moradia, em propriedades que não cumprem a função social,

são os mais apropriados para o seu gerenciamento, orientados pelos princípios acima descritos.

O Direito deve possibilitar, através de seus instrumentos (usucapião, desapropriação, usucapião coletivo e outros instrumentos mais a serem criados), que a propriedade possa ser dada àqueles que realmente a usarão e, segundo a teoria de Ostrom, estes saberão administrá-la da melhor forma²⁰⁸, contribuindo para o desenvolvimento e a dignidade de seus possuidores/proprietários.

Além do mais, as regras e princípios propostos por Ostrom contribuem para uma visão mais clara e definida da função social da propriedade, (termo que atualmente não é estruturado pelo ordenamento jurídico, possuindo uma designação ampla²⁰⁹) possibilitando que esta não seja usada de forma abusiva ou até mesmo fique em papel estático, diante da inércia de seu possuidor.

Esse tipo de política pública funcionaria ainda melhor se as pessoas beneficiadas fossem vistas como agentes (e não somente receptores) de modo que "suas atividades podem fazer com que as realizações do direcionamento das políticas sejam bem diferentes das tentativas de direcionamento" (SEN, 2000, 163-164).

²⁰⁸ The herders themselves can make a binding contract to commit themselves to a cooperative strategy that they themselves Will work out (OSTROM, ?, p. 15).

²⁰⁹ Pode-se argumentar que a função social da propriedade é uma fórmula vaga – e o conteúdo da função social é também uma das grandes discussões contemporâneas –, por traduzir um princípio geral, e não arrolar uma série de comportamentos proprietários obrigatórios, o que manteria o problema trazido pelo modelo proprietário individualístico-liberal. E de fato a função social não pode ser entendida de modo unívoco, já que a utilidade social de certos comportamentos e situações não pode ser medida ou colocada *a priori*, exigindo uma constante reconstrução por parte do aplicador (Junior, 2002, p. 147).

Não deve deixar de existir um mercado com relação à propriedade. Entretanto, certa parte das propriedades deveria ser reservada para a promoção de direito fundamental, até que o déficit habitacional no Brasil fosse controlado. O Estado tem a obrigação²¹⁰ de criar políticas públicas que possibilitem a efetivação do direito à moradia, mas isso não implica que este esteja obrigado a distribuir propriedade a todos.

Assim, as políticas públicas de fomento ao direito à moradia seriam voltadas a um público alvo somente, levando em conta, entretanto, as dificuldades que esse posicionamento acarreta²¹¹.

O importante é que a propriedade deve ser vista sob um novo paradigma, que possibilite a efetivação do direito fundamental à moradia, já que o seu uso “deve ser condicionado ao equilíbrio entre a satisfação do interesse particular e o bem estar da sociedade” (SALES, 2010, p. 80).

5 Conclusão

O instituto da propriedade não é estático. Ele evolui conforme a evolui a sociedade. Da mesma forma deve ser o Direito, que não deve adotar posicionamentos que estimulem a pobreza e o subdesenvolvimento: pelo contrário, deve buscar atender aos interesses do ser humano, visando primordialmente a dignidade.

²¹⁰ Conforme inciso IX do artigo 23 da Constituição Federal.

²¹¹ Nesse sentido, SEN, 2000, p. 159-163.

A Constituição Brasileira de 1988 trouxe grandes inovações no que diz respeito aos direitos sociais e econômicos. O seu processo de criação foi fortemente influenciado por intensa pressão social, o que gerou um texto legal propenso aos direitos fundamentais²¹².

Essa positivação é importante para que esses direitos sejam devidamente respeitados e, mais ainda, para que providências fáticas sejam tomadas objetivando sua concretização.

A propriedade é instrumento necessário para que o direito à moradia se concretize. Sem ela, isso não é possível. O direito à moradia, apesar de ser um direito social, deve ser entendido como forma de efetivação da dignidade da pessoa humana, como forma de preservação da vida.

Assim, o direito à propriedade deve estar condicionado a certas “limitações” que impeçam seu uso inapropriado e até mesmo o desuso (função social). Em face desse tipo de situação, a propriedade deve ser vista sob a perspectiva social, de modo que garanta aos hipossuficientes a efetivação do direito fundamental à moradia. Um dos modelos que possibilitam essa efetivação é a teoria dos bens comuns preconizada por Ostrom.

Entretanto, os mecanismos a serem utilizados devem ser bem estudados e adaptados à realidade brasileira, posto que a implementação de garantias constitucionais para direitos econômicos e sociais devem ser genuinamente transformadoras,

²¹² Nesse sentido GOUVEA, 2013, p. 9.

senão correrão o risco de falharem, não afetando a redistribuição²¹³ e consequentemente mantendo as estruturas e retardando o desenvolvimento social.

Referências Bibliográficas

AITH, Fernando Mussa Abujamra. *O direito à moradia e suas garantias no sistema de proteção dos direitos humanos*. 2001. NÚMER DE FOLHAS. Dissertação (mestrado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo: 2001.

ALEMANHA. *Constituição Federal de 1949*. Disponível em <http://www.brasil.diplo.de/contentblob/3254212/Daten/1330556/ConstituicaoPortugues_PDF.pdf>. Acesso em: 27 maio 2018.

_____. *Código Civil de 1900*. Disponível em: <[http://www.ligiera.com.br/codigos/cc_alemao_\(em_ingles\).pdf](http://www.ligiera.com.br/codigos/cc_alemao_(em_ingles).pdf)>. Acesso em: 05 maio 2018.

ALVES, Eliana Calmon. *Aspectos Constitucionais do Direito da Propriedade Urbana*. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/internet_docs/ministros/Discursos/0001114/Aspectos%20Constitucionais%20do%20Direito%20da%20Propriedade%20Urbana.doc>. Acesso em: 17 maio 2018.

BLANC, Priscila Ferreira. *Plano Diretor urbano e função social da propriedade*. Curitiba: Editora Juruá, 2004.

BRASIL. *Código Civil de 2002*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm>. Acesso em: 10 maio 2018.

²¹³ Nesse sentido GOUVEA, 2013, p.7.

_____. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 maio 2018.

_____. Secretaria Nacional da Habitação. *Déficit habitacional no Brasil* 2008. Disponível em <<http://www.fjp.mg.gov.br/index.php/indicadores-sociais/deficit-habitacional-no-brasil>>. Acesso em: 01 maio 2018.

FRANÇA. *Código Civil*. Disponível em <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=9350652BD9C8F95F2CC47D65C54B432F.tpdjo14v_2?idSectionTA=L_EGISCTA000006117904&cidTexte=LEGITEXT000006070721&dateTexte=20130514>. Acesso em: 01 maio 2018.

_____. *Declaração Universal dos Direitos do Homem*. Disponível em <<http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Declaration-des-Droits-de-l-Homme-et-du-Citoyen-de-1789>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 34 ed. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2007.

INÁCIO, Gilson Luiz. *Direito social à moradia e a efetividade do processo: contratos do sistema financeiro de habitação*. Curitiba: Editora Juruá, 2002.

ITÁLIA. *Código Civil de 1942*. Disponível em: <http://www.jus.unitn.it/cardozo/obiter_dictum/codciv/Lib3.htm>. Acesso em: 14 abr. 2018.

_____. *Constituição de 1947*. Disponível em: <<http://www.comune.fi.it/costituzione/italiano.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2018.

JUNIOR, Eroulths Cortiano. *O discurso jurídico da propriedade e suas rupturas: Uma análise do Ensino do Direito de Propriedade*. Rio de Janeiro: Editora Renovar, 2002.

GOUVEA, Carlos Portugal. *Social Rights against the poor*. Vienna Journal on International Constitutional Law. Vol. 7, fevereiro de 2013.

GUSMÃO, Paulo Dourado de. *Introdução à ciência do direito*. 6ª ed. reestruturada, rev. e ampl. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1973.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 13ª ed. rev. atual e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

MALUF, Carlos Alberto Dabus. *Limitações ao Direito de Propriedade: de acordo com o Código civil de 2002 e com o Estatuto da Cidade*. 3ª ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 19ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2006.

OSTROM, Elinor. *Governing the commons: The evolution of institutions for Collective action* – Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

SALES, Camila Bottaro. *Humanização dos direitos reais: das limitações do direito de propriedade aos novos direitos reais de uso e moradia*. Disponível em <http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/Direito_SalesCB_1.pdf>. Acesso em: 06 maio 2018.

SALOMÃO FILHO, Calixto. Menos mercado. In CASTRO, Rodrigo R. M.; WARDE JÚNIOR, Walfrido J; GUERREIRO, Carolina D. T (coord). *Direito empresarial e outros estudos de Direito em homenagem ao professor José Alexandre Tavares Guereiro*. São Paulo: Editora Quartier Latin, 2013.

_____, Calixto. *Novo estruturalismo jurídico: uma alternativa para o Direito?*. Revista dos Tribunais, (edição

comemorativa dos 100 anos), São Paulo, ano 101, Vol. 926, p. 533-548, dezembro de 2012.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2000.

SIMÕES, João; MACEDO, Marta; BABO, Pilar. ELINOR OSTROM: GOVERNAR OS COMUNS”. Disponível em: <http://www.fep.up.pt/docentes/cchaves/Simoes_Macedo_Babo_2011_Ostrom.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2018.

GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE? DESAFIOS À EFETIVAÇÃO DO DIREITO À CIDADE E A OPERAÇÃO “ZR-3” NA CIDADE DE LONDRINA

*Matheus Henrique de Oliveira*²¹⁴

Resumo: Neste trabalho busca-se estabelecer um olhar crítico à forma como os municípios vêm pondo em prática as determinações do Estatuto da Cidade, especialmente ao capítulo “Da Gestão Democrática da Cidade” do texto legal. Delineia-se a problemática atual, conceituando os principais termos em estudo no direito urbanístico, com o objetivo de demonstrar quais os principais desafios encontrados por aqueles que lutam pela efetivação do direito à cidade no Brasil e no mundo. A partir da análise da conjuntura da cidade de Londrina, Paraná, e dos desdobramentos da Operação ZR-3, do GAECO, nesta mesma cidade, traça um elo entre a precária democracia posta em prática nos conselhos de desenvolvimento urbano e sua relação com os interesses do capital imobiliário na construção e gestão da cidade, com o objetivo de apontar os problemas vividos na cidade de Londrina, relacionados à corrupção no conselho municipal de desenvolvimento urbano e problematizá-los a partir da premissa da necessidade de representatividade popular, que não vem sendo observada na composição destes conselhos.

Palavras-chave: Gestão democrática da cidade; Estatuto da Cidade; direito à cidade.

²¹⁴ Discente do quinto ano do curso de Direito da Universidade Estadual de Londrina, bolsista de pesquisa e extensão universitária vinculado ao projeto “Juventude e Violência: da violação à garantia de direitos” (PROEX-UEL).

Introdução

O advento da Lei 10.257/2001, chamado de Estatuto da Cidade, marcou o ordenamento jurídico brasileiro por ser a primeira iniciativa do legislador em curvar-se sobre o incipiente direito à cidade e buscar regular a ocupação do solo urbano.

Não se trata única e tão somente do caráter regulatório e administrativista que possuía até então o direito urbanístico brasileiro. Seu texto prevê a criação de instrumentos que possibilitem a gestão democrática do solo, a necessidade dos municípios elaborarem planos diretores e por meio de institutos como o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade urbana, o Estatuto da Cidade valoriza e dá nova carga de interesse social à propriedade privada urbana.

A efetivação da democrática gestão da cidade esbarra em inúmeras dificuldades, seja orçamentária, dos municípios, seja de falta de interesse político, ou ainda pelo excesso de interesse do capital imobiliário em moldar a cidade a sua vontade, muitas das previsões do Estatuto da Cidade continuam ociosas ou mal aplicadas na prática.

A partir de um levantamento bibliográfico, busca-se traçar um eixo paralelo entre os estudos da geografia urbana e do direito, com a devida simplicidade no que tange a geografia, para buscar entender os problemas que cercam a cidade moderna, quais os verdadeiros óbices à construção de uma cidade plural e justa e de

quais instrumentos jurídicos o jurista e o agente público poderiam se socorrer para efetivar tais instrumentos democráticos de gestão da cidade.

Num primeiro momento, apresenta-se ao leitor uma breve introdução ao direito urbanístico brasileiro e como se chegou à promulgação do Estatuto da Cidade, tudo isso contextualizado a uma análise crítica da forma como as cidades vêm se desenvolvendo dentro do sistema capitalista. Apresentados os conceitos básicos do tema, parte-se para a análise do esquema de corrupção por meio do qual vereadores da cidade de Londrina cobravam propina para promover alterações pontuais no zoneamento urbano da cidade, através da corrupção de membros do conselho de desenvolvimento urbano local, o Conselho Municipal da Cidade (CMC).

Estes fatos deram origem a operação ZR-3 do Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO) na qual figuram como réus dois vereadores da cidade de Londrina, agentes públicos, assessores, membros do conselho de desenvolvimento urbano da cidade e empresários do ramo imobiliário, e o que as supostas atividades criminosas do grupo significaram nesse contexto de gestão democrática da cidade.

Disto em diante, traça-se o paralelo entre a doutrina e os fatos para demonstrar, empiricamente, o *modus operandi* do capital imobiliário para subverter um colegiado que deveria prezar pela composição democrática e justa, porque isso ocorreu, quais foram as falhas que permitiram que o sistema fosse corrompido e quais as

possíveis ferramentas para evitar que fatos assim voltem a ocorrer, e que desta forma, possa-se alcançar verdadeiramente a gestão democrática da cidade.

1 O direito urbanístico

Como ensina Silva (2012, p. 49), o termo “direito urbanístico” se subdivide duas espécies: direito urbanístico objetivo e direito urbanístico como ciência. O primeiro “consiste no conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”, e este “é o ramo do direito público que tem por objetivo expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis”.

Seu surgimento é incerto, com normas de direito urbanístico objetivo já remetendo ao período romano, mais especificamente após o incêndio que é creditado a Nero, quando a cidade, após o trauma, passou a adotar a limitação da altura dos edifícios, bem como a previsão de construção de ruas mais largas, e estabeleceu-se a distância mínima entre construções, fixada até então em 100 pés. Este esboço de definição já permite inferir que o direito urbanístico objetivo é reflexo dos estudos promovidos pelo direito urbanístico como ciência. Para que o direito urbanístico objetivo ou positivo tenha conteúdo para formar normas jurídicas, é necessário o estudo

científico de responsabilidade do direito urbanístico enquanto ciência. (SILVA, 2012, p. 26).

O professor Carlos Ari Sundfeld (2003, p. 46), ainda em sede de escorço histórico, apregoa: “conquanto as normas urbanísticas tenham antepassados ilustres (regulamentos edilícios, normas de alinhamento, as leis de desapropriação, etc.), seria um anacronismo pensar em um direito urbanístico anterior ao século XX.”

Para Pontes e Faria (2012, p. 79), o direito urbanístico moderno surge como:

Reflexo da função social da propriedade, de uma tentativa de regular os direitos concernentes à propriedade e de fazer valer as possibilidades de produção de cidades mais justas nas quais sejam também garantidos os direitos sociais e coletivos e, ainda, nas quais existe maior equidade na distribuição dos benefícios e nos ônus da urbanização.

A conclusão a que os se chega é que as normas de direito urbanístico foram criadas para que a regulação e organização da cidade não sejam pautadas unicamente pelos detentores das propriedades, mas também por aqueles que, em regra, não as detêm e que possuem poucas perspectivas de vir a mudar de situação. De forma oposta ao direito de propriedade, o direito urbanístico, quando trata da função social, faz referência a um pleno exercício do direito à cidade, que, portanto, deve ser posto em prática por todos os cidadãos. (PONTES e FARIA, 2012).

Tal imposição não poderia se dar por forma diversa do que a aplicação de normas imperativas estatais, legitimadas através do

direito, levando-se em consideração o fato de oporem-se aos interesses dos proprietários, em razão de uma coletividade difusa e menos favorecida.

Lefebvre (2011, p. 113), destaca a necessidade de luta através de classes organizadas pelo direito à cidade, por contrapor diretamente os interesses dominantes e o *status quo*:

Apenas grupos, classes ou frações de classes sociais capazes de iniciativas revolucionárias podem se encarregar das, e levar até sua plena realização, soluções para os problemas urbanos [...] Das questões da propriedade da terra aos problemas da segregação, cada projeto de *reforma urbana* põe em questão as estruturas, as da sociedade existente, as das relações imediatas (individuais) e cotidianas, mas também as que se pretende impor, através da via coatora e institucional, àquilo que resta da realidade urbana. Em si mesma *reformista*, a estratégia de renovação urbana se torna “necessariamente” revolucionária, não pela força das coisas, mas contra as coisas estabelecidas. (grifos do original)

Adiantava-se, pois, a iminente resistência a que seria exposto o nascente direito urbanístico, ainda que de extrema necessidade a regulamentação do convívio urbano, pelo fato deste opor o direito coletivo ao individual, abolindo aquela antiga, mas insistente ideia de absolutez e uso individualista do direito à propriedade.

1.1 Direito Urbanístico no Brasil

As primeiras tentativas de estabelecimento de uma disciplina urbanística surgiram no Brasil através das leis de desapropriação, ainda no período Imperial. A primeira, promulgada em 1826, autorizou a desapropriação por necessidade pública, para a execução de obras. Na sequência, surge a Lei n. 57 de 1836, regulando a desapropriação por utilidade dos municípios ou províncias para a construção ou expansão do arruamento, canais, portos, praças, entre outros. Daí em diante, até a República, as leis que envolviam o direito urbanístico trataram basicamente da desapropriação por interesse público para a construção de obras públicas.

Passando ao Séc. XX, Sundfeld (2003, p. 46) ensina que se pode situar a infância do direito urbanístico brasileiro entre as décadas de 1930 a 1970, período em que o direito positivo passa a acenar para o princípio da função social da propriedade, quando os administrativistas e civilistas passam a estudar alguns aspectos jurídicos do urbanismo, surgindo disto os Planos Nacionais do Desenvolvimento e algumas leis de zoneamento.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, um novo horizonte de possibilidades se formou para o direito urbanístico. O constituinte, para Silva (2012, p. 56) “deu bastante atenção à matéria urbanística, reservando-lhe vários dispositivos sobre diretrizes do desenvolvimento urbano”.

Mas isso não ocorreu sem a ferrenha oposição dos setores conservadores, aliados aos interesses do capital imobiliário, que sempre temeram a positivação dos princípios norteadores da justiça social. Argumentavam que a justiça social era um pretexto para impedir a desenvolvimento do país; que o caráter intervencionista na política urbana era demasiado estatizante; classificavam a usucapião como um “instrumento da desordem social” e de incentivo às ocupações ilegais, dentre outras aceções argumentativas extremamente elitistas e desconectadas da realidade social do Brasil. (SAULE JÚNIOR, UZZO, 2009)

A Constituição, neste sentido, deu competência para a União elaborar e executar planos de desenvolvimento urbano (art. 21, IX, XX), a nível local, incumbiu ao Município a competência para adequar a ocupação territorial, através do planejamento, parcelamento e ocupação das áreas urbanas. Através da Constituição, ainda, foi instituída a necessidade do plano diretor para municípios com população superior a vinte mil habitantes, através do art. 182, §1º, ficando a responsabilidade pela aprovação deste às Câmaras Municipais. Plano diretor que é imprescindível para a efetivação de planejamento urbanístico municipal racional. Por fim, mas não menos importante, o art. 183 instituiu a chamada usucapião especial urbana.

Ainda que a iniciativa do constituinte tenha sido de enorme importância para o direito urbanístico brasileiro, seus dispositivos necessitavam do estabelecimento de diretrizes que regulamentassem

sua aplicação. Dessa necessidade, ainda que permeada por dificuldades no plano político e jurídico, exsurge a Lei n. 10.257/2001.

1.1.1 O Estatuto da Cidade

Com a previsível dificuldade, foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República a Lei Federal n. 10.257 de 2001, que se autodenominou, através do parágrafo único de seu art. 1º, “Estatuto da Cidade”.

O trajeto do Estatuto da Cidade não foi curto. Trindade (2012, p. 7) anota que a demanda social de movimentos populares alinhados a necessidade da reforma urbana no Brasil vinha ocorrendo desde 1960. Estes grupos e movimentos sociais demandavam um diploma legal que regulasse e organizasse a ocupação do solo urbano, mas foi somente nas décadas de 1970 e 1980 que as demandas foram reforçadas com o nítido enfraquecimento da ditadura militar e o surgimento de um incipiente debate pela redemocratização. Durante a Constituinte de 1988, os setores interessados na reforma urbana se uniram, criando o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Foi a proposta levada a frente pelo MNRU que, mesmo enfraquecida através dos ataques desferidos pelos setores conservadores da Constituinte, deu origem aos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Em seu art. 2º, o Estatuto da Cidade diz a que veio: “Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno

desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais.” Seu objetivo, então, é de apresentar as diretrizes gerais do planejamento urbano, através do desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. O Estatuto da Cidade definiu as estruturas basilares da política urbana brasileira, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Para Silva (2012, p. 67), “ele assume, assim, as características de uma *lei geral* de direito urbanístico, talvez com certo casuísmo exagerado.”

No entendimento de Sundfeld, (2003, p. 52), “convém não superestimar os efeitos imediatos do Estatuto, pois ele, em larga medida, é ainda um *conjunto normativo intermediário*.” Isso porque, ainda que regule os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, o Estatuto da Cidade desloca obrigações aos Municípios, como a de realizar o planejamento urbano local, única forma de iniciar a aplicação de inúmeros dos instrumentos instituídos pela Lei, como, por exemplo, o parcelamento do solo, imposições fiscais progressivas, limitação ao direito de construir, dentre outros.

Assim sendo, o Estatuto da Cidade alberga um importante conceito: a cidade não pode ser ocupada desordenadamente. Seja pela necessidade de se limitar o uso individualista da propriedade, seja pelas suas finalidades sociais, como o deslocamento humano, zoneamento urbano, construção de vias públicas, escoamento e absorção de águas pluviais, deve haver uma norma imperativa estatal que limite o uso da propriedade, de forma a racionalizar a ocupação

dos espaços urbanos, emprestando à propriedade privada a função de não só servir ao arbítrio de seu proprietário, mas também à “vontade geral” e ao interesse público. O caminho para se alcançar esse objetivo foi aberto pela Constituição Federal e pavimentado pelo Estatuto da Cidade.

Mas de que forma esses anseios seriam atendidos? Como o Estado poderia regular tecnicamente a ocupação do solo urbano? A resposta para essas questões se encontra ao longo do art. 4º do Estatuto da Cidade, que define os conceitos de plano de desenvolvimento econômico e social, planejamento urbanístico, planos setoriais, plano diretor, entre outros conceitos importantíssimos que através deles, alcançar-se-á um denominador comum, uma linha de partida para um uso e ocupação racional do solo urbano.

Outro importantíssimo conceito trazido e criado pelo Estatuto da Cidade é o que ele mesmo denomina de Gestão Democrática da Cidade, com previsão no art. 43 da lei. Sundfeld (2003, p. 56) alude a respeito de sua necessidade: “O direito urbanístico, justamente por decorrer de uma visão totalizante de mundo – e de, muito coerentemente, tratar o urbanismo como função pública –, sujeita-se ao risco, nada desprezível, de descambar para o *totalitarismo estatal*”. O problema aqui seria o Estado regular, sem a participação popular, uma cidade composta por pessoas e utilizada por pessoas. Os interesses em jogo são grandes, e um dos principais atores em cena é o capital imobiliário, que quer construir a cidade de

acordo com sua ambição de lucro. Como é de amplo conhecimento, o capital imobiliário figurou nas últimas eleições entre os grandes financiadores de campanhas eleitorais. Cria-se, portanto, um cenário no qual um dos atores possui muito mais poder e influência política que o outro.

Para que os interesses do capital não se sobressaiam quanto aos das pessoas menos abastadas, o Estatuto da Cidade prevê a adoção de métodos democráticos para gestão da cidade, elencando entre eles: i) a criação de órgãos colegiados de política urbana, em todos os níveis da Federação; ii) debates e audiências públicas; iii) conferências sobre os assuntos de interesse urbano; iv) iniciativa popular de projeto de leis e planos, programas e projetos de desenvolvimento.

Bucci (2003) eleva o patamar da gestão democrática da cidade, creditando ela a própria razão de existir o Estatuto da Cidade e afirmando que seu principal objetivo se coaduna com o objetivo-geral do Estatuto, qual seja o de modificar substancialmente o atual estado de coisas que se vê nas cidades brasileiras. Cymbalista (apud BUCCI, 2003, p. 326) sintetiza:

O Estatuto da Cidade dá aos Municípios o poder de interferir sobre os processos de urbanização e sobre o mercado imobiliário. Isso significa que a Prefeitura pode mexer com práticas e privilégios muito arraigados, principalmente no que se refere aos maiores proprietários urbanos. Também as práticas clientelistas envolvendo a regularização fundiária podem ser combatidas. Alguns setores provavelmente insistirão na permanência desses privilégios.

Do ponto de vista de uma análise prática dos problemas urbanos e como a gestão democrática da cidade se propõe a resolvê-los, além de suas consequências práticas no convívio urbano, Bucci (2003, p. 327) destaca trecho de documento de autoria do Instituto Pólis “Estatuto da Cidade”, do qual se colaciona interessante trecho, que se coaduna perfeitamente com a análise proposta por este artigo:

Os potenciais resultados da aplicação democrática dos instrumentos propostos no Estatuto da Cidade são muitos: a democratização do mercado de terras, o adensamento das áreas mais centrais e melhor infraestrutura, reduzindo também a pressão pela ocupação de áreas mais longínquas e ambientalmente mais frágeis; a regularização dos imensos territórios ilegais. Do ponto de vista político, os setores populares ganham muito, à medida que a urbanização adequada e legalizada dos assentamentos mais pobres passa a ser vista como um direito, e deixa de ser objeto de barganha política com vereadores e Poder Executivo. *O Legislativo também ganha, pois a superação das práticas clientelísticas pode elevar o patamar da política praticada na Câmara, em direção aos seus reais objetivos: a elaboração e aprovação das leis e o acompanhamento crítico da atuação do Executivo.* (g.n.)

Embora a legislação tenha um caráter positivo e democrático, Fernandes e Alfonsin (2010 apud CARMONA, 2014, p. 56) destacam a sua ineficiência:

De modo geral, as tentativas de regulação via planejamento urbano, contudo, e em alguma medida inclusive a atual leva de planos diretores ainda não conseguiu estabelecer um relação clara e proativa com as forças do mercado, com frequência gerando forte aumento dos preços de terrenos e novas formas de segregação social [...] o planejamento urbano que se tem praticado na maioria das cidades brasileiras não tem envolvido a gestão pela comunidade da valorização imobiliária gerada pela ação do poder público, seja através de obras e serviços que valorizam bens de particulares, seja através da própria legislação urbanística.

Dessa reflexão chega-se a uma importantíssima ferramenta da gestão democrática da cidade: os conselhos de desenvolvimento urbano. Trata-se de determinação do Estatuto da Cidade que previa a criação de conselhos formados pelos habitantes da cidade, possuindo caráter participativo, devendo ser formado democraticamente pelas instituições civis, pelo próprio Estado e pelos representantes da população local, de forma mais plural possível, para que se pudesse alcançar um debate marcadamente democrático e despidido de interesses financeiros.

A competência pela criação desses conselhos municipais foi dada pelo Estatuto da Cidade aos municípios, em seu art. 43, I, onde previu:

Art. 43: Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal.

A composição desse conselho, segundo Bucci (2003, p. 329), é de fundamental importância para sua efetividade. Segundo a jurista, é preciso que o Poder Público seja adequadamente representado, nem demais, de modo que o conselho não se torne um mero espaço de legitimação de decisões já tomadas pelo Poder Executivo, nem de menos, de modo que os representantes da Prefeitura se tornem meros mensageiros dos escalões superiores. A mesma representação equilibrada deve ser observada também na representação da sociedade civil no conselho, de forma que não haja excessiva representação de determinado setor, o que poderia significar um sufocamento do poder dos demais, nem uma sub-representação, o que enfraqueceria a representatividade civil do conselho.

Entre outras, deve-se elencar inúmeras questões que devem ser observadas a rigor para que se atinja verdadeiramente uma composição democrática e uma verdadeira efetividade ao conselho municipal de desenvolvimento urbano. Mesmo antes da aprovação do projeto de lei que crie o conselho, é necessário que sua constituição seja precedida da realização de fóruns pela cidade, de modo que se ouça a população e o projeto de lei vindouro tenha como fundamento e objetivo criar um conselho a ser ocupado justamente por estas pessoas que habitam a cidade.

Cita-se que muitos municípios têm criado tais conselhos simplesmente para cumprir o comando legal, sem se preocupar com o funcionamento ou efetividade destes. Assim, tais conselhos têm se deparado com inúmeras dificuldades, entre elas: a falta de representatividade popular, a falta de efetividade de suas decisões ou pareceres, a ausência de dotação orçamentária e suporte técnico do município para seu efetivo funcionamento, dentre outros. (BUCCI, 2003)

De fato, inúmeros obstáculos têm sido postos à plena efetivação do direito à cidade. Conquanto a gestão democrática seja previsão do Estatuto da Cidade, os agentes políticos não têm sido capazes de fazer valer a participação popular na gestão da cidade. Este é apenas um dos inúmeros desafios que se apresentavam e continuam a se apresentar ao Estatuto da Cidade e à plena efetivação do direito à cidade no Brasil e no mundo.

2 Os desafios à efetivação do direito à cidade

O contexto de surgimento e formação das cidades, historicamente, guarda relação com o desenvolvimento capitalista. Como explica Harvey (2008, p. 2): “desde o início, as cidades emergiram da concentração social e geográfica do produto excedente.” Para o geógrafo da Universidade de Cambridge, a história das cidades mantém relação umbilical com a acumulação de capital, e está intimamente conectada à curva lógica da acumulação:

dinheiro, produto e população. Para ele, as reorganizações e reconstruções urbanas estão ligadas por fortes laços às crises do capitalismo.

Lefebvre (2008) remete à crise que assolou a Europa em meados de 1848, tanto no nível de excedente de capital quanto de altos índices de desemprego. Exemplifica que na França, a incumbência de lidar com a crise foi dada ao Barão Georges Haussmann, que observou na crise e no alto índice de desemprego uma possibilidade de implantar uma política de caráter muito assemelhado ao *keynesianismo* posto em prática pelos Estados Unidos da América do Norte no século XX.

Por meio de grandes obras, Haussmann criou empregos e modificou radicalmente o espaço urbano parisiense através da construção de praças e suntuosos bulevares, liberando estes espaços através da remoção forçada de trabalhadores que habitavam o centro da cidade, relegando-os aos subúrbios, e destituindo a classe trabalhadora da “nova urbanidade” que surgia. Essas modificações permitiram a Paris se subordinar a nova lógica capitalista de produção de espaço, transformando-a, então, na “cidade das luzes”, um grande centro de consumo, e, suprimindo assim, o excedente de capital que fora um dos motivos para a crise. Desta forma, as classes dominantes se utilizaram do momento de crise do capitalismo para se reinventar, e, no mesmo movimento, expulsar as classes trabalhadoras de seu convívio. (HARVEY, 2008, p. 4; TRINDADE, 2012, p. 3).

A mesma ideia pode ser exemplificada através de situações vividas pela cidade de Nova York em 1942, e depois, em 1968 nos Estados Unidos da América do Norte como um todo. Harvey (2008, p. 6) explica:

Foi nesse contexto que Henri Lefebvre escreveu *The Urban Revolution*, que previa não apenas a urbanização como central para a sobrevivência do capitalismo e, portanto, destinada a tornar-se o foco decisivo das lutas políticas de classes [...] O direito à cidade tinha de significar o direito a comandar todo o processo urbano [...]

Maricato (1996, 2010, apud TRINDADE, 2012) explica que as áreas com a melhor localização na cidade sempre foram reservadas àqueles pertencentes as classes mais altas, aos segmentos sociais com uma maior facilidade de acesso à terra supervalorizada.

No entendimento de David Harvey (informação verbal)²¹⁵ o capital imobiliário dita a cidade de acordo com seus interesses, e constrói a cidade segundo estes, deixando os verdadeiros interessados na construção de uma cidade democrática e igualitária, os habitantes, de lado, em prol do lucro. O geógrafo exemplifica citando um recente escândalo na cidade de Londres, quando foi construída uma estrada, e ao longo dela, várias mansões foram erigidas. Quando buscou-se saber quem morava ali, a resposta foi

²¹⁵ A palestra “Direito à Cidade e resistências urbanas”, proferida por David Harvey, aconteceu em Fortaleza, no ano de 2014, durante o ciclo de conferências “A economia política da urbanização”, e está disponível em: <<https://youtu.be/TJ-fcdFnSAE>>. Acesso em: 18 maio 2018.

que todas estavam vazias. Assim, enquanto para as grandes massas há uma falta de habitação que estas pessoas sejam capazes de pagar, há uma superprodução de imóveis especulativos para os ultrarricos, o que demonstra a gritante desigualdade que se reflete também sobre o acesso à moradia. Tais acontecimentos escancaram um dos graves problemas urbanos, que contrasta exatamente com o constante crescimento de ocupações irregulares e favelas no Brasil.

A supervalorização é um problema estrutural e um desafio ao acesso à moradia, em especial nos grandes centros urbanos. Embora as áreas centrais sejam áreas muito disputadas, a alta procura das classes mais abastadas aos imóveis ali disponíveis não significa necessariamente um esgotamento da ocupação das áreas centrais. Boa parte dos imóveis ali adquiridos não visa a habitação, mas a especulação imobiliária. Servem como investimento, ficando desocupados enquanto seus proprietários aguardam pela sua valorização e posterior venda. Trindade (2012, p. 9) pontua:

Nesse cenário marcado pela não intervenção do Estado no mercado de terras, as grandes propriedades não desempenhavam efetivamente nenhuma função social, mas sim econômica, ou seja, o enriquecimento de seus detentores. [...] Dessa forma, sobretudo em razão da especulação imobiliária, produziu-se uma situação aparentemente paradoxal: enquanto um enorme contingente populacional se aglomerava na periferia da cidade vivendo em condições precárias ao extremo, inúmeros terrenos e imóveis vazios e/ou ociosos conformavam a paisagem urbana – um grande número deles, inclusive, na área central.

Assim, ilustra-se a íntima relação guardada entre o capital e a cidade, quais os seus interesses para com os espaços urbanos habitáveis – em especial aqueles nas regiões centrais, com melhor estrutura inclusive de serviços públicos – e a razão pela qual o Estatuto da Cidade busca uma gestão democrática da cidade, como forma de contrapor a hegemonia burguesa e do capital imobiliário na construção e controle do solo urbano.

A situação – que continua ocorrendo após a entrada em vigor do Estatuto da Cidade – demonstra que o desafio à plena efetivação desse direito confronta os interesses do capital. Em verdade, a negativa de acesso à cidade para a população mais carente tem ainda um alto potencial de degradação ambiental, uma vez que relegá-la às ocupações, muitas delas sem qualquer estrutura de saneamento básico, não raramente tem causado problemas ambientais. A impossibilidade de acesso à moradia dessa suscetível camada social motivou e continua motivando ocupações desordenadas em morros e áreas próximas a mananciais, córregos e nascentes. Isso aliado a completa falta de estrutura acaba causando a degradação de rios e áreas de conservação ambiental, além de expor essas populações ao risco de deslizamentos e desastres.

Edésio Fernandes (2001, p. 18) sintetiza brilhantemente a problemática anunciada e aponta para possíveis soluções:

A busca por soluções jurídico-políticas inovadoras para as políticas de legalização fundiária requer a compatibilização entre a promoção de segurança individual da posse e o reconhecimento de direitos

sociais de moradia; a incorporação de uma explícita dimensão de gênero há tanto negligenciada; e a tentativa de minimização dos impactos de tais políticas no mercado de tal forma que os benefícios do investimento público sejam capturados diretamente pelos moradores e não pelos promotores imobiliários privados.

Para o autor, a grande lição a ser aprendida a partir da análise das experiências nacionais e internacionais da regularização de assentamentos informais, é que, sob pena de serem difusores de efeitos negativos, as políticas públicas de regularização desses assentamentos não podem ser formuladas de maneira isolada. Elenca como fator fundamental para que a discussão se insira verdadeiramente no contexto da agenda de políticas sociais e urbanísticas, a ampla participação de todas as camadas sociais durante seu processo de discussão, formação e implantação, por serem estas as garantidoras da legitimidade dos programas e políticas públicas de regularização fundiária urbana. (FERNANDES, 2001).

No que diz respeito à resistência a efetivação do direito à cidade, principalmente no que se refere à regularização das favelas, Fernandes (2001, p. 19) indica que muitas vezes, os resistentes têm se utilizado de argumentos ambientais, destacando a frequente oposição do Ministério Público às regularizações: “o próprio Ministério Público com frequência opõe valores ambientais a outros valores sociais [...] onde os assentamentos humanos já foram consolidados ao longo de várias décadas de ocupação informal”.

A discussão ora proposta cinge-se na premissa apresentada por David Harvey: “O capital não tem interesse em construir a cidade para as pessoas, somente tem interesse em construir as cidades para o lucro.”

Em razão da problemática exposta, advém o Estatuto da Cidade com suas propostas de gestão democrática da cidade, com a justa intenção de frear os interesses puramente capitalistas na formação e construção das cidades, de forma a tê-las de modo a atender os reais anseios e necessidades da população local.

3 A Operação “ZR-3” do GAECO Na Cidade de Londrina, o Conselho Municipal da Cidade e o Concidade

A cidade de Londrina, Paraná, criou através da Lei n. 10.637/2008 o Conselho Municipal da Cidade (CMC). A lei introduziu as diretrizes do Plano Diretor na cidade de Londrina, bem como, em seu art. 62, determinou que o Conselho Municipal da Cidade fosse composto por 34 membros, com mandato de dois anos, e elenca largo rol de instituições públicas e privadas que tem direito a um representante no Conselho. Tudo isso com vistas a cumprir a determinação exposta no art. 43, I, do Estatuto da Cidade, qual seja a criação de um conselho municipal de desenvolvimento urbano.

O CMC substituiu o antigo Conselho Municipal de Planejamento Urbano (CMPU), e tem como atribuições legais: a) dar encaminhamento às deliberações da Conferência Nacional da

Cidade, articulando-se com o Conselho Nacional das Cidades; b) articular discussões para a implementação do Plano Diretor; c) acompanhar a elaboração do Plano Plurianual da cidade de Londrina; d) opinar sobre questões de caráter estratégico para o desenvolvimento da cidade; e) emitir parecer sobre propostas de alteração da lei geral do Plano Diretor e suas leis complementares; f) acompanhar a execução de projetos de interesse do desenvolvimento urbano londrinense, incluindo os planos setoriais; g) emitir parecer sobre projetos de lei de interesse da política urbana e sua regulamentação, antes do seu encaminhamento à Câmara Municipal; h) acompanhar a implementação dos planos urbanísticos previstos na Lei n. 10.637/2008; i) deliberar sobre casos não previstos na Lei n. 10.637; k) analisar e emitir parecer sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

Embora carregado de atribuições, o CMC de Londrina sempre pecou num aspecto: a falta de representatividade popular e o excesso de representantes do capital imobiliário e da construção civil entre seus conselheiros, fato que motivou os ConCidades (Conselho das Cidades) de âmbito Estadual e Federal a entendê-lo como ilegítimo perante o Estatuto da Cidade, por não atender aos requisitos mínimos para que fosse entendido como democrático. Foi em 2012 que a pressionada Prefeitura de Londrina, mediante decreto, cria o ConCidade londrinense. Os conselheiros do ConCidade de Londrina chegaram a ser eleitos em audiências públicas pela cidade, entretanto, a própria Prefeitura se recusou a

empossar os conselheiros eleitos, sob o argumento de que o ConCidade não possuía fundamento legal para funcionar, já que criado por decreto e não projeto de lei.

Diante do atrito existente entre os dois conselhos e a pressão popular, em agosto de 2014 a Prefeitura de Londrina encaminha um projeto de lei à Câmara Municipal tentando regularizar a situação do ConCidade, entretanto, pelo desinteresse político, tanto do Executivo, quanto do Legislativo em desarticular o CMC, o projeto de lei sobre o ConCidade permaneceu engavetado até 2016, contrariando movimentos sociais e o próprio Estatuto da Cidade. Quando finalmente foi levado ao plenário da Câmara Municipal, foi recusado pelo placar de onze votos contra e seis a favor, além de duas abstenções.

A falta de vontade política em mexer no CMC acabou no dia 24 de janeiro de 2018, quando o Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado (GAECO), órgão interinstitucional ligado ao Ministério Público e às polícias militar e civil deflagrou a operação chamada de “ZR-3”. O nome dado à operação faz alusão ao zoneamento urbano de Londrina, e significa Zona Residencial 3. Foram treze denunciados, entre eles dois vereadores, sendo que um deles era o presidente da Câmara Municipal, incluem-se no rol também um assessor de gabinete, um servidor público, três integrantes do CMC e seis empresários.

A acusação tem como fundamento a denúncia de um empresário no ano de 2013, que ao notar que embora seu imóvel

estivesse em uma zona industrial, as propriedades vizinhas estavam sendo transformadas em loteamentos, procurou os vereadores para solicitar que também lhe fosse realizada uma alteração pontual no zoneamento de seu imóvel. Segundo a denúncia, um dos vereadores solicitou um milhão de reais, à título de propina, para possibilitar politicamente a alteração no zoneamento para no imóvel do empresário.

O empresário se recusou a pagar a propina e fez um requerimento formal à Câmara Municipal, que foi recusado e arquivado. Em 2017, o empresário voltou a Câmara dos Vereadores, mas desta vez teria gravado as conversas com os vereadores. O esquema criminoso utilizava-se, como fachada, dos Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV), necessários para a modificação do zoneamento, para encobrir o pagamento de propina aos agentes públicos. Sobre o EIV comprado mediante propina, o CMC, também corrompido, emitiria um parecer favorável, conforme sua atribuição legal. A partir da denúncia e das gravações, o GAECO chegou aos empresários, aos conselheiros do CMC e ao servidor público e o assessor envolvido no esquema. Segundo os investigadores, mais agentes públicos podem estar envolvidos no esquema.

A repercussão da operação foi o imediato retorno à pauta da Câmara do Projeto de Lei n. 180/2017, que versa sobre a criação do ConCidade. Menos de sessenta dias após a operação, a Câmara passou a realizar audiências públicas para discutir o projeto de lei. Grande parte dos vereadores, que antes viam o projeto de criação do

ConCidade como desnecessário e diziam que o CMC era suficiente para as necessidades de Londrina, passaram a trata-lo, inclusive em entrevistas à televisão, como uma determinação do Estatuto da Cidade. Em março, após a audiência, o processo retornou das audiências públicas com mais de trinta proposições, vinte e sete delas a favor do Projeto de Lei. Os membros do CMC seguem contra.

O projeto de lei segue seu lento curso legislativo na ora acuada Câmara Municipal de Londrina enquanto a população e os movimentos sociais acompanham de perto sua tramitação.

4 Conclusão

Essa experiência vivida pela cidade de Londrina denota como o capital imobiliário se adapta para continuar cumprindo seu desejo de moldar a cidade de acordo com seus anseios pelo lucro, sem que haja interesse na construção de uma cidade justa ou igual, do centro à periferia.

Trata-se de uma experiência empírica que reforça a tese de David Harvey de que o capital precisa construir a cidade para saciar sua ambição de lucro. Embora nos séculos passados, no Brasil e na Europa, a expulsão dos trabalhadores para a periferia com a intenção de comercializar o solo tenha sido mais explícito, essa prática ainda continua, mesmo com a edição de leis que tentem democratizar o acesso e a gestão da cidade.

O capital imobiliário adaptou-se às novas formas de funcionamento e regulação da cidade. Agora, não mais simplesmente expulsa pessoas do centro – não por ter se tornado altruísta, mas em razão do esgotamento territorial das regiões centrais das grandes cidades – mas busca as regiões alternativas e baratas, visando o lucro, e acaba, em alguns casos, como o que deu origem à operação “ZR-3”, esbarrando em leis de zoneamento urbano e no Estatuto da Cidade.

Assim, o capital se vê freado pelo Estado. Encontra, à sua maneira, alternativas para driblar as regras urbanísticas, comprando agentes públicos e conselheiros dos órgãos relacionados ao zoneamento urbano, controlando a máquina estatal e impedindo toda a população londrinense a ter acesso e participação nos Planos Diretores e na gestão democrática da cidade de Londrina, pura e simplesmente para manter a curva lógica da acumulação capitalista.

Aqui se faz de extrema pertinência a inquietação, já citada neste trabalho, de Edésio Fernandes sobre a necessidade de o jurista encontrar soluções político-jurídicas inovadoras para os problemas contemporâneos enfrentados na busca pela distribuição democrática do solo. Segundo ele há um conjunto de soluções que devem ser aplicadas em conjunto para solucionar ou minimizar a problemática atual, entre elas: composição democrática dos conselhos; reconhecimento do direito à moradia; incorporação de uma explícita dimensão de gênero; busca pela minimização dos impactos das

políticas urbanas e do investimento público, de forma que estes não beneficiem o capital imobiliário, mas os moradores daquela região.

Pode-se concluir pela extrema necessidade do debate quando da criação dos conselhos municipais que tratem do zoneamento urbano e dos Planos Diretores. O trabalho deve ser metódico, a distribuição de assentos nos conselhos deve seguir rígidos padrões para que atenda aos anseios da população, e deve haver um controle técnico das ações tomadas por estes conselhos, para que suas ações não visem beneficiar pontualmente determinadas pessoas, mas que suas ações sejam norteadas pela busca da melhoria das condições da população que habita a localidade.

O primeiro passo para se garantir a gestão democrática da cidade previsto pelo Estatuto da Cidade é justamente prezar pela composição democrática dos conselhos urbanos, que devem obedecer a proporção de composição de 60% de integrantes da sociedade civil e 40% do poder público. Na mesma senda, há a necessidade de vencer a resistência oposta pelo capital imobiliário e da construção civil para o atingimento integral do acesso à cidade e a sua gestão democrática, equitativa e plural. A resistência conservadora ao avanço dos direitos sociais é velha conhecida daqueles que vêm lutando pela efetivação de um verdadeiro direito à cidade.

A aplicação prática da gestão democrática da cidade, principalmente através dos conselhos municipais de desenvolvimento urbano é a mais efetiva ferramenta que se pode ter

com o objetivo de alcançar uma gestão urbana democrática e participativa, de modo que se possa realmente construir uma cidade inclusiva, democrática e desprovida de “fronteiras invisíveis”.

Referências

BRASIL. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, D.F., 11 de julho de 2001, p. 1.

BUCCI, M. P. D. Gestão democrática da cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 1. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 322-341.

CARMONA, P. A. C. *Violência x Cidade: o papel do Direito Urbanístico na violência urbana*. 1. ed. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito do Alto Parnaíba*, Araxá, v.5, n. 05, 2001. Disponível em: <<http://www.uniaraxa.edu.br/ojs/index.php/juridica/article/view/136/127>>. Acesso em: 20 maio 2018.

HARVEY, David. *O direito à cidade*. 2008. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf>. Acesso em: 18 maio 2018.

INSTITUTO PÓLIS. *Estatuto da Cidade*. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/622/622.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2018.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. Centauro: São Paulo, 2011. Tradução de: Le Droit à la Ville.

PONTES, Daniele Regina; FARIA, José Ricardo de Vargas. *Direito municipal e urbanístico*. Curitiba: IESDE, 2012.

PREFEITURA DE LONDRINA. *Competência e composição do Conselho Municipal da Cidade*. Disponível em: <http://www.londrina.pr.gov.br/index.php?option=com_content&view=frontpageplus&Itemid=1585>. Acesso em 20 maio 2018.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. *A trajetória da reforma urbana no Brasil*. 2009. Disponível em: <<http://base.d-ph.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>>. Acesso em: 19 maio 2018.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 45-60.

TRINDADE, Thiago Aparecido. *Direito e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade*. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n87/07.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2018.

O CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DE MINERAÇÃO DO SOLO NO MUNICÍPIO DE GRAVATAÍ DESDE A CRIAÇÃO DO GRUPAMENTO AMBIENTAL DA GUARDA MUNICIPAL, EM DEZEMBRO DE 2011

*Daniela Schreiber Fernandes*²¹⁶

*Marcos Vinicios Lermen*²¹⁷

*Natália Castrogiovanni Garcia*²¹⁸

*Maurício Futryk Bohn*²¹⁹

Resumo: Esta pesquisa trata do controle e fiscalização das atividades de mineração do solo no município de Gravataí desde a criação do Grupamento Ambiental da Guarda Municipal, em dezembro de 2011. Objetivou-se verificar se a atuação da Guarda Municipal de Gravataí, em conjunto com a Fundação Municipal do Meio Ambiente, consegue ser eficaz no controle e fiscalização das atividades de mineração do solo gravataiense. Para tanto, realizou-se pesquisa bibliográfica sobre a legislação ambiental e sobre as normas que regem a atuação da Guarda Municipal de Gravataí com relação à proteção do meio ambiente. Foram realizadas, ainda, entrevistas com o Grupamento Ambiental da Guarda Municipal de

²¹⁶Licenciada em Letras pela FAPA/RS. Especialista em Ensino de Língua Inglesa pela FAPA/RS. Graduanda do 5º semestre do curso de Direito da Faculdade Cnec Gravataí. Escrivã da Polícia Civil/RS, lotada na 1ª DPRM, na cidade de Gravataí/RS.

²¹⁷ Graduando do 5º semestre do curso de Direito da Faculdade CNEC Gravataí/RS.

²¹⁸Graduanda do 5º semestre do curso de Direito da Faculdade CNEC Gravataí. Estagiária na Secretaria Municipal da Administração e Transparência (SMAT) Gravataí/RS.

²¹⁹ Professor da Faculdade de Direito CNEC – Gravataí. Mestre em Ciências Criminais – PUCRS. Especialista em Segurança Pública e Mediação de Conflitos – UFRGS. Graduado em Direito – PUCRS. Advogado.

Gravataí e com um técnico da Fundação Municipal do Meio Ambiente, também da cidade de Gravataí. Ao final, verificou-se que as atividades de mineração do solo, que são de suma importância para a economia de Gravataí, geram impactos ambientais permanentes. Assim, o trabalho em conjunto realizado pelo Grupamento Ambiental da Guarda Municipal e pelos fiscais da Fundação Municipal do Meio Ambiente é eficaz, pois objetiva regularizar as zonas de extração mineral sem licenciamento, conscientizando os mineradores dos impactos ocasionados pela extração irregular. Concluiu-se que a Fundação Municipal do Meio Ambiente possui atribuição legal para fiscalização ambiental e o Grupamento Ambiental a auxilia, realizando o patrulhamento ostensivo e atuando de forma preventiva na ocorrência de crimes ambientais. Trabalhos como este evidenciam como há dificuldade na preservação do meio ambiente, visto que a comunidade humana, acreditando ser o centro do universo, manipula a natureza e reelabora seu meio.

Palavras-chave: Fundação Municipal do Meio Ambiente. Grupamento Ambiental. Guarda Municipal. Mineração do solo.

1 Introdução

O presente trabalho versa sobre o controle e fiscalização das atividades de mineração do solo no município de Gravataí desde a criação do Grupamento Ambiental da Guarda Municipal, em dezembro de 2011.

Gravataí possui uma vasta área rural: aproximadamente três quartos do território do município. O Grupamento Ambiental da Guarda Municipal conta com oito agentes que atuam nesse perímetro em regime de plantão (escala de plantão diurno – 12h x 36h – das 7h

as 19h). Isso posto, este trabalho visa verificar se a atuação da Guarda Municipal de Gravataí, em conjunto com a Fundação Municipal do Meio Ambiente, está conseguindo ser eficaz no controle e fiscalização das atividades de mineração do solo gravataiense.

Para tanto, este estudo busca realizar revisão bibliográfica acerca dos impactos no meio ambiente devido à extração mineral irregular, bem como verificar, por meio de entrevistas com o Grupamento Ambiental e com a Fundação Municipal do Meio Ambiente, se a atuação da Guarda Municipal tem conseguido ser eficaz no controle e fiscalização das atividades de mineração do solo de Gravataí.

2 Questão ambiental e atividades de mineração do solo

2.1 Conceito de Meio Ambiente

Meio Ambiente, de acordo com o artigo 3º, inciso I, da lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, “é o conjunto de condições, leis, influências, alterações e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 2016b, p.1822).

2.2 Extração Mineral do Solo

Os recursos minerais adquiridos da extração mineral são bens esgotáveis, não renováveis, e, portanto, como qualquer outro tipo de exploração de recurso natural, provoca impactos ambientais.

As pedreiras atuam na extração de recursos minerais que são utilizados na construção civil, tais como areia, brita, pedras, argila entre outros; devido a isso, as zonas de extração geralmente ficam próximas a regiões movimentadas, como no caso de Gravataí, dentro da região metropolitana, e de fácil acesso a zonas de comércio, diminuindo o custo do transporte e o preço final do produto. Como Bacci, Landim e Eston (2006) explicam em seu trabalho sobre impactos ambientais de pedreiras em área urbana, cada fase da extração mineral gera diferentes impactos no meio ambiente. Por exemplo, na abertura da cava, que é de onde serão retirados os minérios, há de ser retirada a vegetação, tendo assim escavações, movimentação da terra e conseqüentemente modificações na paisagem natural. Já para o desmonte das pedras são utilizados explosivos, criando tremores, altos ruídos, lançamento de fragmentos, gases e sobrepressão atmosférica.

Não há maneira de impedir que tais impactos sejam gerados pela extração desses minérios, da mesma forma que não há como impedir a mineração, já que é um dos setores básicos da economia do Brasil, restando, assim, fazer a prevenção para que os impactos

sejam diminuídos de forma eficaz por meio de regulamentos e ordenamentos a serem seguidos (SILVA, 2007, p.1).

3 Legislação ambiental

3.1 Constituição Federal de 1988

Para José Afonso da Silva (2009, p.847), a Constituição Federal de 1988 prevê que é um direito de todos o meio ambiente ecologicamente equilibrado e, portanto, dá a ele a natureza de bem de uso comum do povo, considerando-o essencial à sadia qualidade de vida. Por isso, é dever do Poder Público e da coletividade defendê-lo e preservá-lo.

Alexandre de Moraes (2016, p.1334), do mesmo modo, refere que o meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda a humanidade, garantindo, assim, sua proteção integral, preocupando-se, principalmente, com as gerações futuras. Para o autor, as condutas do Poder Público estatal devem ser canalizadas para a proteção legislativa interna e adesão a pactos internacionais que protejam o meio ambiente, um direito humano considerado fundamental de terceira geração. Dessa maneira, evita-se um prejuízo da coletividade em face da afetação de um recurso natural.

Portanto, como Cristiane Derani fala (1997, p.267-268), cabe ao Poder Público assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações presentes e futuras seguindo o texto tipificado na Constituição Federal, art. 225.

3.2 Legislação de Direito Ambiental

A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, dispõe acerca da Política Nacional do Meio Ambiente, bem como sobre seus fins e mecanismos de formulação, além de dar outras providências.

Salienta-se que a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, além de outras providências, dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Desse dispositivo, destaca-se o artigo 55, que prevê o crime para extração mineral irregular: “Executar pesquisa, lavra ou extração de recursos minerais sem a competente autorização, permissão, concessão ou licença, ou em desacordo com a obtida. Pena – detenção, de seis meses a um ano, e multa” (BRASIL, 2016c, p.1836).

3.3 Legislação do Município de Gravataí

A Lei Orgânica do Município de Gravataí possui um capítulo específico que trata do Meio Ambiente (artigos 168 a 203). Salienta-se que a redação do artigo 168 é bem similar a do *caput* do artigo 225 da Constituição Federal:

Todos têm direito ao meio-ambiente saudável e ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à adequada qualidade de vida, impondo-se a todos e, em especial, ao poder Público Municipal, o dever de defendê-lo, preservá-lo para o

benefício das gerações atuais e futuras (GRAVATAÍ, p.51).

O artigo 172 da referida lei (GRAVATAÍ, p.52) prevê a responsabilização ao causador de dano ambiental, que ressarcirá o município, independente de multas ou outras penalidades.

Interessante ressaltar o artigo 189 da Lei Orgânica do Município de Gravataí (GRAVATAÍ, p.55): “Em todos os morros, as encostas e regiões, com declive superior a 30 graus, ficam proibidos o desmatamento, as terraplenagens, exploração imobiliária ou qualquer outra atividade com intenção de alterar as suas características naturais”.

4 Coleta de dados

4.1 Legislação referente às atribuições da Guarda Municipal de Gravataí na proteção do meio ambiente

Sichonany Junior (2014, p.129) comenta a abertura deixada pelo constituinte originário com relação às atribuições da Guarda Municipal:

(...) as guardas municipais foram disciplinadas como facultativas, e sem uma atribuição constitucional clara, que lhes permita laborar plenamente nos direitos sociais, inclusive o da segurança, dependendo de uma lei local (municipal) para estabelecer suas diretrizes de funcionamento. Na verdade, há essa possibilidade, destarte, a abertura deixada pelo constituinte originário, deixa margens para diversas interpretações, fazendo com que os entes federados

legislem sem um parâmetro fixo, atribuindo-lhes as mais diversas funções imagináveis.

A Lei nº 13.022, de 8 de agosto de 2014, dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais. Nela, prevê-se, no artigo 4º, que é competência da Guarda Municipal “a proteção de bens, serviços, logradouros públicos municipais e instalações do Município” (BRASIL, 2016c, p.1785). No parágrafo único desse artigo, fica claro que os bens citados estão dentro dos bens de uso comum e de uso especial, além dos dominiais.

Sichonany Júnior (2014, p.130) refere que as atribuições e o limite das funções dos guardas municipais devem ser pontuados. Segundo o autor, “não há impedimento constitucional algum para que a Guarda Municipal realize o policiamento ostensivo e preventivo dos bens, serviços e instalações dos respectivos municípios, pois assim, literalmente, disciplinou a Constituição”.

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) estabelece, dentro do objetivo geral da Matriz Curricular das Guardas Municipais, que estas ampliaram as funções e atribuições previstas no artigo 144, parágrafo oitavo, da Constituição Federal de 1988:

As funções e atribuições das Guardas Municipais ampliaram, na prática, aquelas previstas no artigo 144 da Constituição Federal, que se limitam à proteção dos bens, serviços e instalações municipais. Elas se multiplicaram ao longo dos anos acompanhando o crescimento das cidades e a complexidade dos problemas de urbanização (BRASIL, 2005, p.10).

4.2 Pesquisa de Campo

4.3.1 Entrevista realizada com o Inspetor do Grupamento Ambiental da Guarda Municipal de Gravataí

4.3.1.1O Grupamento Ambiental e suas atribuições

O Grupamento Ambiental foi criado em dezembro de 2011, sendo as áreas em que mais atua: resgate de animais silvestres usados em contrabando, o controle de parcelamento do solo e o patrulhamento da área rural. O convênio do Grupamento com a FMMA existe desde cerca de quatro anos atrás, pois foi notado que eram duas instituições que faziam o mesmo serviço. Dessa forma, para melhor separar as competências, foi estabelecido esse convênio, melhorando a gestão e o efetivo para o melhor desenvolvimento do serviço.

O Grupamento Ambiental é responsável pelos crimes ambientais e tem por parâmetro de atuação a Lei nº9.605 (Crimes ambientais) e demais leis de meio ambiente.

4.3.1.2Controle e fiscalização das zonas de extração mineral

O Inspetor ainda conta que o controle e fiscalização dos locais de extração que foram barrados é feito através de viaturas ostensivas que patrulham a zona rural a todo momento, e também

pelas denúncias feitas por pessoas que moram perto: estas percebem a movimentação e indicam o funcionamento do local que supostamente estaria fechado.

Sendo assim, o Inspetor conclui que acha muito eficaz o serviço prestado para o controle e fiscalização das zonas de extração mineral irregulares. Desde que o Grupamento Ambiental começou a atuar, em 2011, até o momento, várias zonas foram regularizadas e as que não se regularizaram foram fechadas.

4.3.2 Entrevista realizada com o Diretor Presidente da Fundação Municipal do Meio Ambiente de Gravataí

O entrevistado explicou que a FMMA é o órgão local do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), que é responsável pela consolidação e pela execução da política ambiental do município, fazendo a função de licenciamento, fiscalização, monitoramento e controle ambiental de Gravataí.

4.3.2.1 Tipos de extração mineral em Gravataí

Em 2013 foi feito um levantamento das áreas em que ocorre mineração em Gravataí e percebeu-se que o município tem vocação para a extração de argila, devido à planície de inundação do rio Gravataí, e, na parte mais alta, devido aos morros, há a concentração

da atividade de extração de arenito, conhecido como pedra grés, sendo que ao norte do município prospera a extração de basalto.

A questão mais preocupante referente à extração irregular e impactos ambientais é a mineração da pedra grés, pois gera um impacto permanente no meio ambiente, devido à velocidade em que é feita a extração por causa dos equipamentos mais avançados que existem atualmente e a não reparação das zonas exploradas. Antigamente, a extração levava mais tempo, portanto o impacto era menor: hoje em dia o impacto que antes levava dez anos para ser feito agora leva em torno de um mês. Esse tipo de mineração sustenta um comércio informal, que necessita regularização. Por isso, foram feitas algumas operações em conjunto com o Grupamento Ambiental, Brigada Militar e com o Ministério Público para buscar regularizar essas atividades.

4.3.2.2 Impactos da extração mineral irregular

A extração mineral irregular, além de gerar danos permanentes ao meio ambiente e não possuir nenhuma política de reparação, ainda cria certa deslealdade no mercado. O produto resultado de uma extração irregular é mais barato, pois não carece de licenciamento nem regularizações concedidas pelo DNPM (Departamento Nacional de Produção Mineral).

O diretor ainda relata que por muitas vezes é difícil a aceitação por parte do minerador de que a extração irregular deve ser

combatida devido aos impactos ambientais, já que muitas famílias tiram o seu sustento por meio desta atividade. Um dos exemplos relatados por ele é o da pedreira Vargas, que empregava cerca de cem trabalhadores em uma área de exploração que foi interdita no final de 2015, e que desde 2008 vinha funcionando de modo irregular.

4.3.2.3 Estratégia de controle e fiscalização das zonas de mineração pelo Município

O diretor referiu que a área rural do município sempre foi um problema, pelo fato de ela ter ficado de fora do plano diretor da cidade. Para efetivar o controle e fiscalização das zonas de mineração, em 2013 e 2014 foi feito um macrodiagnóstico com sobrevoos em Gravataí para identificar as zonas de extração de minérios. Após esse zoneamento, foi criado um trabalho de campo com o Grupamento Ambiental da Guarda Municipal de Gravataí e o setor de geologia da FMMA. O resultado desse trabalho foi a descoberta de várias zonas de extração em lugares indevidos, outras funcionando de modo irregular, tendo-se, assim, uma percepção bem real da situação.

O Diretor Presidente deixou bem claro que a FMMA procura organizar e regularizar as zonas de extração mineral que funcionam de modo irregular, jamais o simples fechamento da área de atividade, até porque, se for feita de maneira correta e organizada e com os

impactos ambientais controlados, essa atividade gera incriveis benefícios, tais como emprego e giro de mercado para o município. O objetivo é impedir que a condição irregular se torne maior que a condição regular.

Com relação ao controle e fiscalização das zonas de exploração interditas, Jackson ratifica basicamente o que o Grupamento Ambiental da Guarda Municipal de Gravataí mencionou: na maioria das vezes, fica-se sabendo por meio de denúncias ou por patrulhamento local feito pelo setor de fiscalização que atua em conjunto com o Grupamento Ambiental. Há uma diretriz na FMMA que o Grupamento Ambiental deve focar, principalmente, no contexto rural do município, que é onde se concentra a maior parte, senão a totalidade das atividades de mineração. Contudo, o Grupamento Ambiental necessita de um suporte técnico de um especialista na área para realizar efetivamente a fiscalização.

4.3.2.4 Eficácia do trabalho em conjunto

A integração do Grupamento Ambiental com a FMMA se deu por meio de convênio celebrado em 2013, cujo objetivo era a proteção para os servidores da Fundação, pois, muitas vezes, nas mineradoras irregulares trabalham pessoas foragidas e isso pode gerar risco aos fiscais, que não possuem treinamento tático como a Guarda Municipal. Dessa forma, mantém-se agora o Grupamento

Ambiental mais próximo do serviço de fiscalização, até desenvolvendo uma experiência muito positiva, pois traz para a Guarda Municipal agentes que têm vontade de fazer um serviço a favor do meio ambiente e por outro lado a Fundação permite que eles se aperfeiçoem não só no conhecimento técnico, mas fazendo treinamentos, capacitações e cursos em outras áreas em que a FMMA atua fortemente.

Por fim, o entrevistado acredita que o trabalho do Grupamento Ambiental e da FMMA com relação à fiscalização e controle das zonas de extração mineral é eficaz, apesar de apresentar problemas de vez em quando. Entretanto, os grupos são bem focados e possuem uma linha de planejamento que objetiva a regularização total das zonas de extração e não impedir a completa extração mineral. O que dificulta essa aceitação, na opinião do entrevistado, é a aceitação do minerador em emitir notas fiscais e apresentar licenciamento. Para se atingir esse objetivo, é preciso sensibilizar o minerador do seu papel, orientando-o de que ele pode trabalhar, desde que extraído de forma regular; o que não pode é continuar de forma irregular e deixar os impactos ambientais aumentarem. A FMMA e o Grupamento Ambiental possuem grande conhecimento das áreas de extração da região e exercem, conjuntamente, um trabalho que busca a regularização das pedreiras, razão pela qual possuem esperança de sucesso no objetivo almejado.

5 Considerações finais

Ao longo do presente trabalho, percebemos o pensamento de José Afonso da Silva, que acredita que a Constituição Federal vigente ultrapassou Constituições mais recentes com relação à proteção do meio ambiente, pois este tem a ver com o direito fundamental à vida. Em outras palavras, a Constituição Federal protege um bem maior: a qualidade de vida humana. Da mesma forma, as legislações infraconstitucionais seguem o mesmo princípio, procurando nortear a conduta humana de modo a proteger o meio ambiente e punir aqueles atos que o danifiquem de forma severa.

Por meio da revisão bibliográfica, percebeu-se que os recursos minerais adquiridos da extração mineral são bens esgotáveis, não renováveis, e sua exploração provoca impactos ambientais. Já que não há como impedir a mineração, pelo fato desta ser um dos setores básicos da economia brasileira, faz-se necessária a prevenção, de forma que os impactos ambientais sejam diminuídos de modo eficaz, tendo-se como base os regulamentos ambientais vigentes.

Verificou-se que o Grupamento Ambiental da Guarda Municipal de Gravataí auxilia a Fundação Municipal do Meio Ambiente na fiscalização das zonas de extração mineral, realizando o patrulhamento ostensivo, principalmente na área rural do município, onde mais ocorre esse tipo de atividade. O Grupamento

Ambiental, dessa forma, atua de modo a prevenir ocorrências de crimes ambientais de maneira geral. Tal auxílio está regulamentado por um Termo de Convênio celebrado entre a própria Fundação Municipal do Meio Ambiente e a Secretaria Municipal de Assuntos de Segurança Pública em março de 2015.

Concluiu-se que a atuação em conjunto do Grupamento Ambiental e dos fiscais da Fundação Municipal do Meio Ambiente visa impedir que a condição irregular de extração de minérios se torne maior que a condição regular, e tal trabalho está dando certo.

Por meio das entrevistas realizadas, constatou-se que, em Gravataí, a questão da extração irregular de pedra grés é um problema muito sério, pois, além de causar impactos ambientais permanentes em razão da rapidez de tal trabalho, é a maneira como muitas famílias da zona rural do município ganham seu sustento. Em outras palavras, é um trabalho informal que necessita ser regularizado e os mineradores possuem dificuldade de entender as consequências ambientais de uma extração sem licenciamento.

O trabalho em conjunto entre FMMA e Grupamento Ambiental visa à regularização das zonas de extração que não possuem licenciamento, e não a proibição das atividades de mineração. Conforme verificado por meio das entrevistas, a mineração do solo é uma atividade de extrema importância na economia do município, que gera empregos e giro de mercado. Assim, a atuação conjunta dos órgãos de proteção ao meio ambiente

se faz necessária, a fim de que se conscientize da importância de se reparar os danos ocasionados ao meio ambiente.

Conclui-se, então, que a atuação do Grupamento Ambiental da Guarda Municipal de Gravataí, juntamente com a Fundação Municipal do Meio Ambiente, é eficaz, à medida que esta possui atribuição legal de fiscalização ambiental e aquela a auxilia no patrulhamento ostensivo no município. Além disso, por meio do convênio celebrado entre esses órgãos, o Grupamento Ambiental aperfeiçoa o conhecimento técnico de seus agentes por meio da FMMA, que também os proporciona treinamentos, capacitações e cursos.

Por fim, salienta-se que o meio ambiente precisa de gestão, fiscalização e, principalmente, educação. Trabalhos como este evidenciam como há dificuldade na preservação do meio ambiente, visto que a comunidade humana, acreditando ser o centro do universo, manipula a natureza e reelabora seu meio. Por isso, é preciso mudar a percepção das pessoas, isto é, fazê-las perceber que o meio ambiente é necessário para se sobreviver e conviver.

Referências

BACCI, Denise de La Corte; LANDIM, Paulo Milton Barbosa; ESTON, Sergio Médiçi de. Aspectos e impactos ambientais de pedreira em área urbana. *Revista Escola de Minas*, Ouro Preto, v.59, n.1, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0370-44672006000100007>. Acesso em: 03 jun. 2017.

BARROS, Wellington Pacheco. *Curso de direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BRASIL. *Código Civil*. Organização de Anne Joyce Angher. 22. ed. São Paulo: Rideel, 2016.

_____. *Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981*. Organização de Anne Joyce Angher. 22. ed. São Paulo: Rideel, 2016.

_____. *Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Organização de Anne Joyce Angher. 22. ed. São Paulo: Rideel, 2016.

_____. *Lei nº 13.022 de 8 de agosto de 2014*. Organização de Anne Joyce Angher. 22. ed. São Paulo: Rideel, 2016.

_____. *Ministério da Justiça. SENASP. Matriz Curricular Nacional para as Guardas Municipais*. 2005. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/senasp-1/matrizcurricularguardasmunicipais2005.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2017.

DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Curso de direito Ambiental Brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GRAVATAÍ. *Lei nº 2751 de 27 de dezembro de 2007* – Dispõe sobre o regulamento disciplinar dos servidores da Guarda Municipal de Gravataí e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/rs/g/gravatai/lei-ordinaria/2007/276/2751/lei-ordinaria-n-2751-2007-dispoe-sobre-o-regulamento-disciplinar-dos-servidores-da-guarda-municipal-de-gravatai-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 8 abr. 2017.

GRAVATAÍ. *Lei Orgânica do Município de Gravataí*. Disponível em:

<<https://www.cmgravatai.rs.gov.br/atende.php?rot=1&aca=119&ajax=t&processo=viewFile&ajaxPrevent=1495395860510&file=3BC6E657511CBCFAF7066417FF8B23C25932803D&sistema=WP0&classe=UploadMidia>>. Acesso em: 21 mai. 2017.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional Esquematizado*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MOARES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 32. Edição. São Paulo: Atlas, 2016.

SICHONANY JÚNIOR, Wilson Klippel. Segurança Pública: obrigação ou faculdade dos municípios?. *Revista Segurança, Justiça e Cidadania*, Brasília, Ano 6, n. 9, p. 127-148, 2014. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/analise-e-pesquisa/download/revista_seguranca/revista-seguranca-justica-e-cidadania_numero-9.pdf/view>. Acesso em: 4 jun. 2017.

SILVA, João Paulo Souza. Impactos ambientais causados por mineração. *Revista Espaço da Sophia*, ano 1, n.8, 2007. Disponível em:

<www.registro.unesp.br/sites/museu/basededados/arquivos/00000429.pdf>. Acesso em 03 jun. 2017.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 32. Edição. São Paulo: Malheiros, 2009.

ASPECTOS HISTÓRICOS DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E O ESTATUTO DA CIDADE

*Pedro de Menezes Niebuhr*²²⁰

*Belisa Bettega da Rosa*²²¹

Resumo: O presente artigo tem como objetivo analisar o desenvolvimento do planejamento urbano no Brasil até a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), para, com isso, compreender as origens e a natureza do plano diretor, previsto constitucionalmente como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Para tanto, os antecessores do plano diretor foram divididos em quatro períodos históricos e, através do estudo destes, foi possível concluir que, majoritariamente, antes do Estatuto da Cidade, os planos diretores eram percebidos, dentro da perspectiva do movimento da reforma urbana (mais especificamente do marco teórico eleito, o autor Flávio Villaça), como dotados de pouca eficácia, por vezes produzidos para atender as demandas de setores específicos da sociedade. No entanto, a partir da utilização do método de abordagem dedutivo, concluiu-se que o plano diretor previsto pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade representa uma mudança de

²²⁰ Doutor em Direito pela PUC/RS, com estágio de doutoramento (CAPES) na Universidade de Lisboa (2014). Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2007). Graduado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2003). Professor de Direito Administrativo e Direito Urbanístico na Universidade Federal de Santa Catarina. Membro nato do Instituto de Direito Administrativo de Santa Catarina (IDASC). Conselheiro do Conselho Estadual do Meio Ambiente de Santa Catarina. Presidente da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SC. Advogado.

²²¹ Advogada, bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Integrante do Grupo de Pesquisa em Direito Ambiental e Ecologia Política na Sociedade de Risco (GPDA/UFSC).

paradigma, eis que, como instrumento de natureza política, possui validade pendente, para além da proficiência técnica em resolver os problemas da urbanização, da construção dialógica com os diferentes setores da sociedade.

Palavras-chaves: Planejamento Urbano. Estatuto da Cidade. Plano Diretor.

Abstract: The purpose of this article is to analyze the development of urban planning in Brazil until the approval of the City Statute (Law 10,257 / 2001), to understand the origins and nature of the master plan, constitutionally established as the instrument of development policy and urban expansion. To that end, the predecessors of the master plan were divided into four historical periods and, through their study, it was possible to conclude that, before the City Statute, the master plans were perceived, within the perspective of the urban reform movement (more specifically from the theoretical framework elected, the author Flávio Villaça) as endowed with little effectiveness, sometimes produced to meet the demands of specific sectors of society. However, using the deductive method, it was concluded that the master plan established by the Federal Constitution of 1988 and regulated by the City Statute represents a paradigm shift, hence, as a political instrument, it has its validity dependent, in addition to the technical proficiency in solving the problems of urbanization, of dialogical construction with the different sectors of society.

Keywords: Urban Planning. City Statute. Master Plan.

1 Introdução

O crescimento das cidades e, conseqüentemente, dos problemas urbanos, é latente na realidade mundial e latino-americana. Nesse cenário, a discussão sobre o conceito e natureza do direito de propriedade, que rege a apropriação do espaço rural e

urbano, é essencial. A partir dessa premissa, e pautado nas inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, o presente trabalho se propõe a pesquisar a origem e natureza do principal instrumento de desenvolvimento e de expansão urbana: o plano diretor.

A hipótese inicial, a partir da qual serão estruturados os objetivos específicos do trabalho, é a de que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, ao politizarem e regulamentarem o plano diretor, no sentido de instituir uma gestão democrática das cidades, trouxeram um instrumento jurídico e político inédito, que possui validade dependente, para além da proficiência técnica em resolver os problemas da urbanização, da construção dialógica com os diferentes setores da sociedade.

A comprovação ou refutação dessa hipótese é buscada através da identificação dos antecessores do atual modelo de plano diretor, feita através do tópico “A Análise de Flávio Villaça e Maria Cristina da Silva Leme”, e do estudo sobre sua presente conformação e características, realizado no tópico “O Estatuto da Cidade e o plano diretor”.

Para tanto, a presente investigação fará uso do método de abordagem dedutivo, que partirá de uma premissa ampla, composta pelo estudo dos antecessores do atual modelo de plano diretor e do contexto histórico que o originou, para uma premissa menor, que tratará sobre sua conformação e características. O método de procedimento será o monográfico e a temática será desenvolvida

através da técnica de documentação indireta, que envolve pesquisa bibliográfica e documental.

2 Aspectos históricos do planejamento urbano no Brasil

2.1 Conceito de planejamento urbano no Brasil

Conforme Villaça (2004, p. 172, 173 e 182), o planejamento urbano, plasmado na figura do plano diretor, diz respeito a organização do espaço urbano (mas pode não se limitar a isso) e é aplicável ao âmbito da cidade individualmente.

O conceito adotado por Villaça é baseado em uma divisão entre o planejamento urbano *stricto sensu* (aquele vinculado ao conceito de plano diretor) e *lato sensu* (que também inclui outros posicionamentos tais como o zoneamento²²², o planejamento de cidades novas e o urbanismo sanitarista). Destes dois conceitos, o autor, ao estudar e classificar os períodos que compõem a história do planejamento urbano, seleciona a definição *stricto sensu* como seu objeto de estudo, considerando ser a corrente/discurso hegemônico no país (VILLAÇA, 2004, p. 175).

²²² Posteriormente, no texto “Crítica ao anteprojeto de lei do Plano Diretor de Florianópolis”, Flávio Villaça afirma que atualmente a prática de vincular o controle de uso do solo (zoneamento) e o plano diretor é tão frequente que é possível supor que zoneamento seja sinônimo de plano diretor. Vide: VILLAÇA, Flávio. Crítica ao anteprojeto de lei do Plano Diretor de Florianópolis. In.: PERES, Arlis Buhl [et. al.] (Org.). Reconstruindo paisagens: desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis. Florianópolis: Editora da UFSC, 2013, pp. 3353, p. 34.

Na perspectiva de Villaça, o planejamento urbano *stricto sensu* surge, no Brasil, a partir da década de 1950 e não abrange qualquer teoria ou pensamento sobre o urbano, tampouco ações não planejadas do Estado neste setor, eis que trata de planos advindos do Estado para cidades específicas. Villaça destaca que o planejamento urbano não deve ser confundido com o urbanismo ou com as políticas urbanas (VILLAÇA, 2004, p. 176).

Isso porque o urbanismo seria o “conjunto de técnicas e/ou discursos referentes à ação do Estado sobre a cidade”, ou, ainda, o “conjunto de ciências – e supostas ciências – que estudam o urbano”, e as políticas públicas, inseridas no campo da política, referem-se “às reais ações e às propostas consequentes de ação do Estado sobre o urbano” (VILLAÇA, 2004, p. 180).

Leme (1999, p. 20-38), por outro lado, apesar de dissociar os conceitos de urbanismo e de planejamento urbano, coloca o segundo como uma das linhas do primeiro. No entendimento da autora, o conceito de urbanismo que vigorou dentro do Brasil do final do século XIX até os anos 60 era separado em planejamento urbano, que abrange os planos de melhoramento e os planos diretores de desenvolvimento integrado (assim denominados na década de 70), e em outra corrente, que tem origem no movimento modernista e ressoa na construção de Brasília. Esses são os conceitos que Leme adota para estudar a história do urbanismo dentro do Brasil.

Diante dos posicionamentos doutrinários mencionados acima e, para os fins do presente estudo, utilizar-se-á do conceito de

planejamento urbano *lato sensu*, eis que a doutrina majoritariamente utilizada no trabalho não realiza a distinção, aplicada por Villaça, entre planejamento *lato* e *stricto sensu*.

2.2 Aspectos históricos do planejamento urbano no Brasil

Os aspectos históricos do planejamento urbano brasileiro, desenvolvidos no presente tópico, terão como marco teórico a divisão em períodos feita por Villaça (2004) e por Leme (1999).

A primeira divisão de períodos, elaborada por Villaça (2004), tem início em 1875 e reparte a história em quatro etapas: (i) os planos de melhoramento e embelezamento [1875-1930]; (ii) o urbanismo e o plano diretor [1930-1965]; (iii) os superplanos [1965-1971]; e (iv) o plano sem mapa [1971-1992]. Esta última etapa será alargada para abranger toda a década de 1990, ou seja, abrangerá os anos de 1971 até o final da década de 1990.

A segunda divisão, também utilizada como marco teórico, é aquela sistematizada por Leme (1999), que se propõe a analisar, dentro do período de 1895 a 1965, a formação do urbanismo nas cidades brasileiras, separando-o em três os períodos históricos: o primeiro de 1895 a 1930, o segundo de 1930 a 1950 e, por fim, o terceiro até 1964.

Apesar de se considerar os dois marcos teóricos eleitos, será adotada a divisão em períodos elaborada por Villaça, tendo em vista

que esta abrange mais períodos históricos do que a desenvolvida por Leme.

Antes de adentrar no conteúdo de cada um dos tópicos, destaca-se que o autor Flávio Villaça é um dos expoentes do movimento da reforma urbana, que atribui os problemas urbanos tanto ao funcionamento do mercado quanto ao planejamento estatal. A perspectiva desse autor, portanto, é no sentido de entender o mercado como um mecanismo de segregação social e concentração de renda e o planejamento urbano como um complemento (e não um instrumento de correção) desse mercado (PINTO, 2011, p. 35).

A perspectiva do autor e do movimento de reforma urbana, que tem forte influência da teoria marxista²²³ do capitalismo monopolista de Estado é no sentido de entender o planejamento estatal como instrumento de interesses dos capitalistas para valorização das propriedades e a segregação da população pobre (PINTO, 2011, p. 35).

O presente artigo não entra no mérito do diagnóstico realizado pelo movimento da reforma urbana, ou seja, não adota as conclusões e premissas que regem o movimento. No entanto, utiliza a obra dos autores a ele vinculados para fazer uma análise histórica do planejamento urbano brasileiro, como se verá a seguir.

²²³ Victor Carvalho Pinto (2011, p. 35), ao exemplificar quais seriam as influências marxistas do movimento da reforma urbana, cita os autores Henri Lefebvre, David Harvey, Manuel Castels e Alain Lipietz.

2.2.1 Os planos de melhoramento e embelezamento (1875-1930)

O planejamento pautado no embelezamento urbano se disseminou mundialmente, em especial nos Estados Unidos. O destaque naquele país é o exemplo de Washington (planejada em 1793) e o movimento *City Beautiful*, que retratam um planejamento ideológico, voltado para glorificar e impor o Estado e a classe capitalista (VILLAÇA, 2004, p. 192).

No Brasil, os primeiros indícios da importação desta tendência surgiram em 1875 e 1876, quando foram publicados os relatórios da Comissão de Melhoramento da Cidade do Rio de Janeiro, que tinha, entre seus membros, o engenheiro Pereira Passos, e foi nomeada em maio de 1874 para organizar um plano geral da capital (VILLAÇA, 2004, p. 193-195).

Na época, o termo embelezamento abrangia o projeto e construção de obras de infraestrutura, o ajardinamento de parques e praças e a elaboração de uma legislação urbanística (LEME, 1999, p.2223). O planejamento se caracterizava como renascentista e dava ênfase à beleza monumental (VILLAÇA, 2004, p. 193). As obras de infraestrutura eram compostas tanto pela construção de ferrovias quanto por obras de saneamento, abertura e regularização do sistema viário e se voltavam para áreas centrais (LEME, 1999, p. 22).

A pressão das epidemias que assolavam as cidades brasileiras motivou a contratação de engenheiros para implantar redes de água e esgoto. Além do saneamento, a circulação ocupou papel

importante, eis que as cidades precisavam superar a estrutura de circulação construída durante a economia colonial, adstrita a passagens entre as cidades e os centros produtores, e adequar as ruas aos novos meios de transporte, tais como o bonde (LEME, 1999, p. 22).

O enfoque na elaboração de uma infraestrutura voltada à circulação de mercadorias ignorou, segundo Luiz de Pinedo Quinto Junior, a dimensão social e os problemas de habitação (2013, p. 54), que não foram ilustrados nos códigos de edificação, uso e ocupação do solo urbano no Brasil. Estes, na percepção do autor, partiriam de uma cidade na qual inexistem divisões sociais entre incluídos e excluídos (QUINTO JUNIOR, 2003, p. 191).

A década de 1930 marcou a substituição do domínio do poder político, que passou da aristocracia rural para a burguesia urbano-industrial (VILLAÇA, 2004, p. 204). Para o autor, o declínio da hegemonia da classe dominante foi manifestado, no âmbito urbano, pela “progressiva perda de sua capacidade de anunciar suas obras com antecedência, ou seja, por meio de planos” (VILLAÇA, 2004, p. 204). A ausência de planos não impediu, no entanto, a realização das obras de interesse da classe dominante, que apenas deixaram de ser divulgadas na forma de planos, pois não envolviam o interesse popular.

Ao mesmo tempo, os planos não podiam anunciar obras de interesse popular, eis que estas não seriam feitas, o que esvaziou o conteúdo de tais documentos. Segundo Villaça, nasceu um novo

discurso, ao mesmo tempo em que declinavam os planos de embelezamento e melhoramentos: o plano diretor e o urbanismo multidisciplinares (VILLAÇA, 2004, p. 204).

2.2.2 O urbanismo e o plano diretor (1930-1965)

Em 1927 surgiu um novo modelo estrangeiro de planejamento urbano: o *Regional Survey of New York and Its Environs*. Entre suas principais inovações, estava a contratação de um economista para avaliar os problemas urbanos. Este plano, elaborado com o patrocínio do empresariado da cidade de Nova York, voltou-se a compreender economicamente e cientificamente o uso do solo, fator que aumentou sua abrangência e interdisciplinaridade (VILLAÇA, 2004, p. 200).

Inspirado neste modelo, que, no entanto, segundo Villaça foi mal adaptado ao contexto nacional, o planejamento urbano brasileiro passou a demandar conhecimentos de diversas outras áreas de conhecimento, além das tradicionais engenharia e arquitetura. As obras de embelezamento foram aos poucos sendo substituídas pelas obras de infraestrutura, que tinham como objetivo constituir a cidade como força de produção, ou seja, dar “condições gerais de produção e reprodução do capital”. Mudaram as prioridades na administração urbana (VILLAÇA, 2004, p. 198-201).

O destaque para o desenvolvimento de infraestrutura, em especial aquela voltada ao saneamento e aos transportes, pôde ser

verificado nos dois principais planos do período, divulgados em 1930 para as cidades de São Paulo (elaborado por Agache) e Rio de Janeiro (elaborado por Prestes Maia) (VILLAÇA, 2004, p. 206-207).

Leme destaca o desenvolvimento do campo de estudos urbanos na época, fomentado pela “emergência de novos temas, a introdução de novos métodos e a participação de profissionais de outras disciplinas que, até aquele momento, não haviam se ocupado da questão urbano” (1999, p.32). Ainda, ressalta que as décadas de 1930 a 1950 representaram a afirmação do urbanismo nas universidades, a expansão de sua atuação e sua consolidação como área de conhecimento e de prática profissional (1999, p. 26).

Esse desenvolvimento do campo de estudos urbanos pode ser considerado como uma das causas das demandas de urbanistas e institutos de engenharia e arquitetura, surgidas durante as décadas de 1940 e 1950 e não reconhecidas pelos políticos e administradores, de elaboração de planos diretores (VILLAÇA, 2004, p.21).

Na interpretação de Leme (1999, p.31), os planos elaborados no período de 1930 a 1950, especialmente os destinados as cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre e, em menor escala, Recife, voltados para a circulação de pessoas e mercadorias, serviram como uma preparação para a fase de industrialização que ocorreria a partir dos anos 50.

Para Villaça (2004, p. 210-211), durante as décadas de 1930 e 1950, a classe dominante brasileira pôde executar obras de seu interesse, elaboradas em planos antigos e fundamentalmente

voltadas à remodelação do centro e de seu sistema viário. No entanto, o autor entende que esse processo de elaboração de planos foi aos poucos sendo reduzido, assim como as propostas urbanas da classe dominante, que eram assumidas pelas administrações municipais.

Em paralelo a este vácuo de propostas ocorreu um aumento das taxas de urbanização que deixou claro a defasagem da legislação e dos instrumentos urbanísticos em relação às demandas sociais, tais como habitação, serviços de infraestrutura urbana para as novas áreas de expansão e o redesenho da cidade numa perspectiva de regulação social. Os códigos de obras e a legislação de zoneamento não eram suficientes e surgiu a necessidade de “instrumentos urbanísticos que superassem a visão voltada unicamente para o controle de uso do solo urbano” (QUINTO JUNIOR, 2003, p. 187-188).

Como consequência deste cenário, durante os anos de 1945 a 1964, foi possível verificar diversas propostas políticas de reformas de base, e, ainda, a assunção de um novo papel pelas cidades, tomadas como fundamentais “nas políticas de desenvolvimento econômico e social, especialmente com a passagem do suporte rural das atividades econômicas para o suporte urbano”. Nesses anos, portanto, “um conjunto de políticas urbanas passou a ocupar o centro dos debates e a fazer parte da pauta das administrações” (QUINTO JUNIOR, 2003, p. 187).

Em 1963, o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Ministério Trabalho e Previdência Social em

Petrópolis (RJ), mereceu destaque. Maricato (2008, p. 20) explica que o seminário teve no Instituto de Arquitetos do Brasil o seu principal promotor, e que o documento resultante do evento foi uma das bases para a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) em 1964.

Porém, a experiência política de proposição democrática de reformas restou interrompida a partir de 1964, com o golpe militar. Nos anos que se seguiram, mais especificamente nos anos de 1964 a 1985, a política urbana brasileira passou a ser pensada por um grupo de estrategistas, que estabeleceram a questão territorial como “um componente importante no controle político” (QUINTO JUNIOR, 2003, p. 193).

Em 1964 foi criado pelo regime militar o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), integrado ao Sistema Financeiro de Habitação (SFH) (MARICATO, 2008, p. 20). O golpe militar e a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) são adotados por Leme como marcos dentro da prática do planejamento urbano e regional no Brasil, eis que, para a autora, a partir de então, a atuação do SERFHAU centralizaria e comandaria a política urbana no país (LEME, 1999, p. 21).

Porém, para Villaça, que adota o conceito de planejamento urbano *stricto sensu*, o novo marco surgiu apenas em 1965, com a contratação do urbanista Constantin A. Doxiadis para elaborar o plano do Rio de Janeiro. Esse plano, caracterizado pela tecnocracia

e alienação, marcou a passagem do “planejamento que era executado para o planejamento-discurso” e “o início do período do superplano tecnocrata que não é assumido pelo governante, apesar de encomendado por ele” (VILLAÇA, 2004, p. 211).

2.2.3 Os superplanos (1965-1971)

O período dos superplanos foi marcado por planos elaborados fora das administrações municipais e deslocados dos interesses das classes dominantes. A implementação efetiva dos planos pela administração pública ficou cada vez mais distante e isso por diversas razões (VILLAÇA, 2004, p. 212).

A primeira delas diz respeito ao afastamento entre a rotina da administração pública e a “verdadeira enxurrada de ‘recomendações’, cálculos, padrões técnicos, modelos a serem seguidos e às vezes (...) leis” que advinham dos planos, o que tornava difícil sua absorção pelos diversos órgãos públicos que deveriam aplicá-los. Em segundo lugar, a abrangência alargada dos planos entrava em conflito com o modelo adotado pela administração pública, que cada vez mais buscava uma atuação setorializada e especializada (VILLAÇA, 2004, p. 213).

No entanto, de acordo com Villaça, a dificuldade que talvez tenha sido decisiva na aplicação dos superplanos dizia respeito ao fato que estes, por sua complexidade e abrangência (tratavam de diversos problemas sociais) se afastavam dos interesses da classe

dominante, que não tinha mais as “condições de hegemonia necessárias para apresentar suas propostas abertamente, como fazia no século XIX” (VILLAÇA, 2004, p. 214).

Os principais representantes dos superplanos foram o Plano de Doxiadis para o Rio de Janeiro e o Plano Urbanístico Básico (PUB) de São Paulo.

O Plano de Doxiadis para o Rio de Janeiro, obra do urbanista Constantin A. Doxiadis, foi concebido, redigido e impresso em inglês e entregue em novembro de 1965. A própria redação em língua estrangeira expressou a vocação de inefetividade do documento (VILLAÇA, 2004, p. 215).

O Plano Urbanístico Básico de São Paulo, composto por 3.400 páginas e elaborado pela “maior equipe técnica diversificada jamais vista no país”, formada por “um consórcio de escritórios brasileiros e norteamericanos”, foi entregue no início de 1969 e permaneceu, desde então, engavetado e esquecido (VILLAÇA, 2004, p. 215-216).

Aos poucos, os planos altamente complexos e rebuscados, sumariamente engavetados pela administração municipal, foram substituídos por planos diretores singelos e simplórios, elaborados pelos técnicos municipais quase sem mapas e desprovidos de diagnósticos técnicos. Surgiu durante os anos de 1970 o “plano sem mapa” (VILLAÇA, 2004, p. 221).

2.2.4 O plano sem mapa (1971- década de 1990)

A prática do planejamento urbano *stricto sensu*, baseada nos superplanos, contrastou com as políticas públicas alavancadas pelo governo federal que, dentro do planejamento urbano *lato sensu*, iniciou em 1967 um forte movimento de construção nas cidades. A ação tinha como foco os campos do saneamento, transportes e habitação, e foi estruturada em fontes de financiamento da política habitacional e urbana, em especial a de saneamento básico (MARICATO, 2008, p. 20).

Esse forte investimento federal foi considerado por Quito Junior (2013, p. 60-62) como uma das causas da impulsão do processo de elaboração de planos diretores territoriais no país, que, no entanto, por assumirem um caráter burocrático e tecnocrático, visualizavam a cidade ideal, sem se preocupar com os problemas urbanos que nela habitavam (como a especulação imobiliária e os problemas habitacionais) ou desenvolver instrumentos de regulação sócio-espacial.

O conjunto de generalidades que compunha os planos diretores desse período se limitava a enumerar objetivos, políticas e diretrizes que nunca eram detalhadas. Com isso, afastava as discórdias e conflitos que o circundavam, e, com elas, sua aplicabilidade (VILLAÇA, 2004, p.221).

Um dos exemplos de plano sem mapa, que representa esse período, é o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo (PDDI), aprovado por meio de uma lei simples, desprovida do volumoso diagnóstico técnico que

caracterizou, por exemplo, o Plano Urbanístico Básico (PUB) do mesmo município, a ele anterior. Segundo Villaça, a maioria dos artigos desse plano não teve utilidade e o único mapa nele referido nunca foi divulgado (VILLAÇA, 2004, p.221).

Para Villaça, o planejamento urbano ilustrado pelos “planos sem mapas” servia como portador das ideologias das classes dominantes e ocupava o papel de mero discurso, e, assim, cumpria a “missão ideológica de ocultar os problemas das maiorias urbanas²²⁴ e os interesses dominantes na produção do espaço urbano” (VILLAÇA, 2004, p. 222).

Esses problemas sociais, no entanto, foram externados por meio do surgimento, durante as décadas de 70 e 80, de um processo de mobilização e mudanças políticas. Novos partidos políticos foram constituídos, e os partidos políticos tradicionais foram reorganizados, o que expressa o anseio de mudanças, que perpassam

²²⁴ O autor Flávio Villaça utiliza, em sua fala, diversas expressões sem uma conceituação prévia: “maiorias urbanas”; “interesses dominantes” ou “classes dominantes”; “poderes sociais”, entre outras. Nesse sentido, a presente nota tem como objetivo esclarecer quais os fundamentos teóricos adotados pelo autor, para pontuar porque essas expressões aparecerão no presente trabalho. O autor Flávio Villaça parte da constatação de que o espaço social e o espaço urbano são socialmente produzidos, ou seja, são produtos do trabalho humano. Conclui que a partir dessa concepção do espaço social, é possível inserir seu estudo na lógica do materialismo histórico, da dominação e do conflito de classes. Por esse motivo, o autor parte da premissa de que “nenhum aspecto da sociedade brasileira poderá ser jamais explicado/compreendido se não for considerada a enorme desigualdade econômica e de poder político que ocorre em nossa sociedade”. Vide: VILLAÇA, Flávio. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. Estudos Avançados, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 37-58, apr. 2011. ISSN 1806-9592. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/10597/12339>>. Acesso em: 10 dec. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142011000100004>

pelo pleito de eleições democráticas e de um fortalecimento do governo municipal (FERNANDES, 2008, p. 50).

A Lei 6.766/79²²⁵, que prevê loteamentos de interesse social, ilustrou uma tomada de consciência, que iniciou no final da década de 70, a respeito do mercado informal de moradia e da existência de parcelas da população territorialmente e socialmente excluídas (FERNANDES, 2008, p. 50). Também nesse período começou a surgir “uma cultura técnica de projetos de interesse social, que procuram urbanizar e integrar as populações (...) excluídas” (QUINTO JUNIOR, 2003, p. 191).

Em que pese a ideia de função social da propriedade ter sido veiculada na Constituição de 1967, por inclusão feita através da Emenda Constitucional 1/1969, não existia, na legislação infraconstitucional, normas para delimitar seu conteúdo e criar obrigações aos proprietários. Por isso, a conformação do direito de propriedade era pautada apenas por “normas voltadas aos limites administrativos para o exercício do direito de construir” (MOREIRA, 2006, p. 29).

²²⁵ A lei 6.766/79 “dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências”. Antes de sua aprovação, o parcelamento do solo urbano era disciplinado por meio do Decreto-Lei 58/1937 e pelo Decreto 3.079/1938. Sua importância tem fundamento no fato de que, diferente dos Decretos que a precederam, que tinham como finalidade proteger os comprados de lotes, esta lei tem uma preocupação urbanística: ela reconhece a competência dos Municípios para regularizarem os parcelamentos ilegais existentes em seus territórios e traz a possibilidade de parcelamentos especiais para a população de baixa renda. Cita-se: SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à cidade e a Revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/o_direit.pdf>. Acesso em 10 dez. 2017.

No entanto, o alto custo das obras de infraestrutura urbana (saneamento, abastecimento de água, transporte público e habitação) fomentou, durante a década de 80, a necessidade de criação e aprovação de uma legislação urbanística com instrumentos capazes de ordenar o crescimento das cidades (QUINTO JUNIOR, 2003, p.191).

A convocação da Assembleia Constituinte reacendeu as discussões e propostas relativas à questão urbana e atraiu movimentos populares, que se reforçam diante da possibilidade de influência durante a elaboração da nova Constituição do país (MARICATO, 2008, p. 20). Retomou-se as “demandas populares que tinham começado a despontar no Primeiro Seminário de Habitação e Reforma Urbana realizado em Petrópolis em 1963” (VILLAÇA, 2004, p. 232-233).

As mobilizações pela reforma urbana ocorridas nos anos 80 foram vitoriosas na inédita inserção de capítulo específico sobre a política urbana na Constituição Federal de 1988 (MARICATO, 2008, p. 90 e 101), que, mesmo que com mais de cem anos de atraso, trouxe diversos instrumentos e princípios essenciais para a gestão urbana no país. A atualização do princípio da função social da propriedade urbana e a politização dos instrumentos e da legislação urbanística representou um grande avanço (QUINTO JUNIOR, 2013, p. 63).

A vitória deve ser ponderada, entretanto, pelo tratamento dado à função social da propriedade, que teve sua implementação

dificultada pelo condicionamento da aplicação de instrumentos a ela voltados à existência de uma lei federal e de um plano diretor (QUINTO JUNIOR, 2003, p. 193).

Fernandes (2008, p. 51) explica que a vinculação do princípio da função social da propriedade urbana à aprovação de leis municipais de planejamento regional constituiu uma estratégia dos grupos conservadores, que pareciam ter a intenção de tornar esse princípio uma mera figura retórica.

E isso porque, como dito anteriormente, a natureza elitista e tecnocrática que permeava a limitada experiência brasileira de planejamento urbano fazia com que sua aplicação fosse amplamente ineficaz na reversão das condições históricas de desenvolvimento urbano excludente do país (FERNANDES, 2008, p. 51).

Como mencionado, desde o final da década de 1930 o planejamento urbano vinha se enfraquecendo, e passando para o plano do discurso. O plano diretor, por ocupar um papel de mero discurso que transmite as ideologias da classe dominante, não conseguia abranger nem as reivindicações das populações marginalizadas e nem as políticas públicas reais nas esferas imobiliária e fundiária (VILLAÇA, 2004, p. 232).

No entanto, a partir da determinação constitucional e do processo de mobilização social e disputa política ocorrida durante a década de 1990 (FERNANDES, 2008, p. 52), resultante na politização e vinculação do planejamento urbano brasileiro à gestão democrática, surge um plano diretor claramente elaborado e

aprovado por meio de um projeto de lei, o qual, atrelado à participação popular, simbolizou o fim de um período histórico e o “avanço da consciência e organização populares” (VILLAÇA, 2004, p. 235-236).

Isso porque a politização dos planos e a gestão democrática permitiu revelar “os interesses vinculados ao espaço urbano” e, com isso, fomentar “debates e processos de negociação de natureza política entre interesses que aparecem claramente como conflitantes” (VILLAÇA, 2004, p. 238).

Com o surgimento do Estatuto da Cidade em 2001 e, conseqüentemente, dos planos diretores elaborados sob sua égide, é necessário fazer uma nova avaliação, a fim de verificar se os instrumentos urbanísticos estão efetivamente alterando a política fundiária municipal e o processo de produção de habitação de interesse social (QUINTO JUNIOR, 2013, p. 47-78).

Isto porque o Estatuto da Cidade, ao regulamentar e expandir os dispositivos constitucionais sobre política urbana, reconheceu explicitamente o direito à cidade, rompeu com “a longa tradição de civilismo jurídico” e estabeleceu “as bases de um novo paradigma jurídico-político para o controle do uso do solo e do desenvolvimento urbano pelo poder público e pela sociedade organizada”. Representou, assim, um novo marco na história do planejamento urbano brasileiro, tratado a seguir (FERNANDES, 2008, p. 52).

3 O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor

3.1 Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001

A Lei nº 10.257 de 2001, autodenominada Estatuto da Cidade, trouxe, desde sua primeira redação, uma aplicabilidade centrada na criação de instrumentos jurídicos para o exercício da atividade urbanística pelo poder público, além de ter internalizado a necessidade de participação popular na elaboração de planos urbanísticos, plasmados na forma de planos diretores municipais (MOREIRA, 2006, p. 27-43).

Por ser o resultado de processos de negociações, discussões e debates acadêmicos e populares para a formulação de princípios e diretrizes que dariam a base do planejamento urbano e, conseqüentemente, da política urbana, o Estatuto da Cidade contemplou pleitos de vários segmentos da sociedade (MOREIRA, 2006, p. 27-43).

Formalmente, o Estatuto da Cidade se propõe a regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e estabelecer diretrizes gerais da política urbana, além de outras providências. Em seu texto, confirma e amplia o papel fundamental jurídico-político dos municípios para a formulação de diretrizes de planejamento urbano e condução dos processos de desenvolvimento e gestão urbana (FERNANDES, 2008, p. 52), que serão baseados na função social da cidade e da propriedade.

O reconhecimento da função social da cidade e da propriedade urbana é a base para o surgimento de um novo modelo de planejamento urbano, pautado na garantia do direito à moradia e, mais, do direito à cidade. Isso implica na negação do aparato que apenas dialoga com a cidade formal e regular, que se adequa à parcela da população que pode pagar pelos espaços dotados de infraestrutura e não sujeitos às fragilidades ambientais (ROLNIK, 2003, p. 225).

Surgem os pilares de uma ordem urbanística includente, que assume como orientações:

(...) a transferência dos grupos marginalizados para dentro do mundo jus-urbanístico (pela criação de novos instrumentos para o acesso à propriedade formal, bem como de medidas para a regularização fundiária urbana e para a regularização das urbanizações clandestinas) e, por outro, a adequação da ordem urbanística à situação real da população, por meio de normas especiais de urbanização (ordem urbanística popular) (SUNDFELD, 2006, p. 58-59).

Através desse posicionamento, o Estatuto da Cidade impede que o Poder Público ignore certas situações por sua ilegalidade, e estende o dever estatal para uma atuação positiva a fim de “elevar a qualidade urbanística das situações existentes” e abandonar “a pretensão – um pouco ingênua, um pouco cínica – de construir um urbanismo ideal baseado apenas na produção normativa” (SUNDFELD, 2006, p. 57).

Por meio de instrumentos jurídicos, urbanísticos e fiscais, o Estatuto atribuí às administrações municipais o poder de interferir e,

de certa forma, reverter padrões e dinâmicas estabelecidos nos mercados imobiliários formais e informais, especialmente os especulativos, que fomentam a exclusão social e segregação espacial característica dos municípios brasileiros (FERNANDES, 2008, p. 52).

A escolha pela atuação municipal vinculada ao plano diretor (e, conseqüentemente, a vinculação de diversos instrumentos urbanísticos a ele) representa uma busca pela ação urbanística racionalmente orientada. Isso porque o Estatuto da Cidade institui o planejamento como pressuposto da ação urbanística do Poder Público e dos particulares, pois o ordenamento urbanístico deve possuir propósitos claros, a fim de reverter o aglomerado inorgânico de imposições que o sucedeu (SUNDFELD, 2006, p. 56).

A ordem urbanística representa, portanto, um conjunto orgânico de imposições vinculantes que condicionam a ação individual na cidade. É uma visão totalizante que se opõe ao individualismo que inspira o direito civil (SUNDFELD, 2006, p. 54).

Para evitar que essa visão totalizante gere um totalitarismo estatal, o Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes da gestão democrática e do reconhecimento da ação privada. A gestão democrática surge como reação ao aprofundamento da atuação estatal, inclusive normativa, e traz mecanismos de abertura como a participação popular direta em decisões legais e administrativas e a interferência de entidades representativas de segmentos da população (SUNDFELD, 2006, p. 57).

Com isso, a concepção do planejamento urbano municipal como puramente técnico e neutro é substituída. A participação popular no processo de planejamento urbano municipal e, especialmente, na elaboração dos planos diretores, passa a ser exigida como condição obrigatória sob pena de improbidade administrativa (art. 29, XII, CF c/c art 40, 43 e 52, VI do Estatuto)” (FONTES, 2010, P. 52).

De todo o exposto, é possível concluir que, de fato, a aprovação do Estatuto da Cidade consolida a ordem constitucional brasileira no que tange ao controle dos processos de desenvolvimento urbano. A partir dele, a ação do Estado, dos mercados imobiliários e da sociedade parte de novos critérios econômicos, sociais e ambientais sobre os quais pautar sua atuação (FERNANDES, 2008, p. 57).

No entanto, para que a lei federal tenha efetividade, através de políticas e programas, é necessária uma reforma das ordens jurídico-urbanísticas locais, “isto é, do quadro regulatório e institucional que foi criado por cada Município para o controle do uso e desenvolvimento do solo, particularmente através da aprovação de planos diretores adequados” (FERNANDES, 2008, p. 57).

A aprovação do Estatuto da Cidade não encerrou a batalha pela reforma urbana no Brasil, eis que, em âmbito local, essa disputa é constantemente renovada em torno do sentido de política urbana (FERNANDES; ALFONSIN, 2009, p. 21). E, para melhor

compreender essa disputa local, é essencial tratar a respeito do instrumento do plano diretor, que, como dito, vincula a aplicação de diversos outros instrumentos urbanístico e é constitucionalmente reconhecido como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

3.2 O Plano Diretor

O plano diretor, previsto pela Constituição Federal de 1988 e objeto de capítulo específico no Estatuto da Cidade representa a materialização dos componentes do planejamento urbano e o documento principal na disciplina dos objetivos urbanísticos (CARVALHO FILHO, 2011, p. 269).

Para Fernandes e Alfonsin, o plano diretor é muito mais que um instrumento técnico e/ou método de organização territorial, pois representa um “processo sociopolítico pelo qual se determina e se preenche o conteúdo para o exercício dos direitos individuais de propriedade imobiliária urbana”. Assim, não seria possível oferecer um conceito jurídico único e fechado para o plano diretor, pois sua construção é feita nos processos locais (2009, p. 20).

O conceito de plano diretor, construído com base no inédito papel jurídico e perfil sociopolítico atribuído ao instrumento pela Constituição Federal de 1988, reforça a importância de sua gestão e da inclusão da participação popular e do controle social nos

processos decisórios acerca do tema do planejamento urbano (FERNANDES; ALFONSIN, 2009, p. 22).

Como visto nos primeiros tópicos desse capítulo, o histórico do planejamento urbano no Brasil demonstra que, durante muitos anos, o controle do uso de solo teria sido utilizado em favor das classes dominantes, que visavam os “interesses locacionais e ambientais de seus bairros e centros” (VILLAÇA, 2013, p. 35).

A Constituição Federal de 1988, regulamentada pelo Estatuto da Cidade, trouxe um novo paradigma ao politizar o instrumento do plano diretor e abrir espaço para uma gestão urbana participativa. A partir dessa perspectiva, o plano diretor passou a adquirir potencial para sair do plano da ideologia (FERNANDES; ALFONSIN, 2009, p. 20).

Se antes os planos diretores eram produto da força política de uma elite econômica, e mais tarde de uma elite profissional, com o advento do Estatuto da Cidade eles passam a ter como fundamento de validade sua construção coletiva. Trata-se, com isso, de buscar a criação de mecanismos e instrumentos para que (i) a parcela menos favorecida da população possa ser ouvida na construção da solução final, isto é, tenha suas necessidades e expectativas atendidas no processo de planejamento urbano e, (ii) o produto final seja resultado de uma articulação, indispensável, entre a melhor técnica em urbanismo com as realidades e necessidades locais, a fim de evitar a concepção de uma política de planejamento urbano em gabinete, desarticulada com a realidade da cidade.

No entanto, esta mudança de paradigma depende de sua aplicação local, eis que, a considerar as desigualdades regionais, as disparidades nos processos sociopolíticos e a capacidade técnica de ação de cada município em que for desenvolvido, os planos poderão apresentar diferentes níveis de qualidade técnica e política (FERNANDES; ALFONSIN, 2009, p. 20).

Ou seja, será a qualidade política e consistência (incluimos, técnica e participativa) do processo de aprovação do plano diretor que determinará “a extensão de reconhecimentos das possibilidades da nova ordem jurídico-urbanística proposta pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade” (FERNANDES, 2008, p. 54).

4 Conclusão

A presente pesquisa surgiu com o intuito de investigar a origem e a natureza do atual modelo de plano diretor. Para tanto, adotou a hipótese inicial de que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, ao politizarem e regulamentarem o plano diretor, trouxeram um instrumento jurídico e político inédito, que tem sua qualidade técnica e política muito mais dependente das características de cada município e, conseqüentemente, de desigualdades, disparidades nos processos sociopolíticos e da capacidade técnica de ação do órgão municipal.

O exame confirmou a hipótese inicial a partir do estudo dos antecessores do plano diretor e de sua atual regulamentação e características.

Constatou-se que a inserção de inédito capítulo sobre a política urbana na Constituição Federal de 1988, que atualizou o princípio da função social da propriedade urbana e politizou e incluiu a gestão democrática no processo de elaboração dos planos diretores, e a aprovação do Estatuto da Cidade, representaram um rompimento com a tradição anterior e o surgimento de um novo paradigma jurídicopolítico.

Isso porque através do Estatuto da Cidade e do instrumento do plano diretor, as administrações municipais passaram a dispor de instrumentos que as possibilitam interferir sobre o espaço urbano para modificar cenários de exclusão social e garantir a concretização do direito à cidade.

Se antes os planos diretores eram produto da força política de uma elite econômica, e mais tarde de uma elite profissional, com o advento do Estatuto da Cidade eles passam a ter como fundamento de validade sua construção coletiva. Trata-se, com isso, de buscar a criação de mecanismos e instrumentos para que (i) a parcela menos favorecida da população possa ser ouvida na construção da solução final, isto é, tenha suas necessidades e expectativas atendidas no processo de planejamento urbano e, (ii) o produto final seja resultado de uma articulação, indispensável, entre a melhor técnica em urbanismo com as realidades e necessidades locais, a fim de evitar a

concepção de uma política de planejamento urbano em gabinete, desarticulada com a realidade da cidade

Referências

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 4 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA*, Belo Horizonte, ano 7, n. 42, p. 48-57, nov./dez. 2008.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. Estatuto da Cidade: razão de descrença ou de otimismo? Adicionando complexidades à reflexão sobre a efetividade da lei. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA*, Belo Horizonte, ano 8, n. 47, p. 17-23, set./out. 2009.

FONTES, Mariana Levy Piza. Planejamento urbano e o Marco-Jurídico Urbanístico no Brasil. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, ano V, n. 27, p. 45-56, dez./jan. 2010.

LEME, Maria Cristina da Silva. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. In: LEME, Maria Cristina da Silva (Coord.). *Urbanismo no Brasil – 1895-1965*. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999, p. 20-38.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 3 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

MOREIRA, Mariana. A História do Estatuto da Cidade. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 27-43.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da cidade e conferência das cidades: instrumentos para uma política urbana democrático-participativa. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 6, n. 2, jul/dez 2003. p. 223-234. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/issue/view/214>>. Acesso em: 21 set. 2017.

_____. *O que é cidade*. 4 ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana na Europa. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.). *Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas*. 2 ed. Chapecó: Argos, 2013, p. 47-78.

_____. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 17, n. 47, p. 187-196, abril 2003. ISSN 1806-9592. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9909/11481>>. Acesso em: 25 jul. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000100011>.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *O direito à cidade e a Revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano*. Disponível em: <http://www.ibdu.org.br/imagens/o_direit.pdf>. Acesso em 10 dez. 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001*. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 44-60.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, p. 169-243.

_____. Crítica ao anteprojeto de lei do Plano Diretor de Florianópolis. In.: PERES, Arlis Buhl [et. al.] (Org.). *Reconstruindo paisagens: desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2013, p. 33-53.

A RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS NO AUMENTO HABITACIONAL O CRESCIMENTO DESORDENADO DA URBANIZAÇÃO, E O IMPACTO AMBIENTAL

Ronaldo Alves Fagundes²²⁶

Resumo: A falta de incentivos fiscais, no âmbito da zona rural, tem proporcionado o aumento habitacional em zonas urbanas de todo o país, causando um crescimento desordenado nas Metrôpoles e regiões metropolitanas, as pessoas que migram da lavoura para as cidades em busca de melhores condições de vida e sustento para suas famílias, se deparam com um mundo bem diferente das quais elas viviam, onde a propriedade tem um valor, bem além das propriedades rurais, e aí que começa o grande problema habitacional, aquelas pessoas que venderam suas propriedades para adquirirem em zona urbana, viram que não seria possível e acabam indo morar de aluguel ou nas ribeirinhas (favelas). Daí começa o desafio do poder público em planejar, com o plano diretor a melhor condição de desafogar o aumento desproporcional do crescimento urbanístico em áreas urbanas. Não podemos esquecer que com o aumento populacional desordenado, também existe a preocupação do meio Ambiente, que sofrera com invasões desordenadas de pessoas que, por não terem outras opções vem a infringir atos ilegais, que são as invasões de áreas públicas e privadas de preservação Ambiental. Mas para que tudo ocorra dentro das leis, a Carta Magna tem como base no direito urbanístico a função social da propriedade que indicara as diretrizes e princípios a serem seguidos pelos nossos legisladores, fazendo com que se de a quem tem de direito o seu direito.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade. Urbanismo. Ambiental.

²²⁶. Bacharel em Direito pela Faculdade CNEC Gravataí. E-mail: ronaldalvesfagundes@yahoo.com.br

ABSTRACT: The lack of fiscal incentives in the rural area has provided housing increases in urban areas throughout the country, causing disorderly growth in metropolises and metropolitan areas, people migrating from farming to cities in search of better housing conditions. life and livelihood for their families, they face a very different world from which they lived, where property has value, far beyond rural properties, and there begins the great housing problem, those people who sold their property to urban area, saw that it would not be possible and end up going to live in rent or in the riverside (favelas). Hence begins the challenge of public power to plan, with the master plan the best condition to relieve the disproportionate increase of urban growth in urban areas. We can not forget that with the disorderly increase in population, there is also concern for the environment, which has suffered from disorderly invasions of people who, because they have no other options, violate illegal acts, which are invasions of public and private areas of environmental preservation . But for everything to happen within the laws, the Magna Carta is based on urban law the social function of property that would indicate the guidelines and principles to be followed by our legislators, making sure to whom the right has its right.

Keywords: Statute of the City. Urbanism. Environmental

1 Introdução

Nesse primeiro momento falaremos sobre a importância da propriedade perante a vida social do cidadão, e como se dá o seu direito de adquirir seu bem, perante as dificuldades de quem tem sua vida interligada na zona rural, onde planta para vender e sobreviver sobre o domínio de quem tem a propriedade. Nessa mesma ceara, se fala em posse e domínio, onde visa entender quem tem o domínio e

quem tem a posse, quem realmente é detentor de direito do bem, ou seja, a propriedade, sendo que domínio e posse não são iguais. Seguindo o mesmo raciocínio de domínio e posse, temos os conflitos emergentes de quem esbulha a propriedade alheia, visando adquirir a posse e logo exigir a usucapião, por não ter sido molestado em um determinado tempo pelo proprietário de direito e de domínio.

Esse processo de aumento da urbanização em zona urbana vem gerando conflitos entre a pessoa que esbulha a propriedade alheia, alegando não ter condição de pagar um aluguel ou ate mesmo, comprar uma propriedade, para colocar sua família. Porem quem é tem o domínio não quer saber das dificuldades dos outros, alegando que ele lutou para adquirir seu imóvel e agora, não dara de boa vontade a uma pessoa que ele nem conhece, por isso falaremos um pouco, sobre os conflitos urbanos.

Os imóveis que são abandonados, sem nem uma benfeitoria, pelo seu proprietário, poderá sofrer uma penalidade perante a função social da propriedade, que visa cobrar daquele que tem um imóvel parado e não sendo utilizado para moradia, ser penalizado por exploração imobiliário e ate mesmo perder o domínio por uma função social, por abandono do imóvel.

Verificado vários pontos sobre a propriedade e os seus direitos, e com o aumento da população em áreas urbanas, o legislativo preocupado com essa situação, criou uma lei 10.257/2001 que se chama de Estatuto da Cidade para coordenar o desenvolvimento urbano, para que não haja um colapso populacional

dentro de uma Metrópole ou nas regiões metropolitanas, com normas e diretrizes, para regulamentar essa lei, vem da Carta Magna art. 182 e 183 da CF. por final falaremos sobre os conceitos de Urbanismo e direito Ambiental.

2 Propriedade

2.1 História da propriedade

Em 1789 com a revolução Francesa, a propriedade era passada de geração a geração, sempre se mantendo na família dos burgueses ou políticos. Com a Revolução Francesa, a propriedade foi considerada como o bem maior perante o sistema jurídico, sendo um princípio individualista.

Com a Revolução Francesa instala-se, nos sistemas jurídicos, uma propriedade com características fiéis à tradição romana e ao princípio individualista. A liberdade preconizada servia à burguesia, afeiçoando-se aos seus interesses e proporcionando segurança aos novos proprietários, pertencentes à aludida classe. Considerava-se até mesmo legítima a possibilidade de o proprietário abusar do seu direito de propriedade, colocando, destarte, a propriedade num verdadeiro altar, cujo sacerdote era o proprietário.²²⁷

Os vassalos conseguiram suas terras (feudos) através das relações e obrigações entre o suserano, obrigações essas

²²⁷ GONÇALVES, C. R. **Direito Civil Brasileiro**: Direito das coisas. v. 5: São Paulo: Saraiva, 2012. p. 22.

estabelecidas por meio de juramento de fidelidade, em que o vassalo recebia a posse da propriedade, ou seja, ele ganhava um pedaço de terra e, em troca, prestava juramento de fidelidade ao suserano, o qual prestaria auxílio militar para proteger as terras de seu senhor feudal; ele seria um soldado e ao mesmo tempo um agricultor, em troca, o suserano lhe daria proteção jurídica e militar. Porém, o processo de serem dono e proprietário de gleba de terra, ainda que pactuado pelos nobres e a igreja para oficializar, não foi totalmente realizado, por ter acontecido um contrato somente verbal entre servo e senhor feudal.

Com o advento do Código Civil Francês, de 1804, o chamado “Código de Napoleão”, a propriedade privada como direito individual foi colocada como núcleo do ordenamento jurídico. Justo na lei do povo que mais sofrera com a segregação social. O direito à propriedade, no entanto, possuía caráter meramente formal, à medida que dele só poderia usufruir quem tivesse condições materiais para tanto. Como a maioria do povo não dispunha de meios, as liberdades consagradas não passam de privilégios da classe burguesa.²²⁸

A propriedade, no passar dos anos, ganhou evidência em todos os países da Europa e também no Brasil, e muitos autores questionaram a sua valorização perante o mercado imobiliário, em que poucos têm condição para adquirir um pedaço de terra para sua

²²⁸ TANAJURA, G. V. R. M. **Função social da propriedade rural**: com destaque para a terra, no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ltr, 2000. p. 20.

moradia, sendo assim, ficaria a maior parte das terras com o domínio da nobreza, do Estado e da Igreja, sendo um direito individual e não coletivo.²²⁹ A igreja, para se defender, fala sobre o bem maior e natural que é a propriedade, um direito vindo de Deus para que os homens com suas famílias retirem da terra seus sustentos.

A doutrina da igreja segue o parâmetro do direito natural, especialmente a partir do século XIX, da célebre encíclica de Leão XIII, de 1891, *Rerum Novarum*, que afirma que a propriedade é um direito natural, inclusive a propriedade dos bens de produção. Na doutrina social da igreja, a propriedade é uma garantia de liberdade e dignidade humana, bem como, é um instrumento importante de proteção da família. Porém, afirma ter a propriedade uma função social. A propriedade não se destina apenas a satisfazer os interesses do proprietário, a trazer-lhe benefício; significa, também, uma maneira de atender às necessidades de toda sociedade. O proprietário seria uma espécie de procurador da sociedade, para gerir os bens que são seus, no seu interesse, mas também no interesse da sociedade, ao atendimento das necessidades sociais.²³⁰

Com efeito, a função social da propriedade veio a trazer mais uma ferramenta a ser usada a favor da sociedade, que necessita de proteção perante o Estado.

2.2 Função Social da propriedade

²²⁹ TANAJURA, G. V. R. M. op. cit., p. 20.

²³⁰ CHEMERIS, I. R. **A função social da propriedade**: o papel do judiciário diante das invasões de terra. São Leopoldo: Editora da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2002. p. 50.

A função social veio a dar sentido ao uso correto da propriedade pelo seu dono ou proprietário, não deixando em desuso e também não dando margem às pessoas que necessitam de um pedaço de terra para construir sua moradia.

A propriedade surge como tema constitucional para proteção de um círculo existencial. Visa à estruturação de um espaço sobre o que a pessoa possa configurar e receber a configuração da própria personalidade. Este, entretanto, perdeu o sentido de mera proteção da identidade da pessoa para assumir um papel ético de permitir, em via reversa, a formação da personalidade, a partir de um espaço vital configurado por bens. A busca pela extensão e generalização deste valor a todos os indivíduos faz da própria função social da propriedade um standard. Seu sentido é permitir a atribuição da propriedade para os que não têm bens, ao mesmo tempo em que é mecanismo de proteção a bens difusos, cuja titularidade é de difícil identificação.²³¹

No âmbito da sociedade, a pessoa assumiu personalidade perante as demais por ter um espaço chamado de bem ou propriedade, é o que reforça a Constituição.

Com relação aos bens imóveis, haverá abandono se o possuidor se ausenta indefinidamente, não se utilizando deles e não deixando quem o represente. A ausência prolongada e o desinteresse revelado pelo possuidor são circunstâncias indicativas do

²³¹ PENTEADO, L. C. **Direito das Coisas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 189.

abandono, por falta de diligência de um interessado cuidadoso.²³²

Como bem visto, há vários motivos para que se use o interesse público, em alguns desses casos, para o uso da perda da propriedade em prol da função social da cidade.

A propriedade, ao contrário da posse, não tem a mesma finalidade intuitiva de percepção. Assinalamos que a posse, sendo preexistente ao direito, como fato natural, converte-se em fato jurídico, e assim é protegida. O ser humano primitivo tem perfeita noção da apreensão material da coisa e a vontade de tê-la para si.²³³

Não é tão simples assim, sempre haverá nesses casos certo conflito de interesses, em que uma pessoa poderá perder seu patrimônio e outras poderão ganhar ou perder algo que, supostamente, contavam como seu até mesmo pelo tempo em que já estavam morando no local, mas elas só tinham a posse e não o domínio.

2.3 Posse

Posse é um mero reflexo da defesa da paz social, que se originou em Roma em duas fases: antes do interdito e na segunda no

²³² MALUF, C. A. D. Direito das coisas. In: MONTEIRO, Washington de Barros. 1910-1999. **Curso de Direito Civil**. v.3. 37. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 69.

²³³ VENOSA, S. S. **Direito Civil: Direitos Reais**. 12. ed. v. 5. São Paulo: Atlas, 2012. p. 157.

processo reivindicatório. Hoje, os juristas e também autores divergem da separação de quem tem a posse e de quem reclama o domínio.

O possuidor conserva a posse enquanto se comporta em face da coisa como o faria o verdadeiro proprietário. Perdê-la-á, portanto, quando deixar de se conduzir como dono diante do que lhe pertence. A maneira de servir-se da coisa, de protegê-la, de garanti-la ou de testemunhar-lhe interesse são elementos reveladores do verdadeiro proprietário. Igualmente o possuidor há de manifestar-se pela coisa possuída o mesmo interesse, o mesmo cuidado e as mesmas atenções, uma vez que a posse outra coisa não é senão a visibilidade do domínio. Se o possuidor não evidencia essa diligência, privando-se de seus direitos sobre a coisa, perder-lhe-á a posse.²³⁴

Hoje, quem tem propriedade e não cuida dela como devia pode sofrer o esbulho e terá que provar que realmente é proprietário do imóvel no âmbito judicial, porque quem tem a posse para o direito judicial é quem está em cima do imóvel, e não quem tem o domínio do bem, para tanto, a pessoa (autor) deverá primeiro entrar com ação possessória e após ação reivindicatória, mesmo assim, existe divergência entre as decisões dos ministros.

Todavia, se o possuidor não é realmente o titular do direito a que a posse se refere, das duas uma: a) o titular abstém-se de defender os seus direitos e a inércia vai consolidando a posição do possuidor, que acabará eventualmente por ter um direito à aquisição da própria coisa possuída, por meio de usucapião; ou b) o verdadeiro titular não se conforma e exige a

²³⁴ MALUF, C. A. D. op. cit., p. 68.

entrega da coisa, pelos meios judiciais que a ordem jurídica lhe faculta, que culminam na reivindicação e permitem a sua vitória. Enquanto não o fizer, o possuidor continuará a ser protegido. Assim, se o titular do direito não toma a iniciativa de solicitar a intervenção da pesada máquina judicial, as finalidades sociais são suficientemente satisfeitas com a mera estabilização da situação fundada na aparência do direito.²³⁵

Com o tempo, vieram as explicações bem resumidas da história da ação possessória e a reivindicatória, e ainda, conforme a Teoria de Lhering, que a posse é consequência da reivindicatória. Na referida teoria, na época, confundia-se o pedido com reintegração de posse, em que para o pretor não interessava quem era o proprietário, ele não se eximia em contemplar o ônus da prova, para dar a quem realmente tinha direito de usufruir da posse..

Costumavam os Romanos distribuir aos cidadãos uma parte dos terrenos conquistados e reservar para a cidade a parte restante. Como as constantes vitórias dessem a Roma grandes extensões de terras, resolveu-se conceder aos particulares a fruição das áreas destinadas às cidades para que não ficassem improdutivas, repartindo-as em pequenas propriedades denominadas *possessiones*. Essas concessões eram feitas a título precário e tinham natureza diferente da propriedade *quiritária*. Não podiam, por isso, ser defendidas pela *reivindicatio*, restrita ao titular da propriedade. Para que não permanecessem indefesas, criou-se um processo especial, inspirado nas formas de defesa da propriedade, denominado *interdito possessório*.²³⁶

²³⁵ GONÇALVES, C. R. op. cit., p. 47.

²³⁶ *Ibidem*, p. 48.

Devido a essas contradições, por óbvio, separaram-se as ações possessórias das ações petítórias.

2.4 Conflitos

Na atual situação em que o Estado vive, os conflitos são quase que diários, na busca de soluções para os cidadãos poderem sobreviver perante a grande quantidade de tributos que são pagos ao Estado. Obviamente, o correto seria que a maioria deveria ser revertida à saúde, educação, segurança e habitação, sendo este o tema, porém, nada disso acontece, ficando a população à beira da miséria, buscando ajuda no sistema jurídico, por entender que é a solução para a maioria dos problemas perante o Estado.

O que se percebe nesta seara é que muito dos conteúdos básicos em muitos lugares sequer foram implementados ou muitos são sonogados e ao mesmo tempo precisamos dar conta de situações novas cada vez mais complexas, impondo-se ao jurista uma formação qualificada que lhe permita enfrentar competentemente os conflitos surgidos nesse meio, sem esquecer o fundamental que são as estratégias próprias ao Estado de direito como Estado democrático de direito.²³⁷

Os conflitos espalham-se em todas as civilizações e nações de norte a sul, sem respeitar religião, cor, etnia, idade e esporte, ou qualquer lugar de onde se esteja, não há como escapar dessa

²³⁷ MORAIS, J. L. B.; SPENGLER, F. M. **Mediação e Arbitragem**: alternativa à jurisdição. 2. ed. Ver. e ampl. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2008. p. 16

divergência ou rivalidade, que traz um enorme prejuízo à máquina judiciária, por saturar as vias normais da busca da solução dos conflitos, perante a necessidade de um convívio harmonioso entre seus pares.

De fato, a noção de conflito não é unânime. Nascido do antigo latim, a palavra conflito tem como raiz etimológica a ideia de choque, ou a ação de chocar, de contrapor ideias, palavras, ideologias, valores ou armas. Por isso, para que haja conflitos, é preciso, em primeiro lugar, que as forças confrontantes sejam dinâmicas, contendo em si próprias o sentido da ação, reagindo umas sobre as outras.²³⁸

A história já contou em inúmeras vezes o resultado dos conflitos, e que às vezes leva ao extremo de um finalizar o outro por motivos banais ou até mesmo por motivos de perda, por situações ambiciosas e até amorosas, ou seja, um relacionamento mal construído em que um não aceita a perda proveniente da separação e acaba por matar por amor.

“Muitos conflitos têm como estopim a distribuição desigual das chances de vida, que é um resultado das estruturas de poder. Alguns estão numa posição em que podem estabelecer a lei pela qual a situação dos outros será mediada”.²³⁹

O Brasil é muito rico em extensão de terras, porém, são muito mal distribuídas perante a população brasileira, basta olhar para os morros e ver as favelas de aglomerados casebres, um em cima do

²³⁸ Idem.

²³⁹ Ibidem, p. 59.

outro, como se não houvesse mais espaço para construir uma casa normal, em uma propriedade com metragens suficientes para ter um quintal, em que se podem plantar verduras e arvores frutíferas. A maioria das terras está nas mãos da igreja, políticos, donos de construtoras imobiliárias, latifundiários e coronéis do café, protegidos pelo governo que visa fundos para campanhas políticas.

2.5 Estatuto da cidade

O crescimento descontrolado da urbanização, por falta de incentivo de leis agrárias, para manter o nosso colono em suas terras, fez com eles migrassem para as áreas urbanas. Fazendo com que os nossos políticos criassem uma lei para organizar essa demanda, chamada de lei nº 10.257/2001.

É evidente, portanto, que o “direito à cidade” só pode ser compreendido a partir deste marco constitucional e articulado às funções sociais da cidade. O capítulo da política urbana foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade e é neste documento legal que o direito à cidade foi mencionado por primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro. O direito à cidade, no entanto, não pode ter seu conteúdo limitado a uma interpretação literal do que diz o art. 2º, inciso I do Estatuto da Cidade, que ao estabelecer as diretrizes para a política urbana asseverou o seguinte objetivo: “garantia do **direito a cidades sustentáveis**, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao

saneamento ambiental, lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2001, grifo nosso)²⁴⁰.

O Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001- vem sendo usado pelo Estado e União para resolver os conflitos urbanísticos, porém, não tem conseguido atingir sua meta e acaba caindo em descrédito. Os legisladores de leis e normas acabam fazendo mais processos de reformas na lei para poder solucionar o problema da falta de credibilidade, mas isso acaba virando uma bola de neve e não chega a lugar nenhum, e para ajudar, existem as crises imobiliárias com inadimplemento e despejos, gerando mais acúmulo de pessoas em busca de uma propriedade, vindo a se agrupar àquelas associações de moradores de rua. Para tanto, não se consegue solucionar o problema de uma comunidade, devendo solucionar dois, e as invasões começam em propriedades particulares e públicas, sendo assim, cria-se uma emenda de lei sobre outra lei, para ajustar aquela primeira que não teve êxito.

Desde sua aprovação, a lei federal tem sido complementada por uma longa série de outras leis federais: Medida provisória nº. 2.220/2001 (Concessão de uso especial para fins de moradia); nº. 11.079/2004 (Parcerias público-privadas); no. 10.931/2004 (Crédito e registro imobiliário); no. 11.107/2005 (Consórcios públicos); nº. 11.124/2005 (lei de iniciativa popular que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS); nº. 11.445/2007 (Política de Saneamento); nº. 11.481/2007 (Terras da União); nº. 11.888/2008 (

²⁴⁰ VASQUES, A. C.; et al. **Urbanismo, planejamento urbano e direito urbanístico**: caminhos legais para cidades sustentáveis. Uberaba: CENEC Edigraf, 2014. p. 29.

Assistência técnica para comunidade); no. 11.977/2009 (que criou o programa “Minha Casa Minha Vida” – PMCMV e dispôs sobre a regularização fundiária) ; nº. 11.952/2009 (Amazônia legal); nº. 12;305/2010 (Política de Resíduos Sólidos), a mais recente sendo a Lei Federal no. 12.608/2012(Política Nacional de Defesa e Proteção Civil).²⁴¹

Assim, há todo esse emaranhado de siglas para buscar uma solução, já estabelecida e consolidada na Constituição, capítulo II - Dos Direitos Sociais, que trata “art. 6º- são direitos sociais, a moradia e os desamparados”; somente esse artigo fala por conta própria, não necessitando de emendas e decretos para que se entenda a necessidade do cidadão brasileiro que está à margem das rodovias e que necessita de uma moradia.

A moradia é um conceito muito mais amplo e complexo do que o conceito de casa própria, porque a moradia constitui-se num dos fatores determinantes da qualidade de vida da pessoa humana. Toda a pessoa tem a necessidade de uma habitação que lhe proteja das intempéries, chuva, vento, calor e frio, bem como lhe permita um isolamento do meio social como forma de preservar a sua intimidade. Nas palavras de Francesco Carnelutti, “e a casa é um interesse fundamental do homem, e até da sociedade, porque fornece o ambiente dentro do qual a família, que é a célula da sociedade, pode realizar o milagre, não somente da propagação da espécie quanto da formação do indivíduo”.²⁴²

²⁴¹ Ibidem, p. 53.

²⁴² PAGANI, E. A. **O direito de propriedade e o direito à moradia**: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 118-119.

A extensão de terra que o Brasil tem se for dividida pela quantidade de pessoas, na lógica, não se usaria um terço da terra para assentar toda essa nação brasileira, mas a desigualdade, o desrespeito pelo governo mostra como os urbanistas e gestores públicos continuam sendo reféns de mercados imobiliários, e é por isso que o judiciário está abarrotado de processos de conflitos urbanos e fundiários, e não consegue resolver toda essa demanda, por serem processos demorados e longos, quando se resolve um, entram mil no lugar daquele, e por quê? Porque são muitos projetos de assentamentos de terras que, na verdade, não chegam a lugar algum, este é o verdadeiro “tapa buraco”, tapa um, abrem trinta, e quem acaba resolvendo é o judiciário.

Se “leis ruins” podem dificultar – e muito – o reconhecimento de direitos coletivos e sociais, bem como a formulação e implementação plena de políticas públicas progressistas, “boas leis” por si só não mudam as realidades urbanas e sociais, por mais que expressem princípios de inclusão socioespacial e justiça socioambiental, ou mesmo, como no raro caso do Estatuto da Cidade, quando fazem com que os novos princípios e direitos coletivos e sociais reconhecidos sejam acompanhados por uma gama de processos, mecanismos, instrumentos e recursos necessários a sua efetiva materialização. Se foi preciso décadas de disputas sociopolíticas para que a reforma de ordem jurídica – urbanística tenha se dado, uma outra etapa histórica se abriu com a aprovação do Estatuto da Cidade, qual seja, a das disputas sociopolíticas em todas as esferas governamentais, dentro e fora do aparato estatal, pelo pleno cumprimento dessa lei.²⁴³

²⁴³ VASQUES, A. C.; et al. op. cit., p. 63.

Portanto, necessita-se de um diálogo entre Estado e a sociedade, em que ambos se sentem a uma mesa de debates para buscar iniciativas, ações, mobilização e aplicação dos recursos, leis e decretos provenientes ao Estatuto da Cidade e à função social da propriedade.

Diante disso, denota-se que o importante e necessário processo de inclusão social para fins de moradia não pode ser derivado única e exclusivamente da ação do Estado ou da ação da sociedade, mas sim, da conjugação de medidas estatais e da sociedade – iniciativa privada. Na medida em que, tanto a sociedade quanto o Estado formam um sistema integrado, ambos têm interesses nas questões urbanas que incluem a habitação nas cidades.²⁴⁴

Deste modo, refletir sobre o planejamento urbano do ponto de vista da gestão e da sustentabilidade tem se mostrado como importante desafio, seja para os gestores municipais, seja para os demais agentes responsáveis pelo planejamento das cidades.²⁴⁵

²⁴⁴ PAGANI, E. A. op. cit., p. 220.

²⁴⁵ VASQUES, A. C. ; et al. op.cit.

2.6 Urbanismo

Devido ao aumento da população, em áreas urbanas, temos que ter conhecimento do que significa o Urbanismo.

Leopoldo Mazzaroli, na sua obra fundamental, *I Piani Regulatori Urbanistici*, definiu o urbanismo, do ponto de vista técnico, como “a ciência que se preocupa com a sistematização e desenvolvimento da cidade buscando determinar a melhor posição das ruas, dos edifícios e obras públicas, de habitação privada, de modo que a população possa gozar de uma situação sã, cômoda e estimada”.²⁴⁶

Para podermos definir, quais são as melhores ações a ser propostas, com o setor público, tem que haver a presença da comunidade, onde ela se pronuncia e voto no que for melhor para a comunidade.

As decisões do Urbanismo não basta, para se dizerem democráticas, que sejam tomadas por representantes do povo; implicam ainda uma participação permanente dos cidadãos nas diversas decisões que afetam a comunidade(de perto); e mais, como observa Roberto Auzelle, tudo isso não basta, porque “nenhuma participação terá qualquer efeito enquanto faltar aos cidadãos formação e informação e, sobretudo, um corpo jurídico adequado”. É o objeto do urbanismo moderno, não só transformar e desenvolver as localidades, visando dar um Maximo de bem estar aos cidadãos, mas também conservar, preservar e manter valores e bens comunitários que são imprescindíveis para aquele bem estar.²⁴⁷

²⁴⁶ MUKAI, T. **Direito urbano e Ambiental**. 4. ed. ver. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 23.

²⁴⁷ MUKAI, T. op. cit., p. 26.

Esse conteúdo importante esta na lei nº 10.257/2001 no Estatuto da cidade, que nos traz as diretrizes e princípios do Urbanismo. E o mais importante é que, quem trabalha na área de Urbanismo tem que ser pessoas qualificadas.

O sentido social do urbanismo moderno coloca-o como disciplina interdisciplinar. Nele não mais pode o arquiteto sozinho se pôr a resolver seus problemas, porque convergem, na solução deles, conhecimentos sociológicos especializados, econômicos, geográficos, estatísticos, jurídicos, de engenharia sanitária, de biologia, de medicina e, sobretudo, políticos, no sentido de tomada de decisões prioritárias.²⁴⁸

Como escreveu Robert Auzelle: A especialização em matéria de urbanismo não era exigida nem mesmo tida como necessária no plano intelectual; de resto, no plano econômico, ela era impossível. Certos escritórios de arquitetura se aproveitaram dessa “terra de ninguém” para monopolizar negócios os mais diferentes. Esse tempo acabou. Pode ser que o desenvolvimento dos bancos de dados estatísticos e a possibilidade de dedicar alguns deles à planificação urbanística limitem, dentro de alguns anos, o recurso aos especialistas, os quais, a partir de então, só teriam que tratar de problemas estereotipados. Na atualidade, todo projeto de urbanismo exige estudos baseados no trabalho no trabalho de especialistas das mais diferentes matérias, cada vez mais fragmentadas e mais precisas.²⁴⁹

²⁴⁸ MUKAI, T. op. cit., p. 25.

²⁴⁹ MUKAI, T. op. cit., p. 27.

Para as tomadas de decisões e planejamentos, se precisa de pessoas com conhecimento, em varias áreas envolvidas no setor de urbanismo e na área social, para poder passar aos cidadãos, mais segurança na hora de construir projetos para suas cidades.

Poder-se-á conceituar o direito do Urbanismo como aquele que se constitui prevalentemente de normas jurídicas de complementaridade, isto é, de normas que procuram realizar aquilo que não se realiza pelo livre jogo das forças sociais, e em numero reduzido, por normas de paralelismo, que procuram assegurar e reforçar o que a sociedade faz (direito privado), posto que esse direito tem como sua característica básica a circunstancia de se construir de normas jurídicas destinadas a compor o equilíbrio dos interesses gerais da comunidade, com o respeito ao direito de propriedade.

Como relata o autor, o urbanismo esta interligado com o direito privado, visando sempre o equilíbrio com o direito público e o respeito com o direito de propriedade.

2.7 Ambiental

Os danos ambientais na maioria das vezes são irreversíveis, perante o meio ambiente do nosso mundo, por isso devemos tomar os devidos cuidados no mínimo e no Maximo quando aparecer algo relevante que possa surgir como perigo iminente ao meio ambiente.

Contudo, somente depois que fatos graves ocorreram, todos causados por intervenção humana na busca de um desenvolvimento industrial desmedido, e que vozes de peso soaram alertando que esses ataques ao meio ambiente pudessem produzir efeitos para toda a humanidade, é que se começou a tomar consciência da necessidade de se criarem organismos políticos e estruturas jurídicas para protegê-lo. Foi a partir daí que surgiu a preocupação com a implementação de normas jurídicas específicas, portanto, de um direito próprio com o claro intuito de proteger o meio ambiente.²⁵⁰

As pessoas não deveriam ser coagidas por leis, para tomar consciência de que elas estão destruindo o que é mais importante para o ser humano o meio ambiente e a vida das pessoas.

Conta-se que, entre os anos de 1953 a 1997, a baía de Minamata foi receptáculo de despejo de efluentes industriais, mais precisamente o mercúrio, e que em decorrência disso aproximadamente 12.500 pessoas foram contaminadas pelo que passou a ser chamado de Mal de Minamata por gestão de peixes contaminados, pescados na baía, ocasionando degeneração do sistema nervoso e tendo como conseqüência a surdez, a falta de coordenação motora e a cegueira, inclusive de forma hereditária. Por força de decisão judicial as vítimas foram indenizadas.²⁵¹

O autor relatou apenas um dos crimes contra a vida do ser humano e dos animais, são tantos que não se sabe como ainda o planeta terra esta sobrevivendo. No âmbito mundial se criou, muitas políticas para evitar um colapso que afetasse todo o planeta terra. No

²⁵⁰ BARROS, W. P. **Curso de direito ambiental**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 3.

²⁵¹ *Ibidem*, p. 3.

Brasil não é diferente do resto do mundo ele, protege o meio ambiente com leis e normas direcionadas a evitar tragédias ambientais, mas mesmo tendo esse cuidado, muitas vezes ele se depara com catástrofe como a de Mariana em Minas Gerais.

Sendo assim o direito ambiental é segundo o autor:

É multidisciplinar, pois se utiliza de institutos de direito penal, civil, administrativo e internacional para tornar efetivas suas normas, visando regular a relação do homem e seus meios de produção com a natureza, como forma de permitir o equilíbrio dessa relação, dando sustentabilidade ao desenvolvimento e minimizando os efeitos degradantes sobre o meio ambiente. Pode-se dizer que é um direito indutor de um novo paradigma de relação entre o homem e o meio ambiente.²⁵²

Como bem vimos a importância do ser humano perante o direito ambiental é fundamental, por ser ele a pessoa que tem em suas mãos, o direito de evitar um dano perante o meio ambiente, por ser ele consciente de suas atitudes ou pode ser um inconsciente e destruir e prejudicar todo um sistema ecologicamente equilibrado por uma atitude de ganância e ambição.

²⁵² *Ibidem*, p. 33.

3 Conclusão

O presente trabalho se desenvolveu em cima das dificuldades que as pessoas que trabalhavam em lavouras (pequenos agricultores) e não tendo incentivos fiscais, migraram da zona rural para áreas urbanas, visando uma melhoria de vida. Porém as grandes cidades, com seus espaços físicos limitados, já não conseguem absolver a demanda de pessoas que buscam uma melhor condição de vida nas grandes Metrópoles, e o custo de vida alto, leva essa população as favelas por não terem condição de pagar um aluguel ou comprar um imóvel. Nesse contexto geral nem os espaços das favelas são suficientes para buscar a solução de moradia a quem não tem, onde morar, sendo assim as marquises de viaduto, prédios, e praças são usadas por essas pessoas como um meio de solução aos seus anseios.

Sendo observado pelo poder público as necessidades dessa população, os legisladores criam leis para atender essa demanda com interesse direto na propriedade e sua função social. Tendo como base os artigos 182 e 183 da constituição, que vem resguardado pela lei nº 10.257/2001 Estatuto da Cidade, que busca solucionar os problemas urbanos, como a posse e o domínio de quem tem direito real sobre a propriedade e seus conflitos inerentes, do esbulho de um bem privado ou até mesmo público. A função social da propriedade vem a ajudar, a solucionar o direito a habitação, fiscalizando o uso correto dos imóveis em centros urbanos e regiões metropolitanas, onde seus proprietários utilizam como meios de lucrar com a

valorização imobiliária, mas não percebem que abandonando esse bem, não fazendo utilização dele, ele pode ser adquirido para fins sociais e fundiários pela União, Estado e Municípios.

O direito Urbano veio a ajudar a solucionar os problemas de espaço físicos nas grandes áreas urbanas, com o sistema de verticalização dos prédios, visando um aumento maior de comércios e escritórios nas grandes regiões urbanas, bem como as posições de ruas para aumentar o fluxo dos veículos, esses movimentos de projetos se dá sempre com a participação do setor público e da população em geral. Com o aumento populacional, e os interesses de agentes imobiliários, visando somente o crescimento urbano, não podemos esquecer que no meio dessa seara, temos o nosso meio ambiente, que precisa ser cuidado, por nossas atitudes e ambições, que as vezes são esquecidas e acabam prejudicando a natureza e o meio ambiente, e as vezes esse prejuízo é irreversível, trazendo um mal para os animais e seres humanos por décadas, como já vimos antes.

Por isso devemos ser conscientes na hora de planejarmos um trabalho que esteja, dentro do direito Ambiental, para não sermos punido por um ato, mal planejado. O assunto é bem complexo, quando se fala em moradia, propriedade, e aumento populacional e com conseqüência o aumento desenfreado da urbanização, quase sem controle pelo setor administrativo público, que até se empenha em mapear as áreas mais críticas com o plano diretor e utiliza todos

os meios de normas e leis que ali esta promulgada em nossa Constituição Federal.

Na verdade a população tem que fazer a parte dela cuidando e zelando das leis que os protegem e ate mesmo cuidando do seu patrimônio com mais zelo não deixando atirado para que outra pessoa possa adquirir a posse pelo abandono e usucapião. E o mais importante é colocar pessoas na política que realmente queira fazer a diferença em nosso pais a respeito do aumento da Urbanização atual.

Referências

BARROS, W. P. *Curso de direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

CHEMERIS, I. R. *A função social da propriedade: o papel do judiciário diante das invasões de terra*. São Leopoldo: Editora da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2002.

GONÇALVES, C. R. *Direito Civil Brasileiro: Direito das coisas*/Carlos Roberto Gonçalves. vol. 5: São Paulo: Saraiva, 2012.
MALUF, C. A. D. Direito das coisas. In: MONTEIRO, Washington de Barros. 1910-1999. *Curso de Direito Civil*. v.3. 37. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2003.

MORAIS, J. L. B.; SPENGLER, F. M. *Mediação e Arbitragem: alternativa à jurisdição*. 2. ed. Ver. e ampl. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2008.

PAGANI, E. A. *O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

PENTEADO, L. C. *Direito das Coisas*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

TANAJURA, G. V. R. M. *Função social da propriedade rural: com destaque para a terra, no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ltr, 2000.

VASQUES, A. C.; et al. *Urbanismo, planejamento urbano e direito urbanístico: caminhos legais para cidades sustentáveis*. Uberaba: CENEC Edigraf, 2014.

VENOSA, S. S. *Direito Civil: Direitos Reais*. 12. ed. v. 5. São Paulo: Atlas, 2012.

REGULARIZAÇÃO DO LOTEAMENTO PARQUE RESIDENCIAL SANTA CECÍLIA-GRAVATAÍ/RS À LUZ DA LEI Nº 13.465/2017

Thaís Vanessa dos Santos da Silva²⁵³

Resumo: O presente estudo tem como objetivo elucidar a aplicabilidade da Lei 13465/2017 na regularização de loteamentos, especialmente no Loteamento Parque Residencial Santa Cecília, localizado no município de Gravataí/RS, visto que possui uma única matrícula. Para o desdobramento desse estudo, foram abordadas questões relacionadas ao direito de propriedade, descrevendo de que forma este direito fundamental está regulamentado na legislação brasileira, bem como qual é a sua função social e as formas legais de obter esse direito. Assim, através de estudo bibliográfico, realizou-se a análise dos instrumentos de regularização fundiária urbana com a nova legislação referente à matéria, e as melhores formas de se garantir o direito fundamental de propriedade, regularizando os imóveis para assegurar uma moradia digna aos seus moradores.

Palavras-chaves: Direito de propriedade. Loteamentos irregulares e clandestinos. Regularização fundiária

1 Introdução

Pela ausência de mais políticas públicas efetivas no Brasil que garantam o direito de propriedade, as implantações de loteamentos irregulares e clandestinos vêm aumentando significativamente e, como consequência, percebemos ocupações

²⁵³ Bacharel em direito pela Faculdade CNEC Gravataí.

fora dos padrões urbanísticos, especialmente em infraestrutura e condições de habitação apropriada. Dessa forma, o direito de propriedade acaba sendo violado, uma vez que a Constituição Federal promulgada em 1988, em seu artigo 5º, caput, e inciso XXII, reconhece o direito de propriedade com um direito fundamental, prevendo que cabe ao Poder Público uma atuação efetiva para aplicar as leis que tratam da regularização fundiária para efetivação de tal direito. Ademais, quando falamos em direito de propriedade deve ser observado se a propriedade cumpre sua função social, se está sendo exercido em conformidade com as suas finalidades econômicas e sociais, se está sendo preservada a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como se vem sendo evitada a poluição do ar e das águas.

Assim, faz-se necessário a elucidação acerca do direito de propriedade às camadas mais populares que necessitam do título de suas propriedades, visto que são notórios os inúmeros casos de imóveis que se encontram irregulares, onde grande parte são famílias de baixa renda que não têm acesso a meios céleres para regularização de seus imóveis. Logo, o tema trata-se de um grande interesse social, já que diz respeito à realidade vivenciada por muitos moradores da cidade de Gravataí e de todo o Brasil.

1 Conceito e elementos constitutivos da propriedade e do direito de propriedade

Para falar sobre o direito de propriedade, é necessário entender que ao longo de toda nossa história o instituto da propriedade é pauta para diversas discussões, principalmente no que tange a sua correta conceituação.²⁵⁴

De acordo com Lafayette, o direito de propriedade, genericamente, engloba todos os direitos que podem ser reduzidos em valor pecuniário, mas que, ordinariamente, cuida-se do direito que tem por objeto direto ou imediato a coisa corpórea, sendo nesta acepção atribuído o nome de domínio.²⁵⁵ Pode-se dizer que o domínio é o mais completo dos direitos subjetivos, tratando-se de um direito real, onde o direito recai diretamente sobre a coisa, e para seu exercício independe de prestação de alguém.²⁵⁶ Neste sentido, Lafayette define: "domínio é o direito real que vincula e legalmente submete ao poder absoluto de nossa vontade a coisa corpórea, na substância, acidentes e acessórios."²⁵⁷

²⁵⁴ PEREIRA, Caio Mário da Silva, **Instituições de direito civil**. – 22 ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 70.

²⁵⁵ PEREIRA, Lafayette Rodrigues, 1834-1917. **Direito das coisas** /Ed. fac-similar. Brasília : Senado Federal : Superior Tribunal de Justiça, 2004. p 98.

²⁵⁶ RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil: Direito das Coisas**, volume 5. 28. Ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

²⁵⁷ PEREIRA, Lafayette Rodrigues, 1834-1917. **Direito das coisas** /Ed. fac-similar. Brasília : Senado Federal : Superior Tribunal de Justiça, 2004. p 98.

Por outro lado, em uma visão mais moderna, Elaine Pagani leciona que, para se entender o conceito de propriedade “é essencial buscar a realidade histórica, sociológica, política e econômica do momento a ser estudado porque o instituto da propriedade é dinâmico e flexível.”²⁵⁸

Neste mesmo sentido, Caio Mario da Silva Pereira entende que não existe uma conceituação inflexível no que se refere ao instituto da propriedade:

Direito real por excelência, direito subjetivo padrão, ou ‘direito fundamental’ (Pugliatti, Natoli, Plainol, Ripert e Boulanger), a propriedade mais se sente do que se define, à luz dos critérios informativos da civilização romano-cristã. A ideia de ‘meu e teu’, a noção do assenhoreamento de bens corpóreos e incorpóreos independe do grau de cumprimento ou do desenvolvimento intelectual. Não é apenas o homem do direito ou do *business man* que a percebe. Os menos cultivados, os espíritos mais rudes, e até crianças têm dela a noção inata, defendem a relação jurídica dominial, resistem ao desapossamento, combatem o ladrão. Todos ‘sentem’ o fenômeno propriedade.

A Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão define em seu artigo 17 que: “como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a

²⁵⁸ PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 53.

necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização.”²⁵⁹.

Nas palavras de Washington de Barros Monteiro, sucintamente, “o direito de propriedade, o mais importante e o mais sólido de todos os direitos subjetivos, o direito real por excelência, é o eixo em torno do qual gravita o direito das coisas.”²⁶⁰

O Código Civil vigente não traz uma definição de propriedade, mas elucida os poderes do proprietário no artigo 1.228 no qual refere que “o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”.

Sendo esta a definição adotada por Maria Helena Diniz ao conceituar que a propriedade é “o direito que a pessoa natural ou jurídica tem, dentro dos limites normativos, de usar, gozar e dispor de um bem, corpóreo ou incorpóreo, bem como de reivindicá-lo de quem injustamente o detenha.”

Neste mesmo sentido, Caio Mario da Silva Pereira em sua obra define:

Fixando a noção em termos analíticos, e mais sucintos, dizemos, como tantos outros, que a propriedade é o direito de usar, gozar e dispor da coisa, e reivindicá-la de quem injustamente a detenha. E ao mesmo tempo nos reportamos ao conceito romano, igualmente analítico: *dominium est ius utendi et abutendi, quatenus iuris ratio patitur*.

²⁵⁹ FRANÇA. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 26 de agosto de 1789.

²⁶⁰ MONTEIRO e MALUF, Washington de Barros e Carlos Alberto. **Curso de direito civil, 3 : direito das coisas**, 42. ed. São Paulo : Saraiva, 2012. p. 125.

Destarte, não há harmonia quanto à conceituação do direito de propriedade, mas uma variação de acordo com os princípios metodológicos, momento histórico, cultural, político, ideológico e econômico de quem venha estudá-lo. Mas deve-se observar para uma conceituação moderna do direito de propriedade as faculdades elementares de uso, fruição, disposição e reivindicação, já que estes formam a conceituação tradicional, conforme explica Elaine Pagani.

261

O artigo 1.228 do Código Civil ainda define o domínio, bem como o pondera em seus elementos, consistindo nos atributos ou faculdades inerentes à propriedade: uso, fruição e disposição da coisa. Sendo a propriedade o direito, ela compreende o poder de agir de forma diversa em relação ao bem, usando ou dispondo dele. E tais elementos constitutivos correspondem ao *jus utendi, fruendi e abutendi e à rei vindicatio* dos romanos, conforme frisa Maria Helena Diniz.²⁶²

2 O Estatuto da Cidade e a função social da propriedade

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183 preocupou-se em tratar sobre a política urbana. O artigo 182 dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano que será executada pelo

²⁶¹ PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 55.

²⁶² DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas.** 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 134.

poder Público Municipal, “tendo em vista o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, a fim de garantir o bem-estar de seus habitantes”, como bem lembra Sílvio de Salvo Venosa.²⁶³ O parágrafo segundo do referido artigo dispõe que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”

Quanto ao artigo 182 da Constituição Federal, leciona Elaine Pagani:

O art. 182 da Constituição Federal de 1988 traduz-se em norma de intensa densidade principiológica, pois traz em seu conteúdo os direcionamentos necessários para a consecução das políticas urbanas. Dessa forma, clamava por uma lei ordinária e de caráter nacional, que fixasse diretrizes gerais colocando à disposição do Poder Público municipal instrumentos jurídicos para a execução das políticas urbanas de regulamentação do uso da propriedade urbana de forma harmoniosa com o interesse coletivo e a realização das funções sociais da cidade.²⁶⁴

O artigo 183 da Constituição Federal ocupou-se da usucapião de área urbana, *in verbis*:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição,

²⁶³ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: direitos reais**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p.165.

²⁶⁴ PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 64.

utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Importante destacar que o Poder Público Municipal possui o Plano Diretor como instrumento necessário para corroborar com as políticas urbanas e com o planejamento urbano. Tendo como finalidade o dever de garantir que a propriedade urbana atenda a sua função social.²⁶⁵

A Lei n. 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade é um saudável instrumento de política de desenvolvimento urbano, cuja finalidade é regulamentar os artigos constitucionais, estabelecendo diretrizes gerais de política urbana.

Ademais, no que se refere ao surgimento do Estatuto Sílvio de Salvo Venosa destaca que esse diploma legal é fruto de uma extensa tramitação legislativa, visto que o Projeto foi apresentado em 1989.²⁶⁶ O autor ainda frisa que:

Seu cunho é eminentemente social, pois visa, liminarmente, o melhor aproveitamento da propriedade urbana, com os mesmos propósitos programáticos do mais recente Código Civil. Tanto assim que a lei apresenta capítulo programático sobre a “gestão democrática da cidade”, que visa à

²⁶⁵ PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 66.

²⁶⁶ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: direitos reais.** 12. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p.166.

participação efetiva da comunidade nos problemas urbanos.²⁶⁷

No século passado uma das grandes questões era a propriedade imóvel, no que se referia ao uso adequado da terra. Sendo acentuada neste início de século XXI pelo desenvolvimento populacional, bem como pelo empobrecimento das nações.²⁶⁸

A Constituição Federal promulgada em 1988, em seu artigo 5º, caput, e inciso XXII, reconhece o direito de propriedade como um direito fundamental, e em seu inciso XXIII prevê que a propriedade atenderá a sua função social. Ao mesmo passo que, em seu artigo 170, inciso III, ao tratar da ordem econômica, garante o princípio da função social da propriedade.

Para Elaine Pagani:

(...) a propriedade, no Estado Democrático de Direito, deve atender não somente aos interesses do seu proprietário, mas também aos interesses da sociedade em todos os seus aspectos, quer sejam ambientais, econômicos, geração de rendas, vale dizer que o direito de propriedade não é mais protegido quando o titular negligencia a função da propriedade urbana ou rural.²⁶⁹

²⁶⁷ VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito civil: direitos reais**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p.166.

²⁶⁸ RODRIGUES, Sílvio. **Direito Civil: Direito das Coisas**, volume 5. 28. Ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 159.

²⁶⁹ PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 49..

Nesta senda, com o direito de propriedade procura-se equilibrar a satisfação de interesses particulares, juntamente com sua função social, qual seja atender ao interesse público e ao cumprimento de deveres para com a sociedade.²⁷⁰

Como exemplo, prevê o artigo 1.228, § 1º, do Código Civil vigente:

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

O referido Código além de prever a função social, previu a função socioambiental. Devendo o proprietário preocupar-se além do ambiente cultural, como o patrimônio cultural e artístico, também o ambiente natural, como a fauna, flora e belezas naturais.

Assim, o direito de propriedade continua sendo assegurado a todos os cidadãos desde que, estes, no exercício do direito de propriedade permitam que a propriedade exerça a função social. Na medida em que o titular do direito de propriedade não desempenha a respectiva função social da propriedade, o direito subjetivo e fundamental exclusivamente disponível ao interesse público para

²⁷⁰ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas**. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 128.

que, através do Poder Público, sejam proporcionados os meios de desempenho da função social daquela propriedade.²⁷¹

2 Loteamento Parque Residencial Santa Cecília-Gravataí/RS

A propriedade tem fundamento constitucional, mas, apesar de ter sido elevada ao patamar de direito fundamental (Artigo. 5º, XXII, Constituição Federal), encontra-se condicionado ao cumprimento de sua função (Artigo. 5º, XXIII, Constituição Federal).

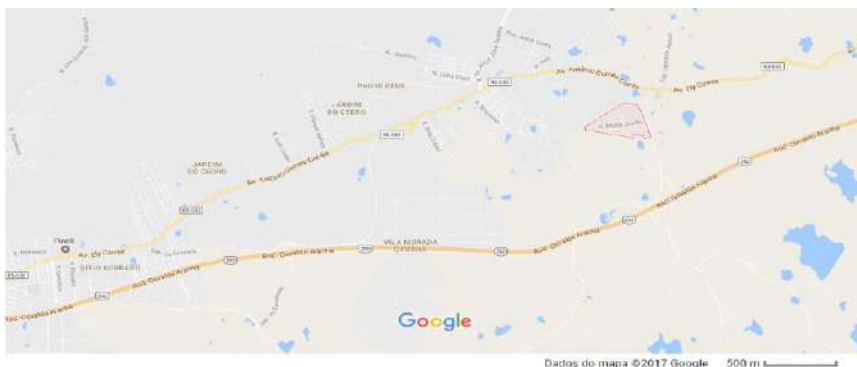
No entanto, é necessária a elucidação acerca do direito de propriedade às camadas mais populares, principalmente as que necessitam do título de suas propriedades, visto que inúmeros são os casos de imóveis que se encontram irregulares, onde grande parte são famílias de baixa renda que não têm acesso a meios céleres para regularização de seus imóveis. Para isso, é importante pontuar que cada ocupação consolida-se de uma forma, possuindo características próprias.

Deve-se então verificar sua origem, como por exemplo, se é loteamento irregular ou clandestino, bem como verificar e quais os desdobramentos urbanísticos e jurídicos aconteceram durante e após sua formação.

²⁷¹ PAGANI, Elaine Adelina. **O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia.** Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009. p. 51.

Considerando que o Loteamento Residencial Parque Santa Cecília não foi desmembrado junto ao Registro de Imóveis de Gravataí, possuindo uma única matrícula sobre a qual consta um registro de penhora, e considerando a importância da regularização desse loteamento, no qual centenas de famílias não possuem o registro do seu imóvel, há a necessidade de se verificar o meio cabível para sua regularização.

Localizado no bairro Barro Vermelho na cidade de Gravataí/RS, o Loteamento Parque Residencial Santa Cecília é uma área particular que se originou de um terreno rural, pertencente à Cecília Rosa Silveira. Ocorre que, após o falecimento da proprietária, a área passou a ser urbana e transmitida a José Vargas Imóveis Ltda.



Por conseguinte, a Loteadora José Imóveis Ltda. passou a realizar vendas de parte do lote para terceiros, onde embora o Loteamento tenha sido aprovado pelo Município de Gravataí, o Loteador não se preocupou com as questões jurídicas e urbanísticas.

Segundo o Inquérito Civil nº 007/2007, instaurado pelo Ministério Público de Gravataí, foi celebrado, em janeiro de 1985 um Termo de Compromisso de Urbanização nº 003, entre a loteadora e o Município de Gravataí, onde a loteadora comprometeu-se em realizar a pavimentação das ruas, iluminação pública e domiciliar, rede de esgoto pluvial, rede de água potável da CORSAN, arborização das ruas, etc.

Em 27 de maio de 1996, o Loteamento Parque Residencial Santa Cecília, teve lavrado o Termo de Aprovação nº 091. Entretanto, as obras de infraestrutura jamais foram implantadas pela Loteadora José Vargas Imóveis Ltda., acarretando diversas dificuldades para os moradores do Loteamento, visto que nunca foi registrado pela loteadora, isto é, a empresa loteadora MJ Vargas Empreendimentos Imobiliários não promoveu o pertinente registro do Loteamento no prazo legal do artigo 18 da Lei 6.766/79, e não executou as obras de infraestrutura básica prevista na Lei 6.766/79.

Figura 3 - Imagem do Loteamento Parque Residencial Santa Cecília.



Fonte: Autora.

A ausência de registro do Loteamento nas matrículas imobiliárias, como dito anteriormente, tem acarretado dificuldades aos moradores no que tange à questão da legalização das propriedades, onde os moradores não estão conseguindo realizar a transferência de suas propriedades, pelo meio legal que é a escritura pública com o consequente registro. Como por exemplo, os moradores herdeiros sofrem as consequências pela falta de regulamentação do loteamento, visto que os primeiros moradores não se atentaram para as questões legais do imóvel, já que a grande

maioria são pessoas de baixa renda e o loteamento era na época uma grande chance de terem uma moradia.

Em decorrência da situação irregular (ausência de registro do loteamento e falta de infraestrutura básica exigida pela Lei nº 6.766), o Ministério Público ajuizou a Ação Civil Pública nº 015/1080011541-9, já transitada em julgado, para que o Município de Gravataí realize as obras faltantes no Loteamento Parque Residencial Santa Cecília. A sentença foi prolatada em 23 de abril de 2009 pela juíza da 3ª Vara Cível da Comarca de Gravataí, julgado parcialmente procedente a ação para que o Município realizasse as obras faltantes de infraestrutura do loteamento no prazo de 12 meses, por entender irregular a aprovação do loteamento por parte do Município, o que ainda não aconteceu.

Ocorre que tramita na Comarca de Canoas/RS a execução nº 008/1.05.0021042-8, cujo valor da ação é o montante de R\$19.281.600,00 (dezenove milhões e duzentos e oitenta e um mil e seiscentos reais) proposta pelo Ministério Público em desfavor da empresa MJ Empreendimentos Imobiliários Ltda. (loteadora) no Município de Nova Santa Rita/RS. Ao que tudo indica, o montante refere-se à regularização de um loteamento irregular praticado pela referida empresa.

De acordo com o Ofício nº 36/2016 da Procuradoria-Geral do Município de Gravataí ao juiz de direito da 3ª Vara Cível de Gravataí, o Município está sendo impedido de promover a regularização fundiária junto ao Registro de Imóveis de Gravataí, em

face da existência de penhoras averbadas na área onde está localizado o Loteamento Santa Cecília. Ainda, segundo informações no ofício, a PGM de Gravataí, com objetivo de auxiliar na regularização fundiária do Loteamento Santa Cecília, entrou em contato com o Ministério Público de Canoas/RS para viabilizar a liberação da penhora, onde teria concordado com a suspensão temporária do leilão dos imóveis até que fosse designada audiência, o que ainda não ocorreu.

Nesse contexto, verifica-se que a falta infraestrutura e regularização causa preocupação às famílias que residem no Loteamento Parque Residencial Santa Cecília, pois muitas estão de boa-fé e possuem contrato de compra e venda de lote não registrado. Além do fato de pender discussão acerca da viabilidade de liberação parcial da área do Loteamento Santa Cecília, de forma que a penhora dos imóveis das matrículas n.ºs. 52.334, 52.335, 52.337, 52.338 e 71.963, advinda da execução n.º 008/1.05.0021042-8, não sirva como obstáculo às obras ou regularização jurídica e fundiária do Loteamento.

4 Aplicabilidade da Lei nº 13.465/2017 no loteamento Parque Residencial Santa Cecília-RS

A regularização fundiária tem o objetivo de transformar a irregularidade na ocupação do solo em domínio e posse legítima, a fim de cumprirem sua função social. Assim, o grande desafio do

Poder Público é fazer este trabalho de forma a evidenciar a permanência das populações, moradores naquele espaço, evitando o reassentamento.²⁷²

Considerando que é de suma importância que a regularização fundiária ocorra de maneira conjunta com as demais políticas públicas, torna-se necessário “um planejamento sistêmico para que não sejam reproduzidas as mesmas desigualdades, e dessa forma seja possível excluir todas as irregularidades pertinentes.”²⁷³

Segundo Elaine Pagani, é importante haver uma integração entre as ações do órgão municipal que trata das questões de regularização e habitação (Prefeitura Municipal) e a Câmara Municipal e a Câmara de Vereadores, Registro Público de Imóveis, Ministério Público, Defensoria Pública, Poder Judiciário e as lideranças comunitárias, visto que todos estes citados estão envolvidos no processo de regularização territorial.²⁷⁴

Diante de tais situações, frisa-se que o artigo 182 da Constituição Federal prevê que a política de desenvolvimento urbano é de responsabilidade do Município, onde deve executá-la conforme diretrizes gerais fixadas em lei federal.

²⁷² RESCHKE, Leila Maria, et al. **Loteamentos irregulares e clandestinos: sua regularização no município de Porto Alegre**. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/LOTEA000.PDF>> Acesso em: 21 out. 2016.

²⁷³ WOLF, Guilherme Eidelwein. **Moradia e regularização fundiária urbana**. Revista Jus Naveandi, Teresina, ano 17, n. 3376, 28 set. 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22699>>. Acesso em: 21 out. 2016.

²⁷⁴ PAGANI, Elaine Adelina. **A Regularização Fundiária como Instrumento para a Efetivação do Direito Social à Moradia: caso do município de Canoas/RS**. In: PAGANI, Elaine Adelina. Direito Urbanístico e Planejamento Urbano: Temas Atuais.1. ed. Porto Alegre: OAB/RS. V.2,2016. p. 61.

Importante destacar que:

As ocupações irregulares, portanto, não são um problema de direito individual entre o ocupante e o Poder Público, mas decorrem de um passivo

ambiental que as cidades precisam enfrentar, tanto no que diz com a necessidade de implementar a regularização fundiária tanto como política pública, nas suas três dimensões – urbanística, jurídica e registrária -, quanto importância de criar um mercado que produza habitação popular regular, que a população de baixa renda tenha condições de adquirir.²⁷⁵

Em que pese a existências de críticas quanto a sua constitucionalidade, a Lei 13.465 de julho de 2017, antiga Medida Provisória 759, alterou aspectos primordiais para a regularização fundiária urbana e rural.

A legislação que substituiu a Lei 11. 977/09 traz alterações complexas, onde aproximadamente 20 legislações foram alteradas , como o Estatuto da Cidade e a Lei de Registro Públicos, por exemplo.

No entanto, de acordo com o Ministério das Cidades, a nova lei visa desburocratizar, simplificar, agilizar e destravar os procedimentos da regularização fundiária urbana. Ampliando as possibilidades de acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda. Ainda, promovendo o resgate da cidadania.²⁷⁶

²⁷⁵ Revista Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre nº 17/2003. **Vi-Concessão Especial Para Fins De Moradia E Meio Ambiente. O Enorme Passivo Ambiental Das Cidades Brasileiras.** Disponível em: < www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=6&p_secao=502.

²⁷⁶ Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano, Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos - **Regularização Fundiária**

Ampliou-se o alcance da Regularização, uma vez que considerou-se todos os núcleos informais com usos e características urbanas, mesmo que situados em zonas rurais.

Ainda, alterou-se, o conceito de assentamento irregular para núcleo urbano informal, contemplando, assim, os núcleos clandestinos, irregulares ou aqueles nos quais, atendendo à legislação vigente à época da implantação ou regularização, não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes, sob a forma de parcelamentos do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios, horizontais, verticais ou mistos.

Simplificou a classificação da Reurb dando ao Município a competência para determinar a modalidade de regularização, se de Interesse Social - Reurb-S ou de Interesse Específico Reurb-E.²⁷⁷

Assim, não se fala mais em assentamentos irregulares em área consolidada, onde era objeto de preocupação da lei anterior, que tinha como objetivo resolver o problema da cidade que se desenvolveu à margem do sistema registral, de modo irreversível.

Dispões o artigo 90, da referida Lei que:

Urbana Lei Federal 13.465/17. Disponível em :
<<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Apresentacao%20Reurb%20julho%202017.pdf>> Acesso em: 12 jun 2018.

²⁷⁷ Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano, Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos - **Regularização Fundiária Urbana Lei Federal 13.465/17.** Disponível em :
<<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Apresentacao%20Reurb%20julho%202017.pdf>> Acesso em: 12 jun 2018.

Art. 9 Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

O parágrafo primeiro do artigo 9º determina que os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências seguindo os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

O artigo 13 da Lei manteve as duas modalidades de regularização fundiária já conhecidas: Regularização Fundiária de Interesse Social – REURB-S e Regularização Fundiária de Interesse Específico – REURB-E, acabando com a modalidade chamada pela doutrina de Regularização Inominada, que era prevista no art. 71, da Lei nº 11.977/2009.

Assim, de acordo com o inciso I do artigo 13, Reurb de Interesse Social, conhecida como Reurb-S, é a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, sendo declarados em ato do Poder Executivo municipal. E o inciso II determina que Reurb de Interesse Específico, conhecida como Reurb-E, é a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais

ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso anterior.

Nota-se que com a legislação anterior, eram requisitos para enquadramento na Regularização de Interesse Social: (i) população de baixa renda; (ii) área ocupada de forma mansa e pacífica por pelo menos 5 anos; (iii) imóveis em ZEIS (Zona Especial de Interesse Social definida em lei) ou área pública declarada de interesse para implantação de regularização fundiária de interesse social.

E pela legislação atual, a REURB-S servirá para regularizar núcleos informais ocupados por população de baixa renda, não há critério temporal ou de localização.

Já a Regularização de Interesse Específico é definida por exclusão na nova legislação. No entanto, como há somente um requisito a ser cumprido para enquadramento na REURB-S, qual seja, população de baixa renda, as duas modalidades têm poucos pontos de diferenciação conceitual. Assim, não existe uma definição legal objetiva para identificar se determinada população é ou não de baixa renda, cabendo apenas ao Ente Municipal essa classificação.

278

Destaca-se que a regularização na categoria de interesse social, traz inúmeras vantagens, como os critérios diferenciados para

²⁷⁸ MACEDO, Paola De Castro Ribeiro **O novo panorama da Regularização Fundiária Urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.** Disponível em <<http://iregistradores.org.br/o-novo-panorama-da-regularizacao-fundiaria-urbana-de-acordo-com-a-medida-provisoria-no-759-de-22-de-dezembro-de-2016/>> Acesso em 12 jun 2018.

consolidação de área de preservação permanente, custeio de projeto e de obras de infraestrutura e pagamento de emolumentos de registro.

O parágrafo segundo do artigo 9º da Lei determina que “a Reurb promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016”. Onde a legitimação fundiária é o Instrumento criado pela nova legislação, que a critério do ente público possibilita a aquisição de direito de propriedade, àquele que detiver área pública ou possuir área privada, integrante de núcleo urbano informal existentes até 22 de dezembro de 2016.

Prevê o artigo 23 da Lei:

Art. 23. A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

§ 1º Apenas na Reurb-S, a legitimação fundiária será concedida ao beneficiário, desde que atendidas as seguintes condições:

I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;

II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e

III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

Diante disso, importante entender que a Lei considera como núcleo urbano o assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, mesmo que situado em área qualificada ou inscrita como rural.

O núcleo urbano informal, a Lei considere como aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização. E núcleo urbano informal consolidado como aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município.

Importante destacar que loteamentos irregulares possuem registro no Cartório de Registro de Imóveis, todavia não cumprem os requisitos estabelecidos pela Prefeitura, como por exemplo, a implantação de escoamento de águas da chuva, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável e energia pública e domiciliar, trazendo sérios prejuízos aos consumidores e moradores. E loteamentos clandestinos que iniciam as vendas dos

lotes mesmo sem registro no Cartório de Registro de Imóveis, logo, sem autorização para realizar as vendas ou promessas de vendas,²⁷⁹ sendo o caso do Loteamento objeto do estudo.

Os loteamentos ilegais existentes no Brasil, na maioria das vezes, são lugares com pouca ou nenhuma infraestrutura instalada, serviços públicos deficitários ou inexistentes (escolas, postos de saúde etc.), edificações não submetidas à aprovação da Prefeitura que geram um adensamento populacional geralmente constatado pela sobreposição de edificações sem respeito à área mínima dos lotes, superando o limite estabelecido nas diretrizes municipais para a área.

Os imóveis não possuem documentação básica para que os moradores tenham as prerrogativas que o sistema legal oferta à propriedade legal, como por exemplo, o acesso aos meios de financiamento e a possibilidade do exercício pleno dos direitos sucessórios.²⁸⁰

Logo, a regularização não deve ser atendida só como a obtenção do título de propriedade do imóvel, representando a efetivação do direito da propriedade do imóvel, “mas também como forma de direito à cidade e garantia do acesso à moradia digna,

²⁷⁹<<https://juridicocerto.com/p/thiagocampos/artigos/loteamentos-irregulares-e-loteamentos-clandestinos-3598>> Acesso em 04 abr 2017.

²⁸⁰ D’OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo e SILVA, Sérgio Luís Quaglia. **Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões**. Disponível em: <<https://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/172/185>> Acesso em: 21 out. 2016.

acompanhada das benfeitorias urbanas (infraestrutura, serviços etc.) e habitacionais mínimas necessárias.”²⁸¹

De outra banda, quanto à legitimação da posse, de acordo com o artigo 25 da Lei, a legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, trata-se de ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade.

Assim, as alterações no instrumento já existente ampliam as possibilidades de conversão de propriedade para além dos limites trazidos pela usucapião urbana (250m² e 05 anos de posse – imóvel residencial). Imóveis residenciais ou não, com áreas superiores à 250m², deverão seguir os requisitos das demais modalidades da usucapião, não estando mais excluídos da legitimação de posse. Logo, fora simplificado o procedimento existente, retirando a obrigação prévia da demarcação urbanística.²⁸² O artigo 26 da Lei determina que:

²⁸¹ D’OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo e SILVA, Sérgio Luís Quaglia. **Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões**. Disponível em: <<https://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/172/185>> Acesso em: 21 out. 2016.

²⁸² Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano, Departamento de Assuntos Fundiários Urbanos - **Regularização Fundiária Urbana Lei Federal 13.465/17**. Disponível em : <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Apresentacao%20Reurb%20julho%202017.pdf>> Acesso em: 12 jun 2018.

Art. 26. Sem prejuízo dos direitos decorrentes do exercício da posse mansa e pacífica no tempo, aquele em cujo favor for expedido título de legitimação de posse, decorrido o prazo de cinco anos de seu registro, terá a conversão automática dele em título de propriedade, desde que atendidos os termos e as condições do art. 183 da Constituição Federal, independentemente de prévia provocação ou prática de ato registral.

§ 1º Nos casos não contemplados pelo art. 183 da Constituição Federal, o título de legitimação de posse poderá ser convertido em título de propriedade, desde que satisfeitos os requisitos de usucapião estabelecidos na legislação em vigor, a requerimento do interessado, perante o registro de imóveis competente.

§ 2º A legitimação de posse, após convertida em propriedade, constitui forma originária de aquisição de direito real, de modo que a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada restará livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio beneficiário.

Quanto aos legitimados, o artigo 14 da Lei estabelece os legitimados para requerer a Reurb:

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de 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;

- III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;
- IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e
- V - o Ministério Público.

As fases da Reurb são o requerimento dos legitimados, elaboração do projeto de regularização fundiária, processamento administrativo do requerimento, classificação da modalidade e notificações, análise e saneamento do processo administrativo, aprovação do projeto de regularização, expedição da Certidão de Regularização Fundiária – CRF e registro da CRF e projeto aprovado com abertura de matrículas individualizadas.

Cabendo aos Municípios classificar as modalidades da Reurb (S ou E), processar, analisar, aprovar os projetos de regularização fundiária e encaminhá-los ao registro, notificar os proprietários, loteadores, incorporadores, confinantes e terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação no prazo de 30 dias, contados da data de recebimento da notificação.

Já o projeto de regularização compreende-se no levantamento planialtimétrico cadastral com georreferenciamento, planta do perímetro com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando possível, projeto urbanístico de regularização e memoriais técnicos, estudo técnico para situação de risco, quando for o caso, estudo técnico ambiental, quando for o caso, cronograma físico de obras e serviços de implantação da infraestrutura essencial e compensações urbanísticas e ambientais,

termo de compromisso assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico.

Considera-se infraestrutura essencial o sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual, sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual, rede de distribuição de energia elétrica domiciliar, sistema de drenagem, quando necessário, bem como outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

A certidão de regularização fundiária – CRF é o documento expedido pelo Município quando da aprovação da Reurb, constituído de projeto de regularização fundiária aprovado, cronograma físico de implantação da infraestrutura essencial e compensações urbanísticas e ambientais, termo de compromisso relativo a execução do cronograma, no caso de Legitimação Fundiária e da Legitimação de Posse, a listagem dos ocupantes do núcleo urbano com a devida qualificação e os direitos reais que lhes foram conferidos.

De acordo com o artigo 42 da Lei, o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado será requerido diretamente ao oficial do cartório de registro de imóveis da situação do imóvel e será efetivado independentemente de determinação judicial ou do Ministério Público. E uma vez registrada a CRF, será aberta matrícula para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas.

Considerações Finais

Em que pese à implantação de loteamentos irregulares e clandestinos gere ocupações fora dos padrões urbanísticos, a propriedade é um direito real por excelência, elencada no rol de direitos fundamentais e declarada como um direito inviolável e sagrado, devendo ser garantida pelo Estado, fazendo-se necessária a intervenção do Município nos casos de posse consolidada para que estabeleça uma política de regularização de loteamentos irregulares e clandestinos.

Em se tratando da análise da área objeto de estudo verificou-se que o Loteamento Parque Residencial Santa Cecília se formou sem o respeito às ordens jurídicas ou urbanísticas, sendo construído de maneira irregular, visto que embora o seu projeto tenha sido aprovado pelo Município de Gravataí, o Loteador não levou o Loteamento a registro, bem como não realizou as obras de infraestrutura firmadas no Termo de Compromisso de Urbanização nº 003, entre a loteadora e o Município de Gravataí, onde a loteadora comprometeu-se em realizar a pavimentação das ruas, iluminação pública e domiciliar, rede de esgoto pluvial, rede de água potável da CORSAN, arborização das ruas, etc. Verificou-se ainda, que os problemas observados no local são extremamente preocupantes, já que dizem respeito com a qualidade de vida dos moradores, visto que todos os empecilhos estão ligados com as questões públicas, uma vez que embora haja determinação judicial para o Município de Gravataí realizar as obras de infraestrutura que o Loteador não

realizou o ente público ainda não cumpriu devido aos empecilhos da regularização da área.

Outrossim, nas fotografias coletadas, na entrevista realizada com o Registrador do Registro de Imóveis de Gravataí e no estudo legal e bibliográfico desenvolvido chegou-se à conclusão de que o Projeto More Legal é, sem dúvida, o principal mecanismo para transformar a realidade urbana do Loteamento, com o grande objetivo de minimizar as dificuldades que as famílias enfrentam naquele local, já que o Loteamento atende aos requisitos do Projeto, como a posse consolidada, mansa e pacífica, a população de baixa renda e o Loteamento considerado irregular. Assim, diante da necessidade da regularização do Loteamento Parque Residencial Santa Cecília, no que se refere às questões de infraestrutura e de a concessão do título de propriedade aos moradores, conclui-se que o Poder Público Municipal tem a responsabilidade de promover a regularização fundiária através do instrumento de regularização fundiária urbana de interesse social, haja vista que se trata de um loteamento irregular, pois o loteador não fez o devido registro no prazo de cento e oitenta dias, bem como o loteador não realizou as obras de infraestrutura no loteamento, e trata-se de população de baixa renda.

Dessa forma, ao promover a regularização do Loteamento Parque Residencial Santa Cecília, terá como base para regularização de outros loteamentos que se encontram na mesma situação que o Loteamento objeto do estudo, bem como servindo como base para

evitar a criação de novas ocupações irregulares e clandestinas no Município.

Referências Bibliográficas

DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas*. 28. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo e SILVA, Sérgio Luís Quaglia. *Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões*. Disponível em: <<https://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/172/185>> Acesso em: 21 out. 2016

FRANÇA. Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 26 de agosto de 1789.

MACEDO, Paola De Castro Ribeiro *O novo panorama da Regularização Fundiária Urbana de acordo com a Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016*. Disponível em <<http://iregistradores.org.br/o-novo-panorama-da-regularizacao-fundiaria-urbana-de-acordo-com-a-medida-provisoria-no-759-de-22-de-dezembro-de-2016/>> Acesso em 12 jun 2018.

Ministério Público. *Anotações ao Provimento nº 28/2004 da Corregedoria-Geral da Justiça/RS - Projeto More Legal III*.

Disponível em: <
www.mprs.mp.br/urbanistico/doutrina/id369.htm> Acesso em: 10
 mai.2017.

MONTEIRO e MALUF, Washington de Barros e Carlos Alberto. *Curso de direito civil, 3 : direitos das coisas*, 42. ed. São Paulo : Saraiva, 2012.

NOVAES, Ane Carolina. *Lei n.º 6.766/79 - Parcelamento do Solo Urbano no Registro Imobiliário*. Disponível em:

<http://www.notariado.org.br/index.php?pG=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=MzM0OQ==&filtro=9&Data=>

PAGANI, Elaine Adelina. *O direito de propriedade e o direito à moradia: um diálogo comparativo entre o direito de propriedade urbana imóvel e o direito à moradia*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2009.

PAIVA, João Pedro Lamana. *Regularização fundiária*.

PEREIRA, Caio Mário da Silva, *Instituições de direito civil*. – 22 ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2014.

PEREIRA, Lafayette Rodrigues, 1834-1917. *Direito das coisas* /Ed. fac-similar. Brasília : Senado Federal : Superior Tribunal de Justiça, 2004.

RESCHKE, Leila Maria, et al. *Loteamentos irregulares e clandestinos: sua regularização no município de Porto Alegre*. Disponível em: <
www.ibdu.org.br/imagens/LOTEA000.PDF>
 Acesso em: 21 out. 2016.

Revista Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre nº 17/2003. *Vi- Concessão Especial Para Fins De Moradia E Meio Ambiente. O Enorme Passivo Ambiental Das Cidades Brasileiras*. Disponível em: <
www2.portoalegre.rs.gov.br/pgm/default.php?reg=6&p_secao=502
 .

MEIO AMBIENTE, CIDADE E O CUIDADO DA CASA COMUM: A ENCÍCLICA DO PAPA FRANCISCO E OS 30 ANOS DA CONSTITUIÇÃO ECOLÓGICA

Vanêsa Buzelato Prestes²⁸³

A Constituição de 1988 faz 30 anos neste ano de 2018. Nestes 30 anos, muito foi escrito, interpretado e dogmaticamente construído acerca do conteúdo da Carta Magna. No âmbito ambiental, tem-se que a Constituição de 1988 é uma Constituição Ecológica. Isto porque, tem na sua estrutura a proteção constitucional. Dogmaticamente, o art. 25 traz o escopo a proteção ambiental constitucional e traz a proteção a futuras gerações como um de seus corolários. Assim, no Brasil, seguindo a tradição constitucional dos Estados Democráticos ocidentais do pós-guerra, entramos em um ciclo de proteção aos direitos fundamentais, dentre os quais, está a proteção ao meio ambiente.

Mas, como isto se relaciona com a Encíclica Papal? Qual a conexão? O direito estabelece os limites protetivos de uma sociedade contra ela mesma, suas condutas, seus espaços juridicamente legitimados. Não se confunde com moral, com religião, mas indica

²⁸³ Doutora pela Università Del Salento/Itália, Mestre em Direito PUC-RS, especialista em direito municipal pela ESDM, professora de direito urbanístico, ambiental e municipal e procuradora municipal de Porto Alegre - RS.

os limites jurídicos estabelecidos para serem respeitados pela sociedade.

O termo encíclica etimologicamente deriva do latim “encíclica” e este do grego “encyklios”, que deriva de *éyklos* “kyklos”, e vem a indicar círculo. Foi utilizado para indicar as cartas que eram dirigidas aos príncipes e magistrados e a ao maior número possível de destinatários, objetivando fazer conhecer as leis, regras e normativas da Igreja. O termo latino “circularis” era usado porque tratava-se de uma mensagem de extenso alcance. Hoje as encíclicas são preparadas pelo Papa e enviadas aos bispos e fiéis de todo o mundo e indica a posição da Igreja sobre determinados temas.

Já foram publicadas 298 encíclicas pela Igreja Católica no decorrer dos últimos séculos. Algumas marcaram a história da humanidade, como "Rerumnovarum", publicada por Leão XIII em 1891, na qual eram denunciadas as condições de trabalho desumanas da classe operária. São também exemplos de encíclicas que tiveram repercussão política e social : "*CastiConnubii*" (Papa Pio XI) sobre a moral conjugal; "*Mediator Dei*" (Papa Pio XII) sobre Liturgia; "*Humani Generis*" (Papa Pio XII) sobre alguns erros que ameaçam a fé; "*Laborem Exercens*" (Papa João Paulo II) sobre o trabalho humano; "*Fides et Ratio*" (Papa João Paulo II) sobre as relações entre fé e razão; *Non abbiambisogno* (Pio XI) sobre o fascismo e *MitbrennenderSorge* do mesmo Papa sobre o nacional-socialismo.

O Papa que antecedeu ao Papa Francisco, Bento XVI, escreveu duas: *Deus Caritas est*, *Spe salvi* e *Caritas in Veritate*. Esta é a segunda encíclica firmada pelo Papa Francisco, sendo que a primeira foi iniciada pelo seu antecessor e se denominou *Lumen Fidei*.

Por que, então, esta encíclica “*Laudato Si*” – Sobre o Cuidado da Casa Comum – chama tanta atenção, tendo sido objeto de comentário inclusive da comunidade científica?

Publicada no dia 24 de maio de 2015 no Vaticano, na Solenidade de Pentecostes, trilhou o mundo e vem sendo objeto de exame, debate e ponderação pelos mais variados setores da sociedade. Comunidade científica, imprensa, políticos tem se debruçado pelos temas apontados na encíclica papal.

Vários fatores vêm sendo apontados como relevantes para a grande legitimidade e eco que esta encíclica atingiu no mundo. Importa aqui destacar e examinar dois: (a) o Papa Francesco vem exercendo uma liderança mundial para além da Igreja católica e dos dogmas desta e (b) as informações científicas precisas e contundentes coligidas ao documento papal.

Acerca da liderança exercida pelo Papa no cenário mundial cabe lembrar e destacar alguns fatos marcantes da postura do Papa que tem produzido a diferenciação necessária para reconhecê-lo como tal. O empenho e a função fundamental na aproximação dos Estados Unidos com Cuba na era Obama, propiciando a retomada das relações diplomáticas que, posteriormente, ficaram arrefecidas

com Trump. O respeito e a aproximação com os líderes que processam outras religiões (nessa Encíclica há citação das contribuições dos Papas anteriores ao tema e alusão expressa aos ensinamentos do Patriarca Ecumênico Bartolomeu²⁸⁴ sobre o assunto²⁸⁵). As visitas à Palestina e a Israel em maio de 1914 e, posteriormente, em junho, ter propiciado o encontro do Presidente de Israel Shimon Peres e da Autoridade Palestina Mahamoud Abbas nos Jardins do Vaticano, local neutro, sem símbolos religiosos. Na oportunidade, fizeram orações judaicas, cristãs e muçulmanas de agradecimento pela criação, pedindo o perdão pelos pecados cometidos e invocando à paz. A abertura da Igreja Católica para discussão de temas até então tabus, bem como o acolhimento dos que processam a fé, independente da opção sexual. A firme posição na defesa dos imigrantes africanos que chegam à Europa pelo Mediterrâneo em busca de uma vida melhor e agora, recentemente, a posição de defesa da Grécia, aludindo a necessidade de resgatar o tema da solidariedade, assim como foi feito com a Alemanha do pós-guerra, são algumas das ideias sustentadas pelo Papa Francisco, que, aliadas, ao seu carisma, tem feito dele um líder mundial para além das fronteiras da Igreja Católica.

²⁸⁴ Patriarca da Igreja Ortodoxa .O Patriarcado Ecumênico tem sua sede em Constantinopla, atual Istambul, na Turquia. É também denominado “Igreja de Constantinopla”, ou “Santa Grande Igreja de Cristo”. Os teólogos não ortodoxos e os estudiosos usam habitualmente a expressão convencional de “Igreja do PHANAR”.

²⁸⁵Itens 8 e 9 da Encíclica -

De outra parte, internamente à Igreja Católica tem enfrentado temas controversos e demonstrado habilidade para implementar suas ideias. Em junho de 2013 criou uma Comissão de Inquérito para assegurar a reforma do banco do Vaticano. O Instituto para as Obras de Religião, conhecido como banco do Vaticano, é uma instituição financeira ligada a Santa Sé, com sede no Vaticano. Foi criada após a 2ª Guerra Mundial. Era Presidida por Diretor Executivo, ligado a um Comitê de Cardeais e ao Papa. Foi acusada de lavagem de dinheiro e de servir à Mafia. Em 31 de dezembro de 2012 o Deutsche Bank anunciou que estava suspendendo os serviços de pagamento eletrônico do Banco do Vaticano, porque a instituição não possuía autoridade bancária regulatória adequada. Disso resultou que as transações do Vaticano fossem feitas em dinheiro, incluindo a ausência do uso de cartões de crédito em museus e correios do Vaticano. A alusão à lavagem de dinheiro no Vaticano é retratada no filme O Poderoso Chefão. A imprensa italiana em 2014 divulgou que ex-dirigentes do Banco do Vaticano vinham sendo investigados. Em janeiro de 2014, o Papa Francisco substituiu 04 dos 05 membros da Comissão Cardilícia, que tinha a obrigação de acompanhar as movimentações financeiras do banco. Em julho de 2014 nomeou novo Presidente para o Banco do Vaticano. Ainda em 2014 anunciou melhoria nos mecanismos de controle do Banco do Vaticano, criando um Conselho de Economia com a presença de arcebispos de todos os continentes (05) e uma Secretaria de Economia com jurisdição para decidir sobre políticas,

procedimentos de compra e de recursos humanos, descentralizando a gestão e a decisão. Criou, também, um revisor geral para controlar os orçamentos e balanços do Vaticano. Tudo aquilo que era submetido a um grupo de cardeais e diretamente ao Papa, agora respeita procedimentos fiscalizados interna e externamente. Já em 2014 o novo Presidente anunciou que os clientes passaram a ser conhecidos e que contas adormecidas foram fechadas.

Ainda, no âmbito das relações internas, recebeu o processo de canonização do Papa João Paulo II, considerado conservador e tendo a marca do Papa que auxiliou a derrubar o comunismo e muitos acreditavam que, pelo seu perfil considerado progressista, não ia levar a frente com a pressa devida. Todavia, ao invés de deixar adormecer a canonização, incluiu outro Papa para ser canonizado: o Papa João XXIII, conhecido até hoje como o “Papa Bom”. Foi aquele que convocou o Concílio do Vaticano II, identificado com a pobreza, a paz e os direitos humanos, em um momento em que o mundo estava dividido em dois e ameaças de guerra nuclear. Ao proceder a canonização de ambos, ao olhar dos especialistas em Vaticano, buscou a reconciliação entre conservadores e progressistas, porém ser perder a identidade e apontar a que veio.

Enfim, em poucos anos de Papado o Papa Francisco transformou-se em uma liderança respeitada pelos líderes mundiais, com legitimidade do povo. Em um momento de tanta crise de referenciais tem sido uma liderança que está para além da Igreja que representa. Também por este motivo, a Encíclica Verde, termo que

ficou conhecida a “Laudato Si”, nomenclatura que se reporta ao poema “Il Cantico Delle Criature” de São Francisco de Assis, tem sido lida, citada e difundida como um importante documento do nosso tempo. Meio ambiente e cidades são analisados a partir de dados científicos.

Para os que se ocupam deste tema, vale a pena examinar as reflexões papais, pois dialogam com o tempo presente e apresenta desafios não para o amanhã como uma categoria distante, mas para o hoje, afim de que possa existir o amanhã.

O direito estabelece o limite e as condições a serem respeitadas no presente. As Encíclicas projetam, sob a perspectiva da legitimidade advinda destas, os desafios de um período.

O comum entre os temas, precisa, urgentemente ser observado, descrito e considerado .

1 A Constituição de 1988 e a Proteção Ambiental Constitucional

O Estado é hoje concebido como Estado Constitucional Democrático, porque ele é conformado por uma lei fundamental escrita e pressupõe um modelo de legitimação tendencialmente reconduzível à legitimação democrática.²⁸⁶ Canotilho²⁸⁷ assevera que “O Estado de direito, hoje, só é Estado de direito se for um Estado protector do ambiente e garantidor do direito ao ambiente”.

²⁸⁶Neste sentido CANOTILHO, op. cit., p. 3.

²⁸⁷ Id., 2007, p. 5.

Citando Koepfler,²⁸⁸ explica que “o Estado constitucional, além de ser e dever ser um Estado de Direito Democrático e social, deve ser também um Estado regido por princípios ecológicos. O Estado ecológico aponta para formas novas de participação política sugestivamente condensadas na expressão democracia sustentada.”²⁸⁹ Canotilho ainda afirma que nos tempos mais recentes, a conformação do estado constitucional ecológico aparece ligada às idéias de justiça intergeracional e de direitos das futuras gerações.

Importante observar que, todos esses elementos estão presentes no Texto Magno, razão pela qual é possível classificar a Constituição Federal Brasileira como uma Carta de preocupações ambientais, já que tais elementos apontados por Canotilho são constitutivos de direitos e deveres ambientais que possuem como substrato dogmático o próprio texto da Constituição Brasileira de 1988.

Benjamin assinala que estas preocupações constitucionais são uma tendência observável a partir dos anos 70, e que pode ser denominada de “ecologização das Constituições”.²⁹⁰ Anota que,

²⁸⁸ Michael Koepfler.

²⁸⁹ CANOTILHO, J.J. Gomes. *Apud* FERREIRA, Heline Sivine, LEITE, José Rubens Morato. **Estado de Direito Ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 3.

²⁹⁰ Segundo Benjamin, sob a influência de Estocolmo, houve a Constitucionalização ambiental nos países que se libertavam de regimes ditatoriais Grécia (1975), Portugal (1976), Espanha (1978). Sinala que após a ECO-92 outra Constituições foram aprovadas (Argentina 1994), sendo exemplo mais recente a França com a *Charte de l'environnement*. BENJAMIM, op. cit., p.61-62.

Nesse complexo quadro de aspirações individuais e sociais, ganham relevo categorias novas de expectativas (e a partir daí, de direitos), cujos contornos estão em divergência com a fórmula clássica do eu-contra-o-Estado, ou até da sua versão welfarista mais moderna, do nós-contra-o-Estado. Seguindo tal linha de análise, a ecologização do texto constitucional traz um certo sabor herético, deslocado das fórmulas antecedentes, ao propor a receita solidarista – temporal e materialmente ampliada (e, por isso mesmo, prisioneira de traços utópicos) – o do nós-todos-em-favor-do-planeta).²⁹¹

O fato de a Constituição preocupar-se com o ambiente, tratando deste objeto desde uma visão inovadora da relação sujeito-objeto como afirma Benjamim, não implica necessariamente em uma visão contemporaneamente adequada desta mesma relação. É perceptível que a Constituição Brasileira consagra um Estado Democrático de Direito e que, por força do art. 225 do seu Texto, este mesmo Estado pode ser adjetivado e então caracterizado como um Estado Verde, o que implica em um discurso jurídico-constitucional-ambiental de autêntico “esverdeamento”.

Benjamin aponta três eixos centrais que indicam o rompimento do paradigma anterior, que não tinha a “ecologização” da Constituição como vetor fundante, justificando desta forma a adjetivação do Texto Constitucional: *a)* diluição das posições formais rígidas entre credores e devedores (a todos se atribuem, simultaneamente, o direito ao meio ambiente ecologicamente

²⁹¹ BENJAMIM, op. cit., p. 58-59.

equilibrado e o dever de protegê-lo); *b*) a irrelevância entre sujeito estatal e sujeito privado, conquanto a degradação ambiental pode ser causada, indistintamente, por um ou pelo outro; e *c*) o enfraquecimento da separação absoluta entre os componentes naturais do entorno (o objeto, na expressão da dogmática privatística) e os sujeitos da relação jurídica, com a decorrente limitação, em sentido e extensão ainda incertos, do poder de disposição destes (= dominus) em face daqueles (= res).²⁹²

Na mesma linha, concordando com a “adjetivação verde” Canotilho²⁹³ adota a terminologia “Estado Constitucional Ecológico”, Leite²⁹⁴ “Estado de Direito Ambiental” e Häberle²⁹⁵ “Estado Ambiental de Direito”. O fio condutor de todos é o projeto contemporâneo estatal delineado pelas Constituições que possuem como uma de suas preocupações a tutela constitucional do ambiente.

Uma das perspectivas possíveis é a denominada de Estado Socioambiental, cuja adjetivação se justifica especialmente no Brasil cujo Estado social não se realizou. Fenterseifer,²⁹⁶ sustenta que a “expressão socioambiental resulta da convergência necessária das

²⁹² Id., 2007.

²⁹³ CANOTILHO, *apud* SARLET, Ingo W. (org.) **Direitos Fundamentais Sociais**: estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado. Rio de Janeiro: renovar, 2003.

²⁹⁴ MORATO LEITE, José Rubens. **Dano Ambiental**: do individual ao coletivo extra-patrimonial. São Paulo: RT, 2000.

²⁹⁵ HABERLE, Peter. A Dignidade Humana como Fundamento da Comunidade Estatal. In: SARLET, op. cit., 2005.

²⁹⁶ FENTERSEIFER, Tiago. O Princípio da Solidariedade como Marco Jurídico-Constitucional do Estado Socioambiental de Direito Contemporâneo. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**. Porto Alegre. v. 10. ago/set 2005.

‘agendas’ social e ambiental num mesmo projeto jurídico-político para o desenvolvimento humano.”

Molinaro aponta que, “o adjetivo ‘socioambiental’ tensiona superar a dicotomia público/privado”. Na dicção do art. 225 todos são obrigados a manter o equilíbrio e a salubridade do meio ambiente,²⁹⁷ sendo-lhes cometido - Estado e cidadãos - direitos e deveres, pretensões e obrigações presentes e futuras, decorrentes da imputada solidariedade intergeracional, fazendo a conexão entre o sócio e o ambiental, resultando dessa a simbiose socioambiental, que se realiza em proveito do ambiente.

Molinaro e Fensterseifer adotam a concepção “Estado Socioambiental”, enquanto que Benjamin, Canotilho, Häberle e Leite não abordam um “Estado Socioambiental”, mas de um “Estado de Direito Ambiental”.

Todavia, o socioambiental é a afirmação de uma Constituição do Estado social,²⁹⁸ que reconhece direitos fundamentais e fornece meios jurisdicionais para sua garantia, ainda tão carentes de aplicação no Brasil, dentre os quais e com prevalência o direito ambiental. Por isso não há exclusão recíproca entre os termos Estado socioambiental e Estado de direito ambiental.

²⁹⁷ De uma forma muito feliz, Molinaro define meio ambiente como local de encontro. MOLINARO, op. cit., p. 22.

²⁹⁸ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

No direito à cidade, a abordagem é necessariamente socioambiental, pois representa fusão fundamental, em se tratando de sobrevivência e conservação das espécies, inclusive a humana.

A Constituição de 1988 inaugura uma nova fase no constitucionalismo brasileiro, perfilhado à tendência internacional decorrente de duas Conferências das Nações Unidas para o Meio Ambiente, em Estocolmo e no Rio de Janeiro. O Brasil é um Estado Socioambiental Democrático de Direito. A análise que comporta neste momento é a observância direito à cidade a partir da perspectiva do Estado Socioambiental.

2 Direito à cidade: um conceito em construção

Inserir uma cidade no conceito de Estado Socioambiental Democrático de Direito, transformando-a em unidade espacial onde o conceito jurídico-dogmático é aplicado produz conseqüências. Não se trata de qualquer cidade; não se trata da cidade feudal que tinha completa autonomia e que respondia pela economia e cultura, tendo inclusive sua moeda; não é o caso da cidade do medievo, na qual o Estado ditava a vontade do indivíduo; não se está a falar da cidade liberal, na qual a ausência de regras é a tônica; não se fala da cidade modernista, cuja necessidade de “embelezamento”, segundo padrões tecnicamente definidos, com pouco diálogo com a realidade, gerou exclusão e segregação.

A cidade que se insere no discurso do Estado Socioambiental Democrático de Direito é uma cidade que:

- a) tem compromisso com a práxis constitucional, tendo a dignidade da pessoa humana como fio condutor;
- b) se preocupa, respeita e tem na sua política pública a sustentabilidade urbano-ambiental como meta; é uma cidade na qual meio ambiente não é política setorial de um órgão, mas permeia todas as ações da cidade;
- c) a propriedade só tem legitimidade jurídica se observar a função socioambiental estabelecida no Plano Diretor;
- d) é democrática ;
- e) é um espaço da cidadania e da expressão das diferenças.

Estas preliminares já dão conta do discurso jurídico-político que atribui legitimidade a uma cidade no Estado Socioambiental de Direito. Considerando que já está posta a existência de um direito constitucional à cidade,²⁹⁹ a partir da Constituição de 1988, deve-se examinar, por necessária relação de consequência, a forma de expressão e de constituição deste direito que se constitui em uma garantia contra-majoritária.

O reconhecimento constitucional se expressa no Capítulo II (Da Política Urbana) do Título VII (Da Constituição Federal - Ordem Econômica e Financeira). Também é possível observar normas-regras e normas-princípios esparsas na Constituição Federal que realizam a positivação constitucional do ambiente. Dentre os

²⁹⁹ Cf. Capítulo I.

princípios esparsos, para efeito do aqui proposto, destacam-se a democracia participativa, em face da gestão democrática que é exigível no Estado Democrático de Direito, como também os princípios da função socioambiental da propriedade, do direito à moradia e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Todos estes princípios, e outros mais que possam ser articulados em um processo de densificação das normas principiológicas, integram um conjunto normativo repleto de princípios que contribuem, ao serem aplicados, para o equilíbrio ambiental nas cidades. Tal se dá em um ambiente com todas as interações decorrentes de um espaço majoritariamente modificado pelo homem, o que implica na objetivação da cidade como espaço de densificação de comandos constitucionais (art. 225 da CF).

Cavalazzi³⁰⁰ leciona que o direito à Cidade pode ser entendido como expressão do direito à dignidade da pessoa humana, constituindo o núcleo de um sistema composto um conjunto de direitos incluindo: o direito à moradia, implícita a regularização fundiária; a educação; o trabalho; a saúde; os serviços públicos, implícito o saneamento, o lazer, a segurança, o transporte público, a preservação do patrimônio cultural, histórico e paisagístico, ao meio ambiente natural e construído equilibrado (implícita a garantia do

³⁰⁰ CAVALAZZI, Rosângela. Lunardelli. O Estatuto Epistemológico do Direito Urbanístico Brasileiro: Possibilidades e Obstáculos na Tutela do Direito à Cidade. In: COUTINHO, Ronaldo, BONIZZATO, Luigi. (orgs.) **Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano**. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

direito a cidades sustentáveis), bem como o direito à gestão democrática, entre outros.

A natureza do conjunto de direitos que estrutura o direito à cidade, à exemplo dos direitos do consumidor, do meio ambiente, à paz, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade é a sua titularidade indefinida, vez que se desloca da clássica prerrogativa da titularidade individual, de matiz liberal, para alcançar o conjunto da sociedade segundo a perspectiva solidária da justiça distributiva (direitos fundamentais de terceira dimensão).

No âmbito infraconstitucional o direito à cidade está densificado no Estatuto da Cidade. Já no âmbito do direito ambiental, nas legislações estaduais e locais que manejam a perspectiva da sustentabilidade urbano-ambiental. Concretiza-se aliando o clássico conceito dos elementos do ambiente natural (ar, água, flora, fauna e solo) ao conceito de ambiente construído inerente às cidades (aspectos relativos à infra-estrutura urbana, ao social, ao econômico, ao patrimônio histórico-cultural, à cultura local, etc.).

Já no âmbito dos Tratados Internacionais, destaca-se a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – A Cúpula da Terra – Agenda 21 – Rio de Janeiro/1992, da qual o Brasil é signatário, também se referiu sobre o tema ao dedicar um capítulo aos Assentamentos Humanos, bem como a Agenda Habitat, decorrente da segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat II

realizada em Istambul, Turquia, em 1996, da qual o Brasil também é signatário.

Recentemente a Carta Mundial do Direito à Cidade, aprovada no Fórum Social das Américas, realizado em Quito, no Equador, em julho de 2004, no Fórum Mundial Urbano realizado em Barcelona, na Espanha, setembro de 2004 e no V Fórum Social Mundial, realizado em Porto Alegre, no Brasil, em janeiro de 2005,³⁰¹ coloca o direito à cidade como uma expressão do direito à dignidade da pessoa humana. O artigo I, item 2 da Carta Mundial, estabelece o que segue:

O Direito à cidade é definido como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia e justiça social; é um direito que confere legitimidade à ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado. O Direito à cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente e inclui direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. Inclui também o direito à liberdade de reunião e organização, o respeito às minorias e à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural; o respeito aos imigrantes e a garantia da preservação e herança histórica e cultural.

A partir da expressão constitucional acima referida é que se perfaz a concepção jurídico-constitucional do direito à cidade. Este

³⁰¹ O Brasil, por intermédio do Ministério das Cidades foi firmatário e se comprometeu com o conteúdo da Carta Mundial do Direito à Cidade.

direito à cidade decorre da dignidade humana, contempla os desafios apontados na Agenda Habitat e na Agenda 21, é informado por princípios próprios e constitui-se em um direito fundam

3 A encíclica “laudato si” : sobre o cuidado da casa comum

O Papa inicia a encíclica dizendo que há mais de 50 anos, enquanto o mundo oscilava sobre o fio de uma crise nuclear, o Papa João XXIII escreveu uma encíclica na qual não se limitava a rejeitar a guerra, mas a transmitir uma proposta de paz.

Na sua encíclica, Papa Francesco deixa claro que não cabe a Igreja discutir os rumos científicos, mas serve-se deles para propor uma ecologia que, nas suas várias dimensões, integre o lugar específico que o ser humano ocupa neste mundo e as suas relações com a realidade que o rodeia (15)³⁰².

Aponta que a mudança faz parte da dinâmica dos sistemas complexos. Contudo, a velocidade imposta pelas ações humanas transforma em deterioração do mundo e da qualidade de vida de grande parte das pessoas, contrastando com a necessária evolução biológica (18).

Em itens, eis os principais aspectos e ideias destacadas na Encíclica, utilizando a terminologia e sendo um resumo do próprio documento:

³⁰² A encíclica foi escrita em itens. A alusão a números neste texto refere-se ao item que foi examinado o tema citado.

I – Poluição e mudanças climáticas (poluição resíduos e cultura do descarte)

Existem formas de poluição que afetam diariamente a vida das pessoas, gerando efeitos sobre a saúde, sobretudo dos mais pobres; resíduos industriais e produtos químicos utilizados no campo e nas cidades podem produzir um efeito de bioacumulação nos organismos dos moradores das áreas limítrofe; a cultura do descarte converte rapidamente as coisas em lixo; sem usar a terminologia, alerta para os riscos da obsolescência programada, aliada a uma tecnologia que favorece este tipo de cultura.

Diferente dos sistemas naturais cujo ciclo de vida dão origem a nova geração de vegetais, o sistema industrial não desenvolveu a capacidade de absorver seus resíduos e escórias, adotando um modelo circular de produção que assegure recursos para todos e para as gerações futuras, o que exige limitar o uso dos recursos não-renováveis, moderando seu consumo, maximizando eficiência no seu aproveitamento, reutilizando e reciclando-os (22).

Há um consenso científico muito consistente, indicando que estamos diante de um preocupante aquecimento do sistema climático, o que ocasiona a elevação do nível do mar e dos acontecimentos meteorológicos extremos. É verdade que fatores naturais contribuem para isso. Contudo, a alta concentração de gases que produzem o efeito estufa, emitidos por causa de natureza

humana, é agravado pelo uso intensivo de combustíveis fósseis que está no centro do sistema energético mundial, além da prática crescente de mudança do uso do solo, sobretudo desmatamento para finalidade agrícola. O aquecimento global influi sobre o ciclo do carbono, criando um ciclo vicioso que agrava ainda mais a situação e que incidirá sobre a disponibilidade de recursos essenciais como água potável, energia e a produção agrícola nas regiões mais quentes e provocará a extinção de parte da biodiversidade do planeta. O derretimento das calotas polares e dos glaciares de grande altitude representam uma ameaça, pois podem liberar grande quantidade de gás metano e a decomposição da matéria congelada poderia acentuar ainda mais a emissão de gás carbônico. A perda de florestas tropicais piora a situação, pois estas fixam de carbono. A poluição produzida pelo gás carbônico aumenta a acidez dos oceanos e compromete a cadeia alimentar marinha. Se a tendência atual se mantiver, este século será testemunha de mudanças climáticas e de uma destruição sem precedentes dos ecossistemas com graves consequências para todos nós. As mudanças climáticas são um problema global com graves implicações ambientais, sociais, econômicas, distributivas e políticas, constituindo-se em um dos principais desafios para a humanidade. Infelizmente verifica-se uma indiferença geral perante as tragédias que estão acontecendo nas diferentes partes do mundo. A falta de reação diante destes dramas humanos é um sinal da perda do sentido da responsabilidade pelos nossos semelhantes, sobre o qual se funda e tem sentido a sociedade civil.

Muitos daqueles que tem recursos e poder parecem mais se preocupar em mascarar e ocultar os sintomas que caracterizam estes problemas. Porém estes estão cada vez maiores. Por isso, tornou-se imperioso que , nos próximos anos, seja drasticamente reduzida a emissão de gás carbônico e outros gases altamente poluentes, substituindo o uso de combustíveis fósseis e desenvolvendo fontes de energia renováveis. No mundo é exíguo o nível de acesso às energias limpas e renováveis, sendo necessário desenvolver adequadas tecnologias de acumulação, bem como modalidades de construção ou reestruturação de edifícios para melhorar sua eficiência energética. (23 a 26)

II – A Questão da Água

A água potável e limpa constitui uma questão de primordial importância, porque é indispensável para a vida humana e para sustentar os ecossistemas terrestres e aquáticos. Problema particular é o da qualidade da água disponível para os pobres, pois são frequentes as doenças relacionadas com água, causadas por microorganismos e substâncias químicas. A diarreia e a cólera, devidas a serviços de higiene e reserva de águas inadequados, constituem fator significativo de sofrimento e mortalidade infantil. Lençóis freáticos ameaçados pela poluição produzida por algumas atividades extrativas, agrícolas e industriais, descargas provenientes de fábricas e também dos detergentes e produtos químicos que a

população utiliza em muitas partes do mundo continuam a ser derramados em rios, lagos e mares.

O acesso à água potável e segura é um direito humano essencial, fundamental e universal, porque determina a sobrevivência das pessoas e, portanto, é condição para o exercício dos outros direitos humanos. (27 a 31)

III – Perda de Biodiversidade

As formas imediatistas de entender a economia e a atividade comercial e produtiva são um dos fatores da depredação dos recursos naturais. A perda de florestas e bosques implica simultaneamente a perda de espécies que poderiam constituir, no futuro, recursos extremamente importantes não só para alimentação, mas também para a cura de doenças e vários serviços.

É verdade que o ser humano deve intervir quando um geossistema cai em estado crítico, mas, atualmente, o nível de intervenção humana em uma realidade tão complexa como a natureza é tal que os desastres constantes causados pelo ser humano provocam uma nova intervenção dele de modo que a atividade humana torna-se onipresente, com todos os riscos que isto implica, criando-se um círculo vicioso, no qual a intervenção humana para resolver a dificuldade, muitas vezes, agrava ainda mais a situação.

Quando se analisa o impacto ambiental de qualquer atividade econômica, costuma-se olhar para os efeitos no solo, na água e no

ar, mas nem sempre se inclui um estudo cuidadoso do impacto na biodiversidade, como se a perda de algumas espécies ou de grupos animais ou vegetais fosse algo de pouca relevância. O cuidado dos ecossistemas requer uma perspectiva que se estenda para além do imediato, porque quando se busca apenas ganho econômico rápido e fácil, já ninguém se importa realmente com sua preservação.

Alguns países fizeram progressos na conservação com o cuidado com a biodiversidade e os especialistas insistem na necessidade de prestar especial atenção nas áreas ricas em biodiversidade, a exemplo da bacia fluvial do Congo e da Amazônia, considerados pulmões do planeta, ricos em biodiversidade. Há propostas de tratamento destas áreas. “ Com efeito, há propostas de internacionalização da Amazônia que só servem aos interesses econômicos das corporações internacionais. É louvável a tarefa de organismos internacionais da sociedade civil que sensibilizam as populações e colaboram de forma crítica, inclusive utilizando legítimos mecanismos de pressão, para que cada governo cumpra o seu dever próprio e não-delegável de preservar o meio ambiente e os recursos naturais do seu país, sem vender a espúrios interesses locais ou internacionais” (38).

Após discorrer sobre a necessidade de adequada análise da substituição da flora silvestre por áreas florestadas, em geral monoculturas que afetam a biodiversidade, das zonas úmidas transformadas em extensas áreas agrícolas perderem a biodiversidade que abrigavam, do desaparecimento dos manguezais

nas zonas costeiras, às ameaças aos organismos marinhos decorrentes da pesca predatória, à poluição dos mares que compromete a vida nos recifes de coral, considerados verdadeiras florestas no mar, alerta que é preciso investir em pesquisa para entender melhor o comportamento dos ecossistemas e analisar adequadamente as diferentes variáveis de impacto para modificação do meio ambiente. (39 a 42)

IV – A pauta das cidades ³⁰³

Deterioração da qualidade de vida humana e degradação social

As cidades passaram por um crescimento desmedido e descontrolado tornando-as pouco saudáveis para viver, devido não só a poluição proveniente de emissões tóxicas, mas também do caos urbano, aos problemas de transporte e à poluição visual e acústica. Muitas cidades são grandes estruturas que não funcionam, gastam energia e água em excesso. Há bairros que, embora construídos recentemente, apresentam-se congestionados e desordenados, sem espaços verdes suficientes. Não é conveniente para os habitantes deste planeta viver cada vez mais submersos de cimento, asfalto, vidro e metais, privados do contato físico com a natureza. (44)

Em alguns lugares rurais e urbanos a privatização de espaços tornou difícil o acesso dos cidadãos a áreas de especial beleza. Em

³⁰³³⁰³ Ver também os itens 143 a 155 da encíclica, expostos no item VI – Por uma Ecologia Integral -, pois esta abordagem é descritiva e segue a ordem da Encíclica

outros, criaram-se áreas residenciais “ecológicas” postas à disposição de poucos, procurando evitar que outros entrem para perturbar uma tranquilidade artificial. (45)

Dentre os componentes sociais de mudança global, incluem-se os efeitos laborais de inovações tecnológicas, a exclusão social, a desigualdade no fornecimento e consumo da energia e outros serviços, a fragmentação social, o aumento da violência e o aparecimento de novas formas de agressividade social, o narcotráfico e o consumo crescente de drogas entre os mais jovens, a perda de identidade. Estes são alguns dos sinais que demonstram que o crescimento dos últimos dois séculos não significou um verdadeiro progresso e uma melhoria de qualidade de vida. Alguns destes sinais são, ao mesmo tempo, sintomas de uma verdadeira degradação social, de uma silenciosa ruptura dos vínculos de integração e comunhão social. (46)

As dinâmicas do mundo digital não favorecem o desenvolvimento de uma capacidade de viver com sabedoria, pensar em profundidade, amar com generosidade. Há um ruído dispersivo de informação. A oferta sufocante de produtos que visam informação excessiva faz crescer uma profunda e melancólica insatisfação nas relações interpessoais ou um nocivo isolamento. (15)

Desigualdade planetária

O ambiente humano e o ambiente natural degradam-se em conjunto. Não podemos enfrentar adequadamente a degradação ambiental se não prestarmos atenção às causas que têm a ver com a degradação humana e social . O impacto dos desequilíbrios atuais manifesta-se também na morte prematura de muitos pobres, nos conflitos gerados pela falta de recursos e em muitos outros problemas que não tem espaço suficiente nas agendas mundiais. (48)

Falta uma consciência clara dos problemas que afetam particularmente os excluídos. Estes são a maioria do planeta, milhares de milhões de pessoas. A falta de contato físico e de encontro entre os menos favorecidos, os profissionais, formadores de opinião e aqueles vinculados ao centro de poder, também é possibilitada pela fragmentação das nossas cidades, o que ajuda a cauterizar a consciência e a ignorar boa parte da realidade com análises tendenciosas. Isso coexiste com o “discurso verde”. Mas, hoje, não podemos deixar de reconhecer que uma verdadeira abordagem ecológica sempre se torna uma abordagem social, que deve integrar a justiça nos debates sobre o meio ambiente, para ouvir tanto o clamor da terra como o clamor dos pobres. (49)

Culpar o incremento demográfico em vez do consumismo exacerbado e seletivo de alguns é uma forma de não enfrentar os problemas . Pretende-se, assim, legitimar o modelo distributivo atual, no qual uma minoria se julga com o direito de consumir em

uma proporção que seria impossível generalizar, porque o planeta não poderia sequer conter os resíduos de tal consumo. A desigualdade não afeta apenas os indivíduos, mas países inteiros e obriga a pensar numa ética das relações internacionais. Com efeito, há uma verdadeira “dívida ecológica” particularmente entre o Norte e o Sul, ligada a desequilíbrios comerciais com consequências no âmbito ecológico e com uso desproporcionado dos recursos naturais efetuado historicamente por alguns países. (50 e 51)

A dívida externa dos países pobres transformou-se em um instrumento de controle, mas não se dá o mesmo com a dívida ecológica. De várias maneiras os povos em desenvolvimento, onde se encontram as reservas naturais mais importantes da biosfera, continuam a alimentar o progresso dos países mais ricos às custas do seu presente do seu futuro. A terra dos pobres do Sul é rica e pouco contaminada, mas o acesso à propriedade de bens e recursos para satisfazerem as suas carências vitais é-lhes vedado por um sistema de relações comerciais e de propriedade estruturalmente perverso. É necessário que os países desenvolvidos contribuam para resolver esta dívida, limitando significativamente o consumo de energia não renovável e fornecendo recursos aos países mais necessitados para promover políticas e programas de desenvolvimento sustentável. É preciso revigorar a consciência de que somos uma única família humana. Não há fronteiras nem barreiras políticas ou sociais que permitam isolar-nos e, por isso mesmo, também não há espaço para a globalização da indiferença. (52)

Estas situações provocam os gemidos da irmã terra, que se unem aos gemidos dos abandonados do mundo, com um lamento que reclama de nós outro rumo. Nunca maltratamos e ferimos a nossa casa como nestes últimos dois séculos. Porém, ao mesmo tempo, cresce uma ecologia superficial ou aparente que consolida um certo torpor e uma alegre irresponsabilidade. Como frequentemente acontece em épocas de crises profundas, que exigem decisões corajosas, somos tentados a pensar que aquilo que está a acontecer não é verdade. Se nos detivermos na superfície, para além de alguns sinais visíveis de poluição e degradação, parece que as coisas não estejam assim tão graves e que o planeta poderia subsistir ainda por muito tempo nas condições atuais. Este comportamento evasivo serve-nos para mantermos os nossos estilos de vida, de produção, de consumo. É a forma como o ser humano se organiza para alimentar todos os vícios autodestrutivos: tenta não os ver, luta para não os reconhecer, adia as decisões importantes, age como se nada tivesse acontecido. (53 a 59)

V – A Raiz Humana da Crise Ecológica

A humanidade entrou em uma nova era, em que o poder da tecnologia nos põe diante de uma encruzilhada: somos herdeiros de dois séculos de enormes mudanças. A máquina a vapor, a ferrovia, o telégrafo, a eletricidade, o automóvel, o avião, as indústrias químicas, a medicina moderna, a informática e, mais recentemente a

revolução digital, a robótica, as biotecnologias e as nanotecnologias. É justo que nos alegremos com estes progressos e nos entusiasmemos à vista das amplas possibilidades que nos abrem estas novidades incessantes, porque “a ciência e a tecnologia são produto estupendo da criatividade humana que Deus nos deu”. A tecnologia bem orientada pode produzir coisas realmente valiosas para melhorar a qualidade de vida do ser humano, desde os objetos de uso doméstico até os grandes meios de transportes, pontes, edifícios, espaços públicos. Não podemos ignorar, porém, que a energia nuclear, a biotecnologia, a informática, o conhecimento do nosso próprio DNA e outras potencialidades que adquirimos, nos dão um poder tremendo. Ou melhor: são àqueles que detêm o conhecimento e, sobretudo, o poder econômico para o desfrutar, um domínio impressionante sobre um conjunto do gênero humano e do mundo inteiro. Nunca a humanidade teve tanto poder sobre si mesma e nada garante que o utilizará bem, sobretudo, se se considera a maneira como ele está a fazer. (102 a 104)

Em alguns círculos defende-se que a economia atual e a tecnologia resolverão todos os problemas ambientais do mesmo modo que se afirma, com linguagens não acadêmicas, que os problemas da fome e da miséria no mundo serão resolvidos simplesmente com o crescimento do mercado. Não temos suficiente consciência de quais são as raízes mais profundas dos desequilíbrios atuais: estas tem a ver com a orientação, os fins, o sentido e o contexto social do crescimento tecnológico e econômico. A

especialização própria da tecnologia comporta grande dificuldade para se conseguir um olhar de conjunto. A fragmentação do saber realiza a sua função no momento de se obter aplicações concretas, mas frequentemente leva a perder o sentido da totalidade, das relações que existem entre as coisas, do horizonte alargado.

A cultura ecológica não se pode reduzir a uma série de respostas urgentes e parciais para os problemas que vão surgindo à volta da degradação ambiental, do esgotamento das reservas naturais e da poluição. Deveria ser um olhar diferente, um pensamento, uma política, um programa educativo, um estilo de vida e uma espiritualidade que oponham resistência ao avanço do paradigma tecnocrático. Caso contrário, até as melhores iniciativas ecologistas podem acabar bloqueadas na mesma lógica globalizada. Buscar apenas um remédio técnico para cada problema ambiental que aparece, é isolar coisas que, na realidade, estão interligadas e esconder os problemas verdadeiros e mais profundos do sistema mundial. Ninguém quer o regresso à Idade da Pedra, mas é indispensável abrandar a marcha para olhar a realidade de outra forma, recolher os avanços positivos e sustentáveis e, ao mesmo tempo, recuperar os valores e os grandes objetivos arrasados por um desenfreamento megalômano. (106 a 114)

O antropocentrismo moderno acabou, paradoxalmente, por colocar a razão técnica acima da realidade, porque este ser humano “já não sente a natureza como norma válida nem como um refúgio vivente”. Um antropocentrismo desordenado não deve

necessariamente ser substituído por um “biocentrismo”, porque isto implicaria introduzir um novo desequilíbrio que não só não resolverá os problemas existentes, mas acrescentará outros. Não se pode exigir do ser humano um compromisso para com o mundo, se ao mesmo tempo não se reconhecem e valorizam as suas peculiares capacidades de conhecimento, vontade, liberdade e responsabilidade. (115 a 121)

Para ter empregos é indispensável promover uma economia que favoreça a diversificação produtiva e a criatividade empresarial. Por exemplo, há uma grande variedade de sistemas alimentares rurais de pequena escala que continuam a alimentar a maior parte da população mundial, utilizando uma porção reduzida de terreno e de água e produzindo menos resíduos, quer em pequenas parcelas agrícolas e hortas, quer na caça e recolhimento de produtos silvestres, que na pesca artesanal. As economias de larga escala, especialmente no setor agrícola, acabam por forçar os pequenos agricultores a vender suas terras ou a abandonar as culturas tradicionais. As tentativas feitas por alguns deles no sentido de desenvolverem outras formas de produção, mais diversificadas, resultam inúteis por causa da dificuldade de ter acesso aos mercados regionais e globais, ou porque a infraestrutura de venda e transporte está ao serviço das grandes empresas. As autoridades têm o direito e a responsabilidade de adotar medidas de apoio claro e firmes aos pequenos produtores e à diversificação da produção. Às vezes, para que haja uma liberdade econômica da qual todos realmente se

beneficiem, pode ser necessário por limites àqueles que detêm maiores recursos e poder financeiro. (129)

Sobre a inovação biológica a partir da pesquisa, alerta que as experimentações com animais sós são legítimas desde que não ultrapassem os limites do razoável e contribuam para poupar vidas humanas. Salienta que o poder humano tem limites e que é contrário à dignidade humana fazer sofrer inutilmente os animais e dispor indiscriminadamente das suas vidas. “Todo uso e experimentação exige um respeito religioso pela integridade da criação”. (130)

Aponta que é difícil emitir um juízo sobre o desenvolvimento de organismos geneticamente modificados (OGM), vegetais ou animais, para fins medicinais ou agropecuários, porque podem ser muito diferentes entre si e requerem distintas considerações. Além disso, os riscos não são necessariamente da técnica, mas também da sua aplicação inadequada ou excessiva. Recordou que o início dos progressos científicos sobre cereais transgênicos foi a observação das bactérias que, de forma natural e espontânea, produziam uma modificação no genoma de um vegetal. Mas, na natureza, estes processos tem um ritmo lento, que não se compara com a velocidade imposta pelos avanços tecnológicos atuais, mesmo quando estes avanços se baseiam em um desenvolvimento científico de vários séculos. (130 a 133)

VI – Por uma Ecologia Integral

Uma ecologia integral deve incluir claramente as dimensões humanas e sociais, trata-se de uma ecologia ambiental, econômica e social. Não há duas crises separadas: uma ambiental e outra social; mas uma única e complexa crise sócio-ambiental. As diretrizes para a solução requerem uma abordagem integral para combater a pobreza, devolver a dignidade aos excluídos e, simultaneamente, cuidar da natureza. (137 a 140)

A ecologia social é necessariamente institucional e progressivamente alcança as diferentes dimensões, que vão desde o grupo social primário, a família, até a vida internacional, passando pela comunidade local e a nação. (141)

A par do patrimônio natural, encontra-se igualmente ameaçado o patrimônio histórico. Não se trata de destruir e criar novas cidades hipoteticamente mais ecológicas, onde nem sempre resulta desejável viver. É preciso integrar a história, a cultura e a arquitetura de um lugar, salvaguardando a sua identidade original. Por isso, a ecologia envolve também o cuidado das riquezas culturais da humanidade, no seu sentido mais amplo. Mais diretamente, pede que se preste atenção às culturas locais, quando se analisam questões relacionadas com o meio ambiente, fazendo dialogar a linguagem tecno-científica com a linguagem popular. É a cultura – entendida não só como os monumentos do passado, mas especialmente no seu sentido vivo, dinâmico e participativo – que não se pode excluir na

hora de repensar a relação do ser humano com o meio ambiente.
(143)

Há uma relação entre os espaços urbanizados e o comportamento humano. Por isso, aqueles que projetam edifícios, bairros, espaços públicos e cidades precisam da contribuição dos vários saberes para compreender os processos, o simbolismo e os comportamentos das pessoas. Não é suficiente a busca da beleza do projeto. Por isso, a importância o ponto de vista dos habitantes do lugar para a análise da planificação urbanística (150).

É preciso cuidar dos espaços comuns, dos marcos visuais e das estruturas urbanas que melhoram o sentido de pertencimento, da sensação de enraizamento, o sentimento de estar em casa. As partes da cidade devem estar integradas de modo que os habitantes possam ter uma visão de conjunto e as alterações e intervenções na paisagem urbana e rural devem considerar os diferentes elementos que compõem o lugar. (151)

A falta de habitação é grave em muitas partes do mundo, tanto em áreas rurais como nas grandes cidades. A propriedade da casa é uma questão central da ecologia humana. Se num lugar concreto já se desenvolveram aglomerados caóticos trata-se de urbanizar estes bairros, não de expulsar os habitantes. Mas quando não é possível permanecer é necessário dar-lhes prévia informação, bem como oferecer-lhes alternativas de moradia digna. Ao mesmo tempo, a criatividade deveria levar à integração dos bairros precários numa cidade acolhedora. (152)

A qualidade de vida nas cidades está ligada aos transportes. Os especialistas estão de acordo sobre a necessidade de priorizar o transporte público, mas uma melhoria substancial neste é imprescindível de modo a reduzir a superlotação, o desconforto, a reduzida frequência dos serviços e a insegurança. O estado de abandono de algumas áreas rurais, sem serviços essenciais e com trabalhadores reduzidos a situação de trabalho escravo também merece atenção. (153 e 154)

O ritmo de consumo, desperdício e alteração do meio ambiente superou de tal maneira as possibilidades do planeta que o estilo de vida – por ser insustentável – só pode desembocar em catástrofes, como aliás já vem ocorrendo em determinadas regiões. A atenuação dos efeitos do desequilíbrio atual depende do que fizermos agora, sobretudo se pensarmos na responsabilidade que nos atribuirão aqueles que deverão suportar as piores consequências . (162)

VII - Linhas de orientação

Algumas estratégias para abaixa emissão de gases poluentes apostam na internacionalização dos custos ambientais, com o perigo de impor aos países menores pesados compromissos de redução de emissões comparáveis aos dos países mais industrializados. A imposição destas medidas penaliza os países mais necessitados de desenvolvimento, gerando uma nova injustiça, sob o argumento do cuidado com o meio ambiente. É verdade que há responsabilidades

comuns, mas diferenciadas pelo simples motivo que os países que foram beneficiados por um alto grau de industrialização, à custa de uma enorme emissão de gases com efeito estufa, tem maior responsabilidade em contribuir para a solução dos problemas que causaram. (170)

O mercado de créditos de carbono pode levar a uma nova forma de especulação que não ajuda a redução de gases poluentes. Pode tornar-se uma solução rápida e fácil, que permite sustentar o consumo excessivo de alguns países, com aparência de compromisso ambiental (171)

As relações entre os Estados devem salvaguardar a soberania de cada um, mas também estabelecer caminhos consensuais para evitar catástrofes locais que acabariam por danificar a todos. São necessários padrões reguladores globais que imponham obrigações e impeçam ações inaceitáveis, como o fato dos países poderosos descarregarem, sobre outros países, resíduos e indústrias altamente poluentes. Em definitivo, precisamos de um acordo sobre os regimes de governança para os chamados bens comuns globais (173 e 174)

Existe uma crescente jurisprudência que visa reduzir os efeitos poluentes dos empreendimentos. Mas a estrutura política e institucional não existe apenas para evitar malversações, mas para incentivar as boas práticas, estimular a criatividade que busca novos caminhos, facilitar as iniciativas pessoais e coletivas. (177)

Não se pode pensar em receitas uniformes, porque há problemas e limites específicos de cada país ou região. Porém, ao

mesmo tempo, há possibilidades a nível local e regional, por exemplo formas de poupança energética. Isto implica favorecer modalidades de produção industrial com a máxima eficiência energética e menor utilização de matérias-primas, retirando do mercado os produtos pouco eficazes do ponto de vista energético ou mais poluentes. A boa gestão dos transportes e técnicas de construção e reestruturação de edifícios que reduzam o seu consumo energético e seu nível de poluição. A ação local para alterar o modo de consumir, o desenvolvimento de uma economia de resíduos e reciclagem, a proteção de determinadas espécies e a programação de uma agricultura diversificada com a rotação de culturas também são iniciativas possíveis que merecem ser incentivadas. (180)

Na declaração do Rio em 1992 afirmou-se o princípio da precaução. Visa proteger os mais fracos, que dispõe de poucos meios para fornecer provas irrefutáveis. Se a informação objetiva prevenir um dano grave e irrefutável, inverte-se o ônus da prova, já que nessas hipóteses é preciso fornecer uma demonstração objetiva e contundente de que a atividade proposta não vai gerar danos graves ao meio ambiente ou às pessoas que nele habitam. Isso não significa se opor a inovação tecnológica, mas apontar que a rentabilidade não é o único elemento que deve ser observado. O resultado do debate pode ser a decisão de não avançar no projeto, mas também pode ser a sua modificação ou a elaboração de propostas alternativas. (187)

VIII– Educação Ambiental

A educação ambiental em seu começo estava muito centrada na informação científica e na conscientização e prevenção dos riscos ambientais. Agora precisa incluir uma crítica dos “mitos” da modernidade baseados na razão instrumental (individualismo, progresso ilimitado, concorrência, consumismo, mercado sem regras) e tende, também, a recuperar os distintos níveis de equilíbrio ecológico: o interior consigo mesmo, o solidário com os outros, o natural com todos os seres vivos, o espiritual com Deus. A educação ambiental é chamada a criar uma “cidadania ecológica” e não limitar-se a informar e não conseguir fazer maturar a necessidade de mudança de hábitos. (210, 211)

Compete à política e as várias associações um esforço de formação das consciências da população. Naturalmente compete também à Igreja. Todas as comunidades cristãs tem um papel importante a desempenhar nesta educação. Espero, também, que nossos Seminários e Casas Religiosas de Formação, se eduquem para uma austeridade responsável, a grata contemplação do mundo, o cuidado da fragilidade dos pobres e do meio ambiente. Tendo em conta o muito que está em jogo, do mesmo modo que são necessárias instituições dotadas de poder para punir os danos ambientais, também nós precisamos nos controlar e educar uns aos outros. (214)

Em suma, os especialistas em vaticano chegaram a se perguntar os motivos pelos quais o Papa Francesco escreveu sua 2ª Encíclica sobre Meio Ambiente, podendo fazê-lo sobre direitos humanos, intolerância religiosa, guerras o outro tema dentre os

tantos contundentes na atualidade. Para alguns ele pode ser um Profeta por ter escolhido este tema.

Seja como for, para aqueles que estudam e trabalham com o assunto, a voz do Papa Francesco, com sua legitimidade social decorrente da liderança mundial que exerce, agrega-se forte e bravamente na luta por perceber o mundo de fato como ele está, possibilitando fazer escolhas políticas e sociais que minimizem o risco de seu perecimento, bem como podendo deixar uma existência para as futuras gerações . E, os ensinamentos do Papa Francesco ecoam alto no sentido de que não há senso em uma ecologia descolada do ser humano, desconectada dos problemas sociais e do enfrentamento da pobreza, dos processos de degradação das cidades que excluem cidadãos. A crise do esgotamento dos recursos naturais é uma crise da humanidade que exige rever padrões de consumo, modo de viver e de ser, eis aí ensinamento que soam alto, apesar da surdez dos indivíduos e da sociedade.

No caso em exame, importante ter presente que os temas comuns dos 30 Anos da Constituição Ecológica e da Encíclica Papal, são tratados a partir de vieses científicos com mesmas bases, de uma realidade social que precisa ser considerada e urgentemente regradada, sob pena de comprometimento real das futuras gerações.

Oxalá o conceito da ecologia integral seja difundido e incorporado ao mundo de modo que possamos construir “uma casa” melhor, mais humana, mais igualitária, solidária e ambientalmente adequada!

Referências Bibliográficas

BONIZZATO, Luigi. (orgs.) *Direito da Cidade: novas concepções sobre as relações jurídicas no espaço social urbano*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2007.

CANOTILHO, J. J., MOREIRA VITAL. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. v. 1. São Paulo: Editora Revista do Tribunais; Coimbra:Coimbra Editora, 2007.

_____. *Direito Constitucional*. 6ª. ed. (ver.). Coimbra: Almedina, 1995.

_____, LEITE, José Rubens Morato (orgs.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. *Direito Constitucional Português e da União Européia*. In: CANOTILHO, J.J., LEITE, José Rubens (orgs.) *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. *Estado Constitucional Ecológico e Democracia Sustentada*. In: FERREIRA, Helene Sevine, LEITE, José Rubens Morato. *Estado de Direito Ambiental: tendências, aspectos constitucionais e diagnósticos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

Carta Encíclica *Laudato Si* do Santo Padre Francisco sobre o Cuidado da Casa Comum : Santa Sé . LibreriaEditrice Vaticana, 2015.

La Repubblica Giornale (www.repubblica.it). Direttore Ezio Mauro. Fondatore Eugenio Scalfari, giugno 2015

O DIREITO URBANÍSTICO COMO ATOR NA REDUÇÃO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS NAS CIDADES

Wagner Paulo Butsch³⁰⁴

Ivan Burgonovo³⁰⁵

Resumo: O presente artigo trata sobre a função do Direito Urbanístico como ator na redução das desigualdades sociais nas cidades. O objetivo da pesquisa é demonstrar que o Direito Urbanístico é uma das principais ferramentas existentes na sociedade atual para amenizar as mazelas urbanísticas reais nos centros urbanos. A pesquisa é justificada, tendo em vista que mesmo com a tutela da Constituição Federal de 1988 e das demais legislações infraconstitucionais, as demandas sociais pela resolução dos mais variados problemas que aumento no decorrer dos tempos. O método de pesquisa utilizado para este trabalho adotou o tipo de pesquisa de consulta em legislação, pesquisa bibliográfica, através de resumo e fichamento de livros lidos. Os resultados obtidos na pesquisa demonstram que o Direito Urbanístico, com respaldo da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade e conseqüentemente com a participação popular, desde que exprima a realidade existente nas cidades é a ferramenta essencial para solucionar grande parte dos problemas urbanos e dar respostas plausíveis para os clamores das demandas sociais e das diversas redes em nossas comunas.

Palavras-chave: Direito Urbanístico. Política urbana. Estatuto da Cidade. Gestão democrática. Demandas sociais.

³⁰⁴ Bacharel em Direito pela Unifebe – Brusque, SC, Brasil. Pós-graduando em Direito Público pela Faculdade Damásio. Advogado e sócio fundador do escritório de planejamento urbano Rector Soluções Para Cidades.

³⁰⁵ Bacharel em Direito pela FURB – Blumenau, SC, Brasil. Mestre em Direito Ambiental pela Univali - Itajaí, SC. Ex- Policial Militar Ambiental em SC e atualmente é Professor Universitário e coordenado de TCC na Unifebe – Brusque, SC.

1 Introdução

O presente estudo visa abordar sobre a função da ciência do Direito Urbanístico, como uma doutrina atuante para a redução das desigualdades nas cidades. Por este motivo, é essencial compreender que a gestão de uma cidade, não é apenas de responsabilidade dos órgãos públicos e da governança instituída, mas sim das redes existentes no território municipal.

E nesta conjuntura, eis que o Direito Urbanístico é o ator primordial para a criação dos planos estratégicos e setoriais nas mais variadas necessidades de uma cidade, para garantir a efetividade da política de desenvolvimento urbano expressa na Constituição Federal.

2 O direito urbanístico

O Direito Urbanístico, recente disciplina no universo jurídico brasileiro, é “ramo do direito público pátrio, que tem por objetivo organizar e sistematizar as normas mediante princípios e diretrizes disciplinadoras dos espaços habitáveis ou não, garantindo a sustentabilidade ambiental, econômica e social, com vistas à qualidade de vida do homem”. (RECH, 2010, p. 36).

As normas existentes, por ser uma área do direito público, possuem natureza compulsória e cogente, ou seja, guardam os interesses públicos e sociais.

O desejo dos homens em viver em sociedade é para Platão em sua obra “A República”, “nada mais que a deficiência de que nenhum homem por si só pode satisfazer todas as suas necessidades, razão pelo qual se fundam as cidades”. (ARISTÓTELES, 2011, p. 56).

Diante da formação das cidades, surgem os conflitos sociais, o direito urbanístico, consiste em “oferecer instrumentos normativos ao Poder Público a fim de que possa, com respeito ao princípio da legalidade, atuar no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse da coletividade”. (SILVA, 2010, p. 36).

Contudo, em grande parte das cidades brasileiras, principalmente nos pequenos municípios, que são mais de 73% das 5.570 comunas nacionais, além da falta de participação popular (pela ausência de movimentos sociais), inexistem muitas vezes normas urbanísticas realistas e eficazes.

Esta ineficiência, ou ausência deste importante sistema normativo, acontece, pois, imagina-se que a única função desta primordial ciência, seja o estudo apenas das questões demográficas.

Entretanto, o direito urbanístico cuida da diversidade do espaço, pois cada indivíduo ou sistema urbano tem uma função específica dentro da cidade, bem a matéria “tem por objeto regular a atividade urbanística e disciplinar a ordenação do território”. (SILVA, 2010, p. 38).

Os espaços de tutela do direito urbanístico são os locais em que as pessoas moram, vivem, caminham, o que obviamente são as áreas públicas e as áreas residências.

Ressalta-se que estes ambientes, (moradias populares, medianas, alto padrão, etc.), podem estar de acordo com as legislações ambientais e urbanísticas, ou estarem à margem da lei (ocupações clandestinas/irregulares, favelas, cortiços, etc.), não importando a sua legalidade jurídica, pois todos são “problemas” do direito urbanístico.

A amplitude e guarida desta ciência estende-se, às áreas de lazer, as áreas industriais, centro de compras e administrativos, educandários, estabelecimentos e o maior espaço público que são as ruas, vielas, avenidas.

Diante da multidisciplinaridade das áreas de atuação do Direito Urbanístico, o seu principal desafio é “reduzir as falhas do mercado sem ampliar as falhas do governo, [...] sendo que este desafio reflete-se nos temas do direito de propriedade e do planejamento”. (PINTO, 2014, p. 76).

Assim sendo, a forma como as cidades se desenvolvem bem como, a garantia de que todas as necessidades do homem sejam satisfeitas para superar os desafios que são propostos ao Direito Urbanístico, (enquanto disciplina acadêmica e ciência) devem percorrer pelo caminho necessário de conhecimento sobre a política de desenvolvimento urbano expressa na Constituição Federal de 1988.

3 Política de desenvolvimento urbano – Constituição Federal de 1988

Pensando em garantir a efetivação de todas as funções específicas existente nas cidades, e empenhar-se minimizar as desafios urbanos (acima expostos), o legislador Constitucional, tratou no artigo 182 da nossa Carta Magna de 1988, sobre a política urbana e a função social da propriedade.

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. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Contudo, antes de prosseguir para a análise sobre a política urbana, se faz imprescindível compreender o que significa uma *cidade*.

São várias as terminologias e os conceitos existentes, desde os filosóficos aos demográficos econômicos para esclarecer o que é uma cidade.

Desta forma, temos três conceituações do que é a “cidade” e a definição adotada pelo Brasil:

“O conceito demográfico e quantitativo de cidade é muito difundido, pelo qual se considera ‘cidade’ [...] uma comunidade de dimensões e densidade populacional considerável, abrangendo uma variedade de especialistas não agrícolas, nela incluída a elite culta. A concepção econômica de ‘cidade’ apoia-se na doutrina de Max Weber, Fala-se em ‘cidade’ nesse sentido ‘quando a população *local* satisfaz a parte economicamente essencial de sua demanda diária no mercado local e, em parte essencial também, mediante produtos que os habitantes da *localidade* e a população dos arredores produzem ou adquirem para *colocá-los* no mercado’”. [...] A terceira concepção considera a ‘*cidade*’ como um conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e sócio culturais no sistema nacional geral. Como subsistema administrativo, a cidade é a sede de organizações públicas que governam não só a cidade, mas também as regiões maiores que a rodeiam. Como subsistema comercial, a cidade, centro da população, assume a posição nodal do comércio no sistema nacional; e como subsistema industrial ela é o nexo da atividade industrial do país. Como subsistema sócio cultural ela atua como um lugar propício ao florescimento de instituições educacionais, religiosas e escolares; é o local onde se desenvolve as relações sociais, os centros sociais e comunitários, culturais e recreativos. [...] Os conceitos demográficos e econômicos não servem para definir as cidades brasileiras, que são conceitos jurídicos políticos, que se aproximam da concepção das cidades como conjuntos de sistemas. [...] *Cidade*, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político administrativo, econômico não agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja a sua população. **A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal**’’. (SILVA, 2010, p. 24, grifo nosso).

A vista disto, a definição adotada de “cidade” no Brasil, já nos diz que embora a Constituição Federal expresse que a “cidade” tenha uma função social, ela não existe na realidade, já que basta uma análise superficial de nossas cidades.

Segundo o conceito brasileiro, uma cidade não passa de um núcleo urbano com sede do governo municipal.

Esta reflexão possui embasamento, visto que, do ponto de vista urbanístico, uma cidade para ser considerada como tal, possui dois elementos obrigatórios:

“(a) as unidades edilícias – ou seja, o conjunto de edificações em que os membros da coletividade moram ou desenvolvem suas atividades produtivas, comerciais, industriais ou intelectuais; (b) os equipamentos públicos – ou seja, os bens públicos e sociais criados para servir às unidades edilícias e destinados à satisfação das necessidades de que os habitantes não podem prover-se diretamente e por sua própria conta (estradas, ruas, praças, parque, jardins, canalização subterrânea, escolas, igrejas, hospitais, mercados, praças de esporte, etc.” (SILVA, 2010, p. 26).

E mesmo assim, diante desta contradição, a Constituição Federal de 1988 “[...] foi à primeira no Brasil e talvez seja uma das únicas no mundo a tratar diretamente da política urbana”. (PINTO, 2014, p. 78).

Para tanto, “a cidade só cumpre sua função social quando os cidadãos possuem seus direitos urbanos”. (SANT’ANA, 2006, p. 56).

Isto posto, a Carta Magna de 1988, impôs aos municípios brasileiros o dever de executar a política urbana de forma planejada, zelar pelo seu respeito, ordenando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade garantindo o bem estar de seus habitantes.

Esta política pública “não considera apenas a realidade urbana; é uma síntese entre os elementos econômicos, sociais; a organização do espaço; os investimentos públicos e privados e o funcionamento dos serviços públicos”. (SANT’ANA, 2006, p. 81).

Os preceitos constitucionais para a o cumprimento da função social da propriedade urbana e a garantia da efetivação da política urbana, determinam juntamente com o Estatuto da Cidade, as regras precisas e para a efetivação da política urbana no país.

4 O Estatuto da Cidade - Lei 10.257/01

Visando regulamentar a política urbana expressa na Constituição Federal, é aprovado, após décadas de discussão e de trâmite no Congresso Nacional, o Estatuto da Cidade, através da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.

Está legislação é tida como um marco no desenvolvimento social e urbanístico das cidades brasileiras e reconhecida como uma avançada ferramenta legal urbana a nível mundial.

O Estatuto da Cidade estabelece importantes “normas de ordem pública de interesse social, que regulam o uso da propriedade urbana em prol do interesse coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental”, que são os requisitos gerais da política de desenvolvimento urbano. (RECH, 2010, p. 43).

A implementação da política de desenvolvimento urbano, somente é realizada através do planejamento participativo, que é essencial na construção e na tomada de decisão dos rumos da cidade, pois a participação popular é uma das principais diretrizes gerais da política urbana destacadas no Estatuto da Cidade.

Em concomitância ao expressado acima, o Estatuto da Cidade contempla importantes instrumentos urbanísticos, dentre elas o parcelamento, edificação ou utilização compulsória dos imóveis; o IPTU progressivo no tempo; desapropriação dos imóveis com pagamento em títulos; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir (coloquialmente chamado de solo criado); operações urbanas consorciadas; transferência do direito de construir; o estudo de impacto de vizinhança e o plano diretor.

Todavia, para que esses instrumentos sejam aplicados nas cidades, é fundamental a existência do Plano Diretor Municipal que é o “[...] instrumento básico da política urbana”. (SANT’ANA, 2006, p. 78).

Posteriormente a implementação do Plano Diretor, é imprescindível a criação das legislações urbanísticas específicas para que as ferramentas acima citadas sejam implementadas.

Juntamente com este corpo legislativo a ser criado, deve-se observar e fazer cumprir os vitais princípios do direito urbanístico, quais sejam:

[...] ‘‘princípio do urbanismo é uma função pública; [...] princípio da conformação da propriedade urbana; [...] princípio da coesão dinâmica das normas urbanísticas; [...] princípio da afetação das mais valias ao custo da urbanificação; [...] princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados e ônus da atuação urbanística’’. (SILVA, 2010, p. 44).

Contudo a construção do plano diretor e as demais normas de caráter do direito urbanístico tem como sustentáculo, além dos princípios, a diretriz da gestão democrática, definida no Estatuto da Cidade, como ferramenta para a concretização do Direito à Cidade.

5 Diretrizes da Gestão Democrática

A construção de um sistema de participação popular nas tomadas de decisões do que, e como a cidade deve progredir, não é tenra, mas sim é uma causa ‘‘iniciada na década de 60, [...] retomada a partir da articulação dos movimentos populares urbanos, [...] e se traduziu em 1987 no encaminhamento da emenda popular pela Reforma Urbana na Assembléia Constituinte. (SANT’ANA, 2006, p. 180).

As diretrizes da gestão democrática têm como sinônimo, a cooperação de todos (toda a gente, todas as instituições, todas as redes), na construção do processo de urbanização das cidades.

Vejamos o que dispõe o Estatuto da Cidade.

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

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

Logo, é obrigatório, “[...] respeitando o princípio da participação popular”, que todo e qualquer ato de elaboração, alteração ou concretização de um projeto ou norma, *por mais simples e primária que seja*, tenha sempre o respaldo da população e das associações representativas.

Estes devem ser amplamente informados e orientados a participar de seminários, oficinas, debates e audiências públicas, sob pena de nulidade e de sanções a governança os demais agentes públicos envolvidos. (SANT’ANA, 2006, p. 183).

Contudo, muitas vezes, por falta de orientação a população acaba por se julgar incompetente (*sentido jurídico do termo*), “a discutir as questões técnicas que desconhece”.

Porém, mesmo acreditando ser incompetente, é obrigatória e de suma importância a participação popular, que deve ser orientada

muitas vezes até de forma lúdica e didática, principalmente no seminário inicial do projeto.

Esta condução tem como premissa que a população tome conhecimento dos processos e dos conteúdos formais, para que se sinta apta a opinar mesmo que na sua forma mais singela de visão de construção da cidade, pois expressará a sua realidade, tendo como foco a redução das desigualdades sociais que tem conhecimento. (RECH, 2010, p. 49).

6 A urbanização crescente e as demandas sociais

O processo de crescimento urbano da sociedade brasileira teve início a partir da chamada Revolução Industrial na década de 30, época em que menos de 30% da população do Brasil vivia nas cidades.

Diante do processo de urbanização, no qual “[...] a população urbana cresce em proporção superior à população rural”, são gerados enormes problemas nas cidades, como danos ao meio ambiente, falta de habitação, desordem social, carência de saneamento básico e ocupação irregular e descriteriosa do solo urbano. (SILVA, 2010, p. 26).

Como consequência, o êxodo rural resulta em uma grande demanda coletiva reprimida por habitação. A concentração populacional em espaços superpovoados gera situações de ocupação precária e de saúde pública.

A centralização da mão de obra necessária à indústria dá origem às reivindicações trabalhistas. A educação, o lazer o transporte público, mobilidade e a falta de democratização do espaço público são os principais problemas existentes em razão deste fenômeno.

Nos primórdios, os malquistos eram postos para fora dos burgos, mas atualmente as cidades não são mais edificadas por muralhas de pedras, incumbidas pela segurança de seus habitantes, e responsáveis por afastar os seres imprestáveis, mas sim por linhas imaginárias de perímetros que se observadas atenciosamente mostram a segregação social existente nos tempos modernos.

A segregação sócio espacial é evidente na realidade urbana, e o cenário por excelência, é construído “seja pela diferenças econômico-sociais ou pelas relações sociais no âmbito urbano”. (CARMONA, 2014, p. 74).

Esta segregação acontece, pois “[...] as relações jurídicas nas cidades sempre foram de ordem privatista; construídas sob a ótica dos interesses da classe dominante”. (RECH, 2010, p. 25).

Uns dos motivos causadores desta mazela é a urbanização sem planejamento, pois ela constitui um fator decisivo para evidenciar e ampliar uma inevitável e muitas vezes irreversível fragmentação social, e como consequência “[...] o caos urbano é uma realidade crescente em nossas cidades, e as soluções apontadas são paliativos”. (RECH, 2010, p. 32).

Com o crescimento urbano em dissonância com os conceitos e princípios elucidados, é evidente que as desigualdades, violência urbana e os conflitos sociais são frutos de um processo falho ou inexistente na construção dos regulamentos jurídicos urbanísticos.

Mesmo assim “apesar de estar se produzindo uma abundância de normas, as mesmas não significam um projeto de cidade sustentável e carecem de efetividade, legitimidade, eficácia e bases científicas”. (RECH, 2010, p. 32).

Para minimizar estas moléstias urbanas, como solução temos o plano diretor, que é o responsável por basilar o que, e como se dará o encaminhamento das cidades, deste a ocupação, ao desenvolvimento do território, até a forma de governar e gerir o município, pois “[...] o projeto de cidade só se constrói com o plano diretor”. (RECH, 2010, p. 33).

O plano diretor é uma ferramenta complexa, por tratar objetivamente de todas as carências e deficiências de uma cidade, sejam elas sociais, ambientais, econômicas, turísticas, mobilidade urbana, etc.

Porém, para ser algo tangível, e que encurte as diferenças sociais e ofereça uma resposta concreta e uma ação eficaz deve representar a cabal realidade das nossas cidades.

Uma prova disto, é que por volta do início do século XIX, apenas 2% da população mundial vivia em áreas urbanas. No ano 2000, quase metade da população mundial, cerca de 2,9 bilhões de indivíduos, passou a residir nas cidades.

A Organização das Nações Unidas prevê que quase 70% da população terrestre viverá nas cidades em 2030 (ou seja 8,3 bilhões de pessoas). Na mesma linha, em nosso país quarenta e cinco milhões de brasileiros vivem em favelas ou moradias precárias (correspondente a 28,9% da população urbana).

Considerações Finais

O objetivo desta pesquisa é demonstrar que o Direito Urbanístico, mesmo que diante de seus desafios de efetivação é a ciência indispensável para a resolução das demandas sociais nas cidades.

Contudo, o seu estudo e conseqüentemente a sua compreensão ainda são novos e em muitos casos omitidos, sejam pelos agentes públicos responsáveis, ou seja, pelas universidades nas faculdades de direito, arquitetura e urbanismo e engenharia civil.

Estes últimos, serão em breve os operadores jurídicos e sociais, responsáveis pela implementação da política urbana definida na Constituição Federal e Estatuto da Cidade, bem como pela construção de cidades mais justas e democráticas.

Com o desenvolvimento de nossas cidades, conseqüentemente as demandas sociais das redes cada vez são maiores, cabendo ao ‘Direito Urbanístico’, juntamente com toda a sociedade através da participação popular decidir quais os rumos e

as normas urbanísticas a serem construídas de acordo principalmente com a realidade existente nas cidades.

Referências

ARISTÓTELES. *A Política*. 6ª Ed. São Paulo: Martin Claret, 2011.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Violência x cidade: o papel do direito urbanístico na violência urbana*. 1ª Ed. São Paulo: Marcial Pons, 2014.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 14 fev. 2018.

ESTATUTO DA CIDADE. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm> Acesso em 11 abr. 2018.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

RECH, Adir Ubaldo. *Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável da área urbana e rural*. 1ª ed. Caxias do Sul: Educs, 2010.

SANTANA, Ana Maria de. *Plano Diretor Municipal*. 1ª ed. São Paulo: Universitária de Direito, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

O PLANEJAMENTO URBANO MUNICIPAL COMO FERRAMENTA DE EFETIVAÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO: O CASO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE GUABIRUBA – SC

Wagner Paulo Butsch³⁰⁶

Resumo: Este artigo é o resultado sobre o estudo sobre “O planejamento urbano municipal como ferramenta de efetivação do direito urbanístico: o caso da cidade de Guabiruba, SC”, com foco no plano diretor e nas experiências obtidas na cidade através da revisão deste instrumento, quando refletiu a realidade existente no município. O objetivo da pesquisa é comprovar que para que haja a efetivação do direito urbanístico, se faz necessário primeiramente à organização das cidades que compõem este núcleo, sendo o plano diretor a ferramenta basilar para esta ação. A pesquisa é justificada, tendo em vista que setenta e três por cento das cidades brasileiras, são pequenas, e grande parte delas não dispõe de normas urbanísticas de planejamento urbano, de desenvolvimento territorial e que garantam a efetivação das políticas públicas expressas na Constituição Federal, logo esta carência afeta diretamente o direito à cidade. O método de pesquisa utilizado para este trabalho adotou o tipo de pesquisa de consulta em legislação, pesquisa bibliográfica, através do resumo e fichamento de livros lidos, e coleta de dados em órgãos oficiais do governo municipal. Os resultados obtidos na pesquisa demonstram que o plano diretor é a ferramenta indispensável para a garantia da função social das cidades, a efetivação de desenvolvimento sustentável e social da região que a cidade faz parte. Da mesma forma o plano diretor é o dispositivo preliminar para a instituição de diversos programas de parcerias

³⁰⁶ Bacharel em Direito pela Unifebe – Brusque, SC, Brasil. Pós-graduando em Direito Público pela Faculdade Damásio. Advogado e sócio fundador do escritório de planejamento urbano Rector Soluções Para Cidades.

entre o setor público e o privado, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida da população.

Palavras chave: Planejamento Urbano. Efetivação do Direito Urbanístico. Contrapartidas Municipais. Direito à Cidade. Gestão Urbana.

1 Introdução

A presente pesquisa ostenta a temática sobre a importância do planejamento urbano nas cidades para a efetivação do desenvolvimento regional. Isto posto, dedica-se breves considerações sobre o crescimento urbano das cidades brasileiras e uma sucinta análise sobre a política nacional de desenvolvimento regional.

Igualmente, parte deste estudo visa comprovar que o plano diretor é a principal ferramenta para que a cidade se desenvolva sustentavelmente e posteriormente possa efetivar o desenvolvimento regional.

Da mesma maneira, vamos abordar sobre a recém-criada lei 13.089/2015, chamada de Estatuto da Metrópole, ao qual estabelece diretrizes para o planejamento urbano e a gestão e a execução das funções públicas e interesse comum em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Algumas experiências bem sucedidas na efetivação do Direito à Cidade e a efetivação do Direito Urbanístico realizadas na cidade de Guabiruba, SC são abordadas no texto.

2 O crescimento urbano das cidades brasileiras

O processo de crescimento urbano da sociedade brasileira teve início a partir da chamada Revolução Industrial na década de 30, época em que menos de 30% da população do Brasil vivia nas cidades.

O grande precursor da Revolução e do fenômeno de migração em massa para as cidades, foi a crise econômica mundial de 1930, que afetou o país no ápice da produção cafeeira, visto que o Brasil controlava três quartos da produção mundial do grão, e a safra de 1933, que bateu recorde, não encontrou mercado para escoar o produto (SANT'ANA, 2006, p.48).

Neste sentido, o país buscou solução na atividade industrial, e com a expansão da capacidade produtiva nacional, a consequência foi à forte migração para os centros urbanos, a ocupação de cortiços, compra de lotes em terrenos irregulares e a formação de favelas (SANT'ANA, 2006, p.46).

Com o crescimento exponencial do país voltado para das atividades urbanas, imaginava-se que esta forma de crescimento seria a grande inovação, mas:

Na década de 40 do século passado as cidades brasileiras eram vistas como a possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo, que representava o Brasil, arcaico; na década de 90 sua imagem passa a ser associada à violência, poluição, crianças desamparadas, tráfego caótico – entre outros males (SILVA 2010, p. 22).

Diante do processo de urbanização, no qual “[...] a população das cidades cresce em proporção superior à população

rural [...]”, gerou-se enormes problemas, como danos ao meio ambiente, falta de habitação, desordem social, carência de saneamento básico, ocupação irregular e falta de critérios em relação ao parcelamento e uso solo urbano (SILVA, 2010, p. 26).

Pensando em solucionar estas mazelas acumuladas durante décadas de crescimento desordenado, o legislador constitucional expressou em nossa atual Carta Magna, princípios e obrigatoriedades norteadoras para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana e a efetivação da política urbana. Vejamos:

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. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, **grifo nosso**).

À frente de todos estes desafios, salienta-se que, “[...] a constituição de 1988 foi à primeira no Brasil e talvez seja uma das únicas no mundo a tratar diretamente da política urbana [...]” (PINTO, 2014, p. 78).

Temos a compreensão de que “a política urbana, é o setor de atuação do Estado, que trata da ordenação do território das cidades,

mediante alocação de recursos ‘espaço’ entre os diversos usos que o disputam’’(PINTO, 2014, p. 46).

A importância de assegurar existência da política urbana e os direitos que dela emanam e conseqüentemente o seu gozo de acordo com as diretrizes expressas em nossa Constituição Federal, é a garantia máxima da efetividade dos direitos sociais, e funções básicas do homem, como habitação, trabalho, circulação lazer e saúde, (*diz-se dignidade da pessoa humana*) que são os objetivos e fundamentos da República Federativa do Brasil.

3 Análise da política nacional de desenvolvimento regional

A instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) adveio com a publicação do Decreto n. 6.047 de 22 de fevereiro de 2007, para atender o disposto no inciso III do art. 3º da Constituição Federal de 1988.

Vejamos o que dispõe a Carta Magna Nacional:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: [...]
[...] III - erradicar a pobreza e a marginalização e **reduzir as desigualdades sociais e regionais.**
(BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, **grifo nosso**).

Além de adequar-se ao disposto no texto constitucional, o PNDR, tem como escopo, diminuir a discrepância entre os níveis de vida das regiões brasileiras e “[...] ativar as potencialidades de desenvolvimento, atuando nos territórios que interessam menos aos

agentes do mercado, valorizando as diversidades regionais [...]” (RESENDE, et al., 2015).

Todavia, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional definiu como prioridade, de forma sensata obviamente, atuar nas macrorregiões tradicionalmente apoiadas (em anexo na própria lei), bem como nas microrregiões de tipologia dinâmicas, estagnadas e de baixa renda, sendo que as microrregiões de alta renda são considerados espaços não prioritários.

Para fins de conhecimento, são definidas como tipologia alta renda segundo o PNDR, as cidades que rendimento domiciliar médio e crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita* altos.

Avocando a legislação com a realidade, mais precisamente do Estado de Santa Catarina, (um dos entes federativos mais desenvolvidos do país), das 20 microrregiões instituídas pelo Ministério da Integração Nacional no estado, apenas 04 microrregiões não estão enquadradas na tipologia de *alta renda*, sendo que a cidade de Guabiruba (objeto do nosso estudo), não está inserida nestas 04 microrregiões (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2011).

O discurso que se traz à baila é o seguinte: se as cidades que possuem uma tipologia da PNDR alta, já enfrentam grandes dificuldades na implementação das políticas públicas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente; como as cidades de média/baixa renda irão garantir à população o acesso a estas imprescindíveis ações?

Neste sentido, deve-se entender que para que haja desenvolvimento das cidades e das regiões conseqüentemente, é conveniente e primoroso, que haja a articulação das nove formas de capital, quais sejam: econômico, cognitivo, simbólico, cultural, institucional, psicossocial, social, cívico e humano” (NAATZ, 2012, p.34).

Por fim, é necessário que as cidades que compõem uma região, estejam primeiramente organizadas em sua própria política de desenvolvimento urbano para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais, assegurando o bem estar de seus habitantes, conforme determina o artigo 182 da Constituição Federal de 1988.

4 O Plano Diretor como ferramenta de planejamento, desenvolvimento territorial e de base para a instituição das políticas públicas setoriais

Para que as cidades tenham um real desenvolvimento urbano, é necessário a efetivação da Política de Desenvolvimento Urbano, que primeiramente só pode ser implementada com a atuação em comum das diversas redes³⁰⁷ e dos governantes.

Desta maneira, ressalta-se que, “a cidade só cumpre sua função social quando os cidadãos possuem seus direitos urbanos”.

³⁰⁷ Estruturas sociais compostas por pessoas e ou organizações conectadas por vários tipos de relação e com objetivos em comum.

Para tanto, o plano diretor deve ser utilizado “[...] como ferramenta básica da política urbana [...]” (SANT’ANA, 2006, p. 73 e 78).

O plano diretor é o grande responsável por estabelecer as diretrizes de como a cidade caminhará, trajeto este que percorre desde a ocupação, ao desenvolvimento do território, até a forma de governar e gerir o município.

Contudo, muito se tem ouvido falar em plano diretor, e pouco se sabe o que ele é de fato! Vejamos um importante conceito real sobre o que é este instrumento:

O Plano Diretor é uma lei municipal que deve ser elaborada com a participação de toda a sociedade. Ele organiza o crescimento e o funcionamento do município. No Plano está o projeto de cidade que queremos. Ele planeja o futuro da cidade decidido por todos. O Plano vale para todo o município, ou seja, para as áreas urbanas e também para as rurais. Deve dizer qual o destino de cada parte do município, sem esquecer, é claro, que estas partes formam um todo. (INSTITUTO PÓLIS, 2005, p. 02).

Igualmente temos a possibilidade de uma análise mais ampla do que é o plano diretor, como ele se molda e como ele se porta diante da sociedade. Passamos a análise:

Plano Diretor ou Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade e, por isso mesmo, com

supremacia sobre os outros, para orientar toda a atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade. O Plano Diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do município, é a lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social. (MEIRELLES, 1996, p. 99).

Ante os conceitos apontados acima, compreende-se que a função macro do Plano Diretor, diante das transformações sociais decorrentes da expansão das cidades, que está profundamente ligada aos diferenciados padrões de consumo, é a garantia democrática dos espaços, usos e serviços coletivos, buscando a salvaguarda na aplicação da política urbana.

Desta maneira, para que as funções macro do plano diretor, elencadas anteriormente tenham efetividade e não passem de uma “[...] mera profusão de normas urbanísticas, como normalmente tem ocorrido, Ele deve expressar ou significar um projeto de cidade e de município sustentável para as presentes e futuras gerações [...]” (RECH, 2010, p. 84).

Assim sendo, com o intuito de que a realidade estudada seja transformada e implementada de fato “a estrutura do Plano Diretor deve ter a preocupação de criar uma forma urbana proposta por urbanistas, economistas, ambientalistas, sociólogos, educadores, etc. a qual se efetiva um planejamento jurídico voltado a todos os cidadãos” (SILVA, 2010, p. 87).

A importância de uma equipe técnica multidisciplinar de pensadores e pesquisadores é essencial na elaboração do plano, pois garantirá o uso e o acesso democrático das cidades, nas mais diversas áreas e setores existentes:

O plano diretor deve reservar espaços para todas as atividades econômicas necessárias ao desenvolvimento da cidade, assim como prever a localização dos equipamentos públicos e comunitários que servirão de suporte para as políticas setoriais, como escolas, hospitais, praças, delegacias, etc. Esta reserva de espaços deve decorrer de estudos que indiquem a demanda prevista para cada uso, assim como a disponibilidade de espaços para atendê-la. Desta forma, o plano diretor estará levando em consideração as dimensões econômicas e sociais da cidade (PINTO, 2014, p. 87).

Buscado dar guarida para a construção de um plano diretor de acordo com os seus macro objetivos, o Estatuto da Cidade em seu artigo 2º institui as diretrizes e princípios que devem ser observados na concepção deste instrumento:

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

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

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

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

[...]

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

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

[...]

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

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

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

(BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001).

Grifo nosso.

Se analisarmos cautelosamente o artigo supracitado, temos a comprovação do que “realmente uma cidade precisa” para efetivar a Política Urbana. São estas as necessidades:

- a.** atores e as redes sociais com a garantia de participação nas decisões da cidade;
- b.** a governança e as redes políticas com a obrigatoriedade de instituir uma gestão democrática e participativa;
- c.** formas de cooperação entre o Poder Público e, a iniciativa privada;
- d.** cooperação entre todos os setores da sociedade para implementar as mais diversas políticas públicas

de ordenamento e desenvolvimento territorial, bem como habitação, mobilidade, saneamento, simplificação de legislações urbanísticas, estímulos tributários.

Desta forma, compreende-se que o plano diretor é uma ferramenta complexa, por tratar objetivamente de todas as carências e deficiências de uma cidade, sejam elas sociais, ambientais, econômicas, turísticas, de mobilidade urbana, etc. Porém, para ser algo tangível e aplicável, deve estudar e expressar de forma clara a realidade das nossas cidades.

Correlato ao que vimos no parágrafo anterior, entende-se que para que uma região possa prosperar, seja através do desenvolvimento territorial, seja no avanço nas mais variadas formas e áreas da governança e no direito de oitiva e participação da comunidade, é de suma importância, imprescindível, obrigatório, que a cidade, como ente uno, esteja primeiramente organizada ou em processo de ordenamento.

E neste sentido, vamos compartilhar uma breve experiência da cidade de Guabiruba, SC, na busca de sua (re) organização, que teve como objetivo o desenvolvimento de forma justa, democrática e sustentável, para consequentemente associar o seu desenvolvimento com a região em que está situada.

5 A experiência de (re) organização da cidade de Guabiruba-SC

Situada no Médio Vale do rio Itajaí-açú, no Estado de Santa Catarina, o município de Guabiruba é uma cidade com aproximadamente, 22.174 habitantes, tendo como principal limites à cidade de Brusque, SC, a qual se dá o principal acesso.

A sua sustentação econômica, advêm do comércio, e da sólida indústria têxtil, metalurgia, malharias e a agricultura de subsistência. A cidade está em uma localização privilegiada, ficando distante a apenas 42 quilômetros da BR 101, dos portos de Itajaí e Navegantes e do Aeroporto Internacional Ministro Victor Konder, situado nesta última cidade (IBGE, 2017).

O município possui uma ótima qualidade de vida (tipologia de *alta renda* segundo o PNDR), mas mesmo assim passa por sérios problemas no que tange a efetivação da política de desenvolvimento urbano e os problemas comuns às cidades brasileiras.

Pela sua localização estratégica, bem como, pela proximidade com a cidade de Brusque (09 km), que possui aproximadamente 125.810 habitantes (pólo nacional nas atividades industriais têxteis e do turismo/comércio de compras), logo, um atrativo pela alta oferta de emprego/potencial de investimentos, a ações em todos os setores, sejam elas negativas ou positivas, acabam por incidir diretamente em Guabiruba devido a proximidade (IBGE, 2017).

Atraídos pelas ofertas de prosperidade, a partir da década de 1990, a migração em massa de brasileiros das mais diversas regiões do país, passou a ser um fenômeno natural e constante na região e na cidade de Guabiruba, SC, contudo, os governos e o território, não estavam preparados para este acontecimento.

Prova disto, é que mesmo com a elaboração do primeiro plano diretor, no ano de 2006 (Lei 975/2006), os dispositivos importantes para a cidade, principalmente no que se refere ao desenvolvimento territorial não foram contemplados. Já outras normatizações não foram implementadas, em decorrência de sua redação generalizada e inaplicável.

Ou seja, a concepção deste plano não expressou a realidade da cidade, seja pela falta/incentivo da participação popular, seja pela falta de uma equipe técnica multidisciplinar (o que acontece na maioria das cidades brasileiras). Logo, não houve nenhuma exigência para que a governança instituísse as políticas públicas já apontadas neste texto. Isto é, não temos um plano diretor, mas sim apenas uma porção de papéis engavetados.

Já durante ano de 2013, o plano diretor passou pelo processo de revisão, tendo como instrumento importante para esse processo revisional a participação da sociedade, através de Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, sendo assessorado por uma equipe multidisciplinar da Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI), bem como levado para a discussão, através

de audiências públicas, sendo amplamente debatido com as redes sociais da cidade.

A comunidade foi uma das grandes responsáveis pelas mudanças no sistema normativo urbanístico de Guabiruba, reconhecendo todos os problemas apontados na cidade e almejando as mudanças sugeridas e posteriormente aprovadas no plano.

Após os anos de ocupação territorial/crescimento desordenado, da falta de políticas públicas principalmente voltadas para o planejamento e organização urbana, a cidade de Guabiruba passou a vivenciar práticas de urbanização sadia e de integração entre o Poder Público e a iniciativa privada, que iremos relatar nos parágrafos seguintes.

5.1 Sistema viário

Um dos grandes responsáveis pelo crescimento de uma cidade é o sistema viário. A cidade pode ter um avanço, bem como pode ter uma ‘evolução disfarçada’.

Esta última foi o que ocorrerá em Guabiruba nos últimos anos, através da criação e denominação de vias públicas de forma descriteriosa, (aproximadamente 248 vias públicas denominadas entre os anos de 2006 à 2013), (SITE CÂMARA MUNICIPAL DE VEREADORES DE GUABIRUBA), o que resultou na ocupação do solo em áreas totalmente desprovidas de infraestrutura básica, ocasionando graves danos ao meio ambiente natural, urbanístico, a saúde pública, ao erário, ou seja, a toda a coletividade.

Buscando extinguir essa prática, diante dos graves delitos e afrontas acima mencionadas³⁰⁸, o novo plano diretor no seu artigo 102 determina que a criação de uma nova via pública, deve respeitar o rol taxativo abaixo descrito:

Art. 102 Toda a via pública deverá possuir pelo menos:

I - Declividade longitudinal mínima de 0,3% (zero vírgula três por cento) e a máxima de 25% (vinte e cinco por cento);

II - Declividade transversal mínima de 2% (dois por cento) e máxima de 4% (quatro por cento).

III - Rede de abastecimento de água;

IV - Rede de energia elétrica;

V - Rede de esgoto sanitário, conforme dimensionamento e projeto aprovado pela concessionária do serviço;

VI - Rede de escoamento Pluvial;

VII - Pavimentação e passeios conforme padrão municipal;

VIII - Iluminação pública, conforme dimensionamento e projeto aprovado pela concessionária do serviço;

IX - Sinalização viária de acordo com as normas do Código de Trânsito (GUABIRUBA. Lei 1.447, 2013, art. 102).

Ressalta-se, que para a criação, denominação ou extensão de via pública, além da obrigatoriedade de possuir os requisitos acima elucidados, esta somente poderá acontecer após a aprovação dos projetos de loteamentos (o que não acontecia na cidade), conforme os ditames da Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano (6.766/79).

³⁰⁸ Reunião dos Membros do Poder Legislativo de Guabiruba com o Ministério Público para tratar sobre a denominação de novas vias públicas no Município de Guabiruba, SC.

5.2 Parcelamento do solo municipal (normas para loteamentos e condomínios)

Outra mudança no plano diretor que causou grande impacto de forma positiva refere-se ao parcelamento do solo, visto que a cidade não possuía quaisquer normatizações no que tange ao fracionamento territorial urbano nas modalidades de loteamento e condomínios horizontais.

Diante desta omissão legal, que ocasionou graves problemas urbanos (parcelamentos clandestinos), o plano diretor primeiramente conceituou as modalidades de parcelamento do solo, bem como contemplou outras considerações de suma importância. Assim analisa-se:

Art. 74 Para os efeitos deste Plano Diretor consideram-se:

I - Loteamento - a subdivisão de um terreno urbano em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação de logradouros públicos, ou prolongamento ou modificação das vias existentes;

II - Desmembramento - a subdivisão de um terreno urbano em lotes destinados à edificação, com aproveitamento do sistema viário oficial existente, sem que haja necessidade de abertura de novas vias ou logradouros públicos, nem prolongamento ou modificação das vias existentes;

III - Unificação - a junção de dois ou mais lotes para formarem apenas um imóvel.

IV - Áreas destinadas a uso público: aquelas referentes ao sistema de circulação e outros logradouros públicos e à implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

V - Áreas verdes: aquelas onde há predomínio de vegetação arbórea que exercem apenas funções estéticas e ecológicas;

VI - Equipamentos comunitários: destinados à educação, cultura, saúde, segurança, esporte, lazer, convívio social e similares;

VII - Infraestrutura, dividida em:

a) infraestrutura básica: os equipamentos de abastecimento de água potável, disposição adequada de esgoto sanitário, sistema de manejo de águas pluviais, iluminação e pavimentação pública;

b) infraestrutura complementar: distribuição de energia elétrica, rede de telefonia, rede de fibra ótica e outras redes de comunicação, rede de gás canalizado e outros elementos não contemplados na infraestrutura básica.

VIII - Condomínio Horizontal é toda a gleba subdividida em frações ideais, com demarcação de lotes, onde a manutenção do sistema viário, das áreas livres e equipamentos de uso comum são de responsabilidade dos condôminos.

IX - Empreendedor: o proprietário do imóvel ou pessoa por ele designada na forma da lei, responsável pela implantação do parcelamento (GUABIRUBA. Lei 1.447, 2013, art. 74).

Outra importante regra contemplada na revisão do plano diretor está afeta a obrigatoriedade de reserva nos empreendimentos dos equipamentos comunitários, bem como, que às áreas públicas, sejam áreas úteis, não meras sobras de áreas inaproveitáveis, comuns nos processos de loteamentos. Destarte rege o art. 86:

Art. 86 Nos loteamentos para fins residenciais urbanos deverá ser reservada e entregue ao Município, sem ônus para este, 35% (trinta e cinco por cento) da área loteável, destinadas ao sistema de circulação e à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, na seguinte proporção:

I - Equipamentos Comunitários (mínimo 10%), podendo ser utilizado imóvel fora do empreendimento, em distância de até 1000 metros em linha reta a partir da frente do empreendimento.

II - Área Verde (mínimo 5%), podendo ser contabilizada as áreas de preservação permanente, desde que com o uso indireto, trilhas, caminhada, contemplação e educação ambiental.

III - Sistema Viário (gabaritos de vias conforme exigência da prefeitura)

Parágrafo Único - As áreas públicas (a serem entregues ao Município) terão no mínimo 30% (trinta por cento) de seu total em um só perímetro, onde possa ser inscrito um círculo com raio mínimo de 10 metros (dez metros), e em terreno com baixa declividade. (GUABIRUBA. Lei 1.447, 2013, art. 86).

Adicional ponto inovador e de importância ímpar abordado no plano diretor atual foi a normatização da modalidade de parcelamento do solo através de **condomínios horizontais**.

Tal instituto até pouco tempo (Lei Federal 13.465/17) não possuía previsão na legislação federal ou estadual e como tal modalidade estava em ascensão na cidade no momento da atualização do plano diretor, a lei 1.447/13 previu a sua regulamentação:

Art. 90 Considera-se Condomínio Residencial Horizontal, aqueles destinados a construção de unidades habitacionais unifamiliares isoladas, agrupadas, geminadas ou assobradadas, que passarão a constituir Unidades Autônomas. [...]

[...] Art. 92 O empreendedor é obrigado a destinar o percentual de 35% (trinta e cinco por cento) da área total da gleba do condomínio para os seguintes fins:

I - ÁREA DE LAZER, mínimo 10% (dez por cento), destinadas a equipamentos de recreação dos moradores;

II - ÁREA VERDE, mínimo 5% (cinco por cento), área reservada para arborização do condomínio e de uso coletivo;

III - SISTEMA VIÁRIO DE USO COMUM (gabaritos de vias, ciclovias e passeios conforme exigência da prefeitura);

(GUABIRUBA. Lei 1.447, 2013, art. 90).

5.3 Regularização fundiária e instituição da Zona Especial de Interesse Social-ZEIS

Após a atualização do plano diretor, ulterior ponto fundamental na efetivação da Política Urbana do município de Guabiruba, foi o processo de regularização fundiária.

Em decorrência do crescimento já mencionado que aconteceu na cidade, muitos “lotes” foram adquiridos sem o mínimo de infraestrutura básica, gerando a ocupação de forma precária e graves mazelas urbanas e sociais.

Desta feita, com a definição expressa no art. 116, inciso II, que trata sobre os assentamentos irregulares, o plano permitiu que a municipalidade executasse o programa de regularização fundiária, que visa assegurar às famílias em estado de vulnerabilidade social a obtenção dos títulos de propriedade dos terrenos.

A ação vem acontecendo e mais de 100 famílias assinaram os contratos com a empresa concessionária responsável pelo processo de regularização fundiária na cidade. (PREFEITURA MUNICIPAL DE GUABIRUBA, 2016).

Com o objetivo de prever o acesso digno à moradia para a população de baixa renda, a revisão do plano diretor contemplou também a instituição das Zonas Especiais de Interesse Social, as (ZEIS). Abaixo temos o conceito sucinto e pleno deste instrumento:

A ideia primordial de uma ZEIS ou de uma AIS é promover a inclusão social e econômica de uma

parcela da cidade e da população mediante novas categorias de planejamento urbano capazes de estabelecer padrões e normas urbanísticas específicas para essas localidades (SILVA, 2008, p. 132).

Assim, as Zonas Especiais de Interesse Social, uma das ferramentas inseridas no plano diretor, para a efetivação das políticas públicas de habitação, representam um grande avanço jurídico urbanístico na cidade, pois a população necessitada poderá ter acesso às formas de regularização de seus imóveis, ou a aquisição de moradias dignas através de empreendimentos voltados para a população de baixa renda.

5.4 Plano Municipal de Transporte e Mobilidade Urbana (Política de Mobilidade Urbana)

Com as audiências públicas voltadas para a atualização do plano diretor ficou evidente por parte da sociedade a necessidade de melhorias no transporte público municipal e na mobilidade urbana (principalmente na área central da cidade), visto que Guabiruba possui uma frota de mais de 15 mil veículos (IBGE, 2017) e transporte público dependente da cidade de Brusque (conforme os horários das fábricas).

Concomitante a isto, uma das ações que possui amparo no plano diretor em seu artigo 9º, inciso XII, que tem como objetivo, atender as necessidades da população quanto mobilidade, promovendo o uso democrático, que não polua e valorize o meio ambiente, e conforme expresso no artigo 11, inciso II, que determina

a garantia dinâmica viária para a fluidez do trânsito, o Executivo promoveu a mudança do trânsito na área central (mão única), bem como deu início e aprovação da Lei Ordinária Municipal, 1.495/2014, que instituiu o Plano Municipal de Transporte Público Coletivo de Passageiros.

Juntamente com a alteração do fluxo de trânsito, houve a construção da primeira ciclofaixa do município, com 1.200 metros, nas Ruas Brusque e 10 de Junho, propiciando aos ciclistas o percurso mais seguro e democrático.

Mesmo que parece ser um pequeno trajeto, é uma grande vitória em uma cidade tradicional e individualista, no qual a “perda” de estacionamento de carros não fazia parte do imaginário popular no processo de democratização/integração do espaço público de locomoção.

Diante deste pequeno feito de sucesso, o município posteriormente realizou um mapeamento, que resultou na possibilidade de implantação de aproximadamente 54 quilômetros de passeios compartilhados, ciclofaixas ou ciclovias. Nas ruas Sternthal e São Pedro (principais vias da cidade), que passaram por obras de revitalização, as ciclofaixas foram implantadas, com imenso apoio da população (O MUNICÍPIO, 2016).

5.5 Programa adote um ponto de ônibus

Frente à necessidade, e de acordo com o objetivo geral do plano diretor, com previsão no artigo 9º, inciso XVIII, que menciona

a ampliação das parcerias público-privadas (com base no Estatuto da Cidade), ou iniciativas relacionadas à criação e manutenção dos espaços públicos, surge o Programa Adote um Ponto de Ônibus.

O objetivo do programa aprovado pela Lei 1.525/2015 tem como escopo trazer a iniciativa privada para colaboração na implantação, melhoria e conservação dos pontos de parada de ônibus e táxi do município de Guabiruba, SC.

Em contrapartida, as entidades que aderirem ao programa poderão neles explorar publicidade, nos fechamentos laterais, com tamanho máximo de 1,30 m² (um metro e trinta decímetros quadrados), em ambos os lados, por até 48 (quarenta e oito) meses, sendo vedada, a propaganda de cunho político, fumos e derivados, jogos de azar, armas, munições e explosivos, bebidas alcoólicas, produtos que causem dependência física ou psíquica, fogos de artifício e conteúdos impróprios para crianças e adolescentes.

5.6 Programa de pavimentação em urbanização comunitária

Este programa é a grande efetivação da diretriz de ordenação da cidade através da cooperação entre o governo e a iniciativa privada, definida no art. 2^a, III, do Estatuto da Cidade (Lei. 10.257/01).

A cidade de Guabiruba possui um sistema viário amplo (cidade dispersa em razão do crescimento desordenado), contudo, grande parte das vias secundárias não possui pavimentação.

O município, como a grande maioria das cidades, não possui recursos necessários para realizar as obras de pavimentação de grande parte das vias, visto que, além dos serviços de calçamento, são necessárias as obras de infraestrutura, como drenagem de águas pluviais, bocas de lobo, meio-fio, os materiais para a pavimentação (base) e a mão de obra propriamente dita.

Perante a necessidade dos munícipes em buscar um acesso digno na via pública frente aos seus imóveis, bem como a obrigação do município em propiciar condições de trafegabilidade e maior qualidade de vida aos moradores, surgiu o Programa de Pavimentação e Urbanização Comunitária (demanda/oferta/diretriz legal).

Este programa prevê uma integração entre o setor público e a iniciativa privada (moradores e proprietários de imóveis), com o intuito de **pavimentar e urbanizar** as vias públicas através de um sistema de parceria, que foi instituído pela Lei Ordinária 1.442/2013.

Além do pioneirismo deste programa, o mesmo é executado de forma simples, não onerando o morador de forma demasiada como em modelos semelhantes em outras cidades.

Cada participante tem as suas obrigações definidas de forma simples e objetiva. Aos moradores e proprietários cabe à aquisição das lajotas e o material para a construção das calçadas (conforme padrão municipal) e em contrapartida a Prefeitura é responsável pelos materiais de base para a pavimentação, pela mão de obra, meio-fio, e toda a drenagem pluvial.

Vale ressaltar que um dos grandes diferenciais do programa é a condição *sine qua non*, em que todas as ruas que aderirem ao programa, devem pavimentar/construir os passeios de acordo com o padrão municipal determinado pelo plano diretor, (respeitando as exigências federais de acessibilidade).

O objetivo desta exigência ultrapassa as meras questões de estética e higiene urbana, buscando a segurança e o conforto no deslocamento dos pedestres e pessoas com algum tipo de deficiência motora. Sem contar que as calçadas, são tidas como ‘‘a cereja no bolo’’.

Durante a elaboração deste programa, dúvidas surgiram quanto a efetividade da adesão, pois este modelo aplicado em outras cidades como já mencionado, possui baixa participação e onerosidade excessiva ao contribuinte.

Contudo, de acordo com dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Guabiruba, são 50 ruas pavimentadas, entre os anos de 2014 e 2018, pelo programa, graças à receptividade e adesão da população ao programa, transformando este programa em um modelo a ser implementado nas mais diversas cidades do Brasil. (PREFEITURA MUNICIPAL DE GUABIRUBA, 2018).

6 Considerações Finais

O objetivo deste estudo é demonstrar que a falta de planejamento urbano e a edição de normas urbanísticas que expressem a verdadeira realidade das cidades pode comprometer não apenas o progresso e a efetivação das políticas públicas setoriais, mas também a política de desenvolvimento urbano e a função social da cidade, que tem como ferramenta básica o plano diretor, que muitas vezes restam prejudicadas.

Da mesma forma, temos que ter a concepção, de que não podemos falar em desenvolvimento municipal sem pensar no desenvolvimento regional, pois há uma ligação intrínseca e as nossas cidades não estejam preparadas para tal progresso. Todo desenvolvimento é importante, pois traz avanços, progressos, prosperidade em vários aspectos, desde o econômico ao cultural.

Todavia, se as cidades não estiverem preparadas com uma legislação estável e com o planejamento urbano dinâmico e ativo, com projeções a curto, médio e longo prazo, os danos ambientais, urbanísticos e sociais são na maioria das vezes irreversíveis.

Desta forma, trouxemos neste estudo, algumas ações que foram desenvolvidas na cidade de Guabiruba construídas na revisão do plano diretor, com contrapartidas municipais que mudaram completamente a forma de se pensar, agir e construir a cidade, deste a forma de atuação das redes, a construção de políticas públicas até a forma de governança dos agentes políticos instituídos.

Por fim, é comprovado neste singelo trabalho que um plano diretor que expressa a realidade municipal, além de ser uma ferramenta indispensável, é o mecanismo para que em nossas cidades tenhamos a efetivação do Direito Urbanístico, construindo assim cidades feitas para as pessoas.

Referências

A EVOLUÇÃO DO ORDENAMENTO JURÍDICO URBANÍSTICO NO MUNICÍPIO DE GUABIRUBA, SC. Disponível em: <
<http://biblioteca.unifebe.edu.br/pergamum/vinculos/000005/000005B3.pdf>> Acesso em 15.mai.2017.

ALTERA O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE GUABIRUBA. Disponível em: <
<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-guabiruba-sc>> Acesso em 20.mar.2017.

BRASIL: Dez Anos Da Política Nacional De Desenvolvimento Regional (Pndr) Disponível em: <
http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4866/1/BRU_n11_brasil.pdf> Acesso em 22.abr.2017

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> Acesso em: 14 fev. 2017.

DADOS DO MUNICÍPIO DE GUABIRUBA, SC. Disponível em: <
<http://www.guabiruba.sc.gov.br/municipio/index/codMapaItem/4484>> Acesso em 24. abr. 2017.

DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DO PROGRAMA "ADOTE UM PONTO DE ÔNIBUS" NO MUNICÍPIO DE GUABIRUBA E

DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/sc/g/guabiruba/lei-ordinaria/2015/153/1525/lei-ordinaria-n-1525-2015-dispoe-sobre-a-instituicao-do-programa-adote-um-ponto-de-onibus-no-municipio-de-guabiruba-e-da-outras-providencias> > Acesso em 24. abr. 2017.

ESTATUTO Da Cidade. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm > Acesso em 11 abr. 2017.

ESTATUTO Da Metrópole. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm > Acesso em 11 abr. 2017.

ESTATUTO Da Metrópole: Avanços, Limites E Desafios. Disponível em: < http://www.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180# > Acesso em 11 abr. 2017.

ESTATUTO Da Metrópole Propõe Gestão Urbana Compartilhada. Disponível em: < <http://wricidades.org/conteudo/estatuto-da-metr%C3%B3pole-prop%C3%B5e-gest%C3%A3o-urbana-compartilhada> > Acesso em 15 abr. 2017.

GUABIRUBA Avança No Processo De Regularização Fundiária. Disponível em: < <http://www.guabiruba.sc.gov.br/noticias/index/ver/codMapaItem/25001/codNoticia/350548> > Acesso em 11 mar. 2017.

IBGE BRASIL EM SINTESE. Disponível em: < <http://www.cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/sc/guabiruba/panorama> > Acesso em: 14 fev. 2017.

IBGE BRASIL EM SINTESE. Disponível em: < <http://www.cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/sc/brusque/panorama> > Acesso em: 14 fev. 2017.

IBGE FROTA MUNICIPAL DE VEÍCULOS. Disponível em: < <http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/frota.php?lang=&codmun=420630&search=%7Cguabiruba> > Acesso em: 14 fev. 2017.

INSTITUI O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE GUABIRUBA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/g/guabiruba/lei-complementar/2006/98/975/lei-complementar-n-975-2006-institui-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-sustentavel-do-municipio-de-guabiruba-e-da-outras-providencias?q=975>> Acesso em 18.mar.2017.

INSTITUI O PROGRAMA DE PAVIMENTAÇÃO E URBANIZAÇÃO COMUNITÁRIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. Disponível em:< <https://leismunicipais.com.br/a/sc/g/guabiruba/lei-ordinaria/2013/145/1442/lei-ordinaria-n-1442-2013-institui-o-programa-de-pavimentacao-e-urbanizacao-comunitaria-e-da-outras-providencias?q=pavimenta%E7%E3o%20comunit%E1ria>> Acesso em 11.jan.2017.

INSTITUTO PÓLIS. *Cartilha Plano Diretor: participar é um direito!* 1ª ed. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

NAATZ, Ivan. *Instrumentos constitucionais e infraconstitucionais do controle do desenvolvimento regional e a sua importância nas ações do governo local: o caso do esgotamento sanitário de Blumenau-SC.* 1ª ed. Blumenau: Claudemir Silva, 2012.

MAPEAMENTO DEFINE MAIS DE 50 QUILÔMETROS DESTINADOS AOS CICLISTAS EM GUABIRUBA. Disponível em: < <https://omunicipio.com.br/mapeamento-define-mais-de-50-quilometros-destinados-aos-ciclistas-em-guabiruba/> > Acesso em 14 mai. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir.* 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MICROREGIÕES BRASILEIRAS - TIPOLOGIA DA PNDR.
Disponível em: < http://www.mi.gov.br/microregioes_pndr>
Acesso em 11 abr. 2017.

PAVIMENTAÇÃO DE RUAS – Disponível em: < <http://www.guabiruba.sc.gov.br/noticias/index/ver/codNoticia/483946/codMapaItem/4487>> Acesso em 30 .mai. 2018.

PINTO, Victor Carvalho. *Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade*. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.
Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6047.htm > Acesso em 11 abr. 2017.

RECH, Adir Ubaldo. *Direito urbanístico: fundamentos para a construção de um plano diretor sustentável da área urbana e rural*. 1ª ed. Caxias do Sul: EducS, 2010.

REGULAMENTA A PRESTAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO DE TRANSPORTE COLETIVO DE PASSAGEIROS NO MUNICÍPIO DE GUABIRUBA. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/sc/g/guabiruba/lei-ordinaria/2014/150/1495/lei-ordinaria-n-1495-2014-regulamenta-a-prestacao-do-servico-publico-de-transporte-coletivo-de-passageiros-no-municipio-de-guabiruba> > Acesso em 11 abr. 2017.

REGULAMENTA a prestação do serviço público de transporte coletivo de passageiros no município de GUABIRUBA. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/sc/g/guabiruba/lei-ordinaria/2014/150/1495/lei-ordinaria-n-1495-2014-regulamenta-a-prestacao-do-servico-publico-de-transporte-coletivo-de-passageiros-no-municipio-de-guabiruba> > Acesso em 11 abr. 2017.

RESUMO DA SESSÃO DE 17 DE DEZEMBRO DE 2013.
Disponível em: <
[http://www.camaraguabiruba.sc.gov.br/noticia.php?id=3516:Na%20noite%20de%20ter%C3%A7a-feira%20\(17\)%20aconteceu%20a%20%C3%BAltima%20sess%C3%A3o%20ordin%C3%A1ria%20de%202013%20na%20C%C3%A2mara%20Municipal%20de%20Guabiruba.%20O%20encontro%20f%20](http://www.camaraguabiruba.sc.gov.br/noticia.php?id=3516:Na%20noite%20de%20ter%C3%A7a-feira%20(17)%20aconteceu%20a%20%C3%BAltima%20sess%C3%A3o%20ordin%C3%A1ria%20de%202013%20na%20C%C3%A2mara%20Municipal%20de%20Guabiruba.%20O%20encontro%20f%20)>. Acesso em 11.05.2017.

SANTANA, Ana Maria de. *Plano Diretor Municipal*. 1ª ed. São Paulo: Universitária de Direito, 2006.

SILVA, Carlos Henrique Dantas da. *Plano diretor: teoria e prática*. 1ª ed. São Paulo, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

A SEGURANÇA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

Wilson Klippel Cicognani Junior³⁰⁹

RESUMO: A Constituição Federal de 1.988 ao alçar o município a ente federado conferiu as mesmas autonomias previstas aos demais entes federados, destarte classificado por alguns autores como ente federado anômalo. Uma destas constatações extrai-se do próprio artigo 144 que dividiu competências em matéria de segurança pública, deixando ao município uma tarefa de proteção de seus bens, serviços e instalações por uma Guarda Municipal facultativa. Na medida em que o processo de segurança pública deve ser visto não somente por ações repressivas, o advento do Estatuto das Guardas Municipais de 2014 previu uma função preventiva para este segmento de segurança pública. No segmento serviços é que se estabelece o maior instrumento de política urbana municipal, já que possui uma natureza para atuar em questões de natureza social voltada à cidadania. A compreensão das funções de um agente de segurança pública municipal direciona um caminho para uma atuação da Guarda tendente a dirimir problemas sociais. As atribuições da Guarda são as mais diversificadas. As funções dos Guardas têm-se direcionado à prevenção, através de um processo civilizador e de cidadania. A Guarda Municipal deve desenvolver capacidades de diagnosticar soluções para crimes recorrentes e

³⁰⁹ Foi Procurador-Geral do Município de Gravataí/RS. É Procurador Jurídico - Município de Gravataí/RS; Professor da graduação em Direito da Faculdade CNEC Gravataí. Docente convidado da Academia de Polícia Civil do Estado do Rio Grande do Sul. Coordenador do Curso de Requalificação da Guarda Municipal de Gravataí (Portaria 1.799/2012) e professor do curso de formação da Guarda Municipal de Gravataí/RS. Especialista pela SWAT Instruction em curso realizado nos EUA na Indianapolis Police Department - Advanced Firearms. É membro da CDAP da OAB/RS. Foi presidente da Federação dos Procuradores Municipais do RS - FEPROMURS gestão 2013/2017.

perturbação da ordem, desenvolvendo habilidades para analisar os problemas sociais e prevenir o crime. A Guarda Municipal é o policial, agente de segurança pública, que trabalha nos problemas sociais, adentrando na esfera pessoal da coletividade, no sentido de propiciar cidadania, prevenindo e evitando litígios, incivildades, e consequentemente o crime, conseqüência de um grande espectro de instrumento de política urbana municipal.

Palavras Chave: Política Urbana. Segurança Pública. Guarda Municipal.

Introdução

A expressão segurança pública está intrinsecamente ligada no senso comum à polícia e ao encarceramento, na medida em que sua função é tradicionalmente ligada a estes objetivos. Porém os municípios vêm alterando este modelo através de suas Guardas Municipais, mesmo que, muitas vezes reprisando praticas inadequadas do sistema tradicional de segurança pública.

A questão fica conturbada quando são copiados modelos de atuação das polícias militares, que não raras vezes atuam pelo viés repressivo, fugindo do espectro social da constituição federal que prioriza direitos e garantias fundamentais. Esta confusão propicia equívocos no agir dos gestores municipais, pois segundo Oliveira (2002:47), “[...] com alguma frequência podemos testemunhar tentativas, até bem intencionadas, de resolver o problema no endereço errado”.

Pelo viés invertido, a prevenção se apresenta com melhores resultados na vida dos municípios, mudando o tratamento do controle

social exercido pela municipalidade com nuances de policiamento comunitário.

Nesta perspectiva é imperioso compreender as diferenças entre ações repressivas e preventivas a fim de que os municípios exerçam políticas públicas nesta área capazes de trazer tranquilidade à sociedade. Ou seja, os processos preventivos, que atuam previamente a eventual consecução de delitos, através de processos civilizatórios e de pacificação de conflitos, pode ser um instrumento de política urbana que melhore a vida nas cidades?

Para saber-se disso, quando se investiga as funções e atribuições das Guardas Municipais, a primeira questão relevante é compreender sua função como agente de segurança pública. Não há como pensar diferente, na medida em que ela foi disciplinada na constituição federal dentro do capítulo que trata deste tema. O caput do artigo 144 visa à proteção da incolumidade da sociedade e, portanto, todos agentes nele disciplinados se prestam para a realização da segurança pública. Nesta linha, na medida em que o constituinte estabeleceu a segurança como direito social (previsto no artigo 6º) e regulamentou a segurança pública no artigo 144, não há como afastar-se do desejo do legislador originário em concretizar uma ligação entre estas duas disciplinas.

A segurança pública fornecida pelo Estado é um processo complexo entre ações preventivas, repressivas e de natureza social, capazes de colaborarem com a sensação de tranquilidade a toda coletividade, mesmo que o medo e a sensação de insegurança

decorrente dos altos índices de violência levem os munícipes à “[...] preocupações locais – centradas quase exclusivamente no risco de ser vítima da delinquência predatória e da violência interpessoal [...]” (FABRETTI, 2014:09), enfatizando cada vez mais as agendas políticas dos prefeitos em todo o país para um olhar mais acurado sobre as Guardas Municipais.

Assim, na medida em que o sistema de segurança pública definido no caput do artigo 144 da Constituição dispõe que “A segurança pública, dever do estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio através dos seguintes órgãos:” abarca também as Guardas Municipais como agentes para essa finalidade. E desta forma, ainda conjugou em seu artigo 6º a segurança como autêntico direito social, ao lado da educação, saúde, trabalho, moradia, lazer, previdência social, proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Assim, mesmo que o artigo 144 da Constituição não elenque de forma explícita a Guarda Municipal como “órgão” policial, inseriu-a como agente de segurança pública no parágrafo 8º desse dispositivo para proteção de seus bens, serviços e instalações, sendo a expressão serviços a que melhor explicita sua função social preventiva capaz de instrumentalizar uma política urbana no âmbito dos municípios, já que bens e instalações referem-se a patrimônio.

Compreendido assim a inserção das Guardas Municipais no cenário das políticas urbanas de segurança pública, cumpre

explicitar as diferenças entre ações preventivas e repressivas para a execução de uma política urbana de segurança pública pela via da prestação de serviços.

Políticas urbanas de segurança pública preventiva

Desde os tempos do suplício a entrega do mal pela pratica do mal parece não ter mudado em essência. Muito embora se tenha abolido as torturas como forma de penalizar quem pratica algum delito, e atualmente o cárcere tenha substituído esta nefasta prática, “A punição vai-se tornando, pois, a parte mais velada do processo penal, provocando várias consequências: deixa o campo da percepção quase diária e entra no da consciência abstrata [...]” (FOUCAULT, 2008:13). Mesmo que Beccaria (2013) tenha mudado a forma de pensar da pena, ainda preconizava que

“[...] quanto menos tempo decorre entre o delito e a pena, tanto mais os espíritos ficarão compenetrados da ideia de que não há crimes sem castigo; tanto mais se habituarão a considerar o crime como a causa da qual o castigo é o efeito necessário e indispensável.” (BECCARIA, 2013:39)

As políticas criminais e o controle social, não raras vezes, tratam a segurança como polícia repressiva. O direito social à segurança deve receber um tratamento diferenciado dentro do viés da segurança pública, já que a constituição é denominada cidadã, não

obstante nosso sistema garantista sofrer inversões (CARVALHO, 2011:82).

Uma retrospectiva no tempo permite verificar que no processo evolutivo das polícias no Brasil, no período imperial, havia uma ligação entre as ações de segurança pública e os municípios. Essa relação acabou sendo derrocada no regime autoritário e sem forças de ingressar novamente, de forma efetiva, na constituição de 1.988, como uma polícia municipal preventiva, na forma estabelecida pelo código criminal de 1.832, pelo qual se estabelecia uma capacidade de laborar em âmbito local nos problemas sociais, inclusive do direito social à segurança.

Isso se verifica, na medida em que as Guardas Municipais foram disciplinadas como facultativas, e sem uma atribuição constitucional clara que lhe permita laborar plenamente nos direitos sociais, inclusive o da segurança, dependendo de uma lei local (municipal) para estabelecer suas diretrizes de funcionamento, e bem assim somente regrada por um estatuto no ano de 2.014 (Lei Federal 13.022/2014). Essa abertura deixada pelo constituinte originário, abriu margens para diversas interpretações, fazendo com que os entes federados legislassem até 2.014 sem um parâmetro fixo, atribuindo-lhes as mais diversas funções imagináveis, inclusive, algumas vezes, com vieses repressivos.

Por outro lado, na prática, as Guardas Municipais vêm alargando suas atribuições, pautando sistematicamente pela proteção dos Direitos Humanos, das pessoas e da incolumidade pública, tudo

sob o manto da lacuna inserta na expressão “proteção dos serviços”, elencado como atribuição constitucional das Guardas Municipais, já que hoje “[...] insertas em atribuições muito similares às das polícias, ou por vezes até em razão de clamor público, atuam diretamente com distúrbios sociais, inclusive no combate a violência e criminalidade.” (CICOGNANI, 2017:349).

Atribuições legais e constitucionais da guarda municipal

No Brasil, as Guardas passaram por diversos momentos históricos que alteraram suas funções dentro do Estado brasileiro, em face dos regimes de governo. Os agentes de segurança pública sempre foram instrumentos de controle, quer seja pela coerção, quer seja pela prevenção. Nesta senda, não há um padrão objetivo de atuação, e sim padrões genéricos quanto aos comportamentos, pois a “polícia” age conjugando “[...] *in abstractu* o exercício das liberdades e dos direitos dos indivíduos e dos grupos, mas não pode prever e esgotar todos os comportamentos possíveis *in concretu*, [...]” (MOREIRA NETO, 1998:71). Ou seja, para Moreira Neto (1998) devem ser oferecidos padrões genéricos pelo viés preventivo que visem trazer harmonia e paz dentro da sociedade.

E, é por isso, que uma análise mais profunda do que sejam (ou devam ser) as funções dos Guardas Municipais se faz necessário para o implemento de uma política urbana municipal. As funções dos agentes de segurança pública são extremamente complexas e o

alcance total das responsabilidades muito amplo. Grande parte de suas incumbências está tão interligada que é praticamente impossível separá-las. “[...] Qualquer um que tente criar uma definição viável do papel da polícia normalmente irá se perder em fragmentos de velhas imagens e em uma opinião, recém descoberta, a respeito de quão intrincado é o trabalho policial.” (GOLDSTEIN, 2003:37).

A questão pontuada passa a ser então as atribuições e os limites da função do Guarda Municipal. Uma análise superficial já permite verificar que não há impedimento constitucional algum para que a Guarda Municipal realize o policiamento ostensivo e preventivo dos bens, serviços e instalações dos respectivos municípios, pois assim, literalmente, disciplinou a Constituição.

Por outro lado, deve-se evitar que a Guarda Municipal passe a ser uma espécie de “longa manus” de órgãos policiais federais ou estaduais, em prejuízo da coletividade local, ou seja, tornar-se, mais uma polícia, com as mesmas atribuições, por exemplo, das polícias militares a realizar policiamento repressivo. O Poder de polícia, a que devem exercer, enquanto atividade administrativa do Estado, necessita limitar e condicionar o exercício das liberdades e direitos individuais, visando a assegurar, em nível capaz de preservar a ordem pública, o atendimento de valores mínimos da convivência social, notadamente a segurança, a salubridade e o decoro (MOREIRA NETO, 1998:71).

Na medida em que a criação das Guardas Municipais dependerá de lei local, desde que em consonância com a Lei Federal

13.022/2014 (Estatuto das Guardas Municipais), a municipalidade tem o poder de estabelecer suas atribuições e bem assim a melhor política urbana no respectivo município, dentro dos limites da proteção dos bens, serviços e instalações municipais, em perfeita consonância com o artigo 30 da constituição federal, pelo qual se permite ao município legislar sobre assuntos de interesse local, e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Por sua vez o artigo 23 da constituição traz um extenso rol de competências comuns, inclusive do município, no qual se incluem questões de natureza social, como cuidar da saúde, assistência pública, cultura, educação, promover a integração social, políticas de educação no trânsito, dentre outras que permitem exercer uma política urbana através da segurança pública municipal. Uma grande parcela dessas competências está intimamente relacionada com os direitos sociais do artigo 6º da constituição federal, havendo nítida conexão entre este e os artigos 23, 30 e 144, os quais permitem atuar no segmento “serviços” para a proteção de seus munícipes e bem assim exercer uma política urbana através de suas Guardas Municipais.

Estes permissivos abrem espaço para que os gestores municipais, mais próximos da realidade, dos acontecimentos sociais e principalmente da insegurança pública vivenciada pela população, incrementem suas esferas de atuação, através das Guardas Municipais, já que os gestores municipais estão muito próximos dos munícipes e por isso propicia a eles “[...] um enorme potencial para

influenciar, para o bem ou para o mal, as direções em que a polícia se desenvolve.” (GOLDSTEIN, 2003:391) propiciando a realização de uma política urbana municipal voltada à paz social.

Ou seja, este segmento de segurança pública, como bem alinhou a lei federal 13.022/2014, deve ser utilizada como uma força preventiva voltada a questões de natureza social na realização das políticas urbanas por um agente de policiamento, pois, como leciona Silva (2003) não se deve ver a Guarda Municipal como uma polícia e sim “[...] pensar em como aproveitá-las da melhor maneira possível.” (SILVA, 2003:229). Muito embora a constituição seja clara em referir a proteção de serviços do município pela Guarda Municipal, e bem assim regrou seu estatuto federal, as várias possibilidades de atuação geram um terreno incerto para a regulamentação destas atribuições, muitas vezes voltando-se para processos repressivos, o que não colabora com uma política urbana de âmbito local, e sim estende uma atuação dos Estados e da União Federal.

Nesta linha, desde a promulgação da constituição de 1.988, a criação de Guardas Municipais vem aumentando consideravelmente em todo país (MIRANDA, 2008:33), com atribuições cada vez mais ampliadas e o quesito “auxílio ao público” (de forma genérica como proteção às pessoas, população, etc.) encontra-se no topo das atribuições desenvolvidas pela maioria das Guardas Municipais, o que espelha políticas urbanas para o bem da municipalidade.

No raciocínio defendido neste artigo, ou seja, quanto as políticas urbanas de segurança pública municipal, permite-se distender a temática sob dois ângulos distintos: “Políticas de Segurança Pública” e “Políticas Públicas de Segurança”. O crescimento dos problemas sociais e, por conseguinte, da criminalidade e violência em todo país, tem suscitado mudanças estratégicas no trato da segurança pública, em especial pela nova visão que os gestores municipais têm empreendido no trato desta questão, avançando sobre uma atribuição, que antes de 1.988, não lhes era afeta. Enquanto no viés das “Políticas de Segurança Pública” trabalha-se com olhar repressivo (pena e cárcere), no viés das “Políticas Públicas de Segurança” se trabalha com processos preventivos. Esses processos preventivos (“Políticas Públicas de Segurança”) são cada vez mais utilizados como forma de evitar o cometimento de delitos, e estão cada vez mais sendo desenvolvidos pelos municípios que instituíram suas Guardas Municipais com esse novo olhar de política urbana municipal. Na verdade, “[...] envolvem a maior racionalização do arranjo institucional, a participação do município, da comunidade e do próprio poder estatal na consecução de ações voltadas à prevenção da violência.” (RIBEIRO, 2008:24).

Assim, o quesito cuidar das pessoas (genericamente) tem sido uma constante em vários dispositivos municipais, pois esse é o principal elo que abre espaço para tratar da segurança pública municipal como fator de atuação social. E esta atuação social, perfectibilizada por processos preventivos, abarca, necessariamente,

um trabalho de policiamento comunitário, como uma polícia comunitária, de forma a impor “[...] uma responsabilidade nova para a polícia, ou seja, criar maneiras apropriadas de associar o público ao policiamento e à manutenção da lei e da ordem.” (BAYLEY e SKOLNICK, 2003:18).

A guarda como polícia preventiva para uma política urbana

A inobservância de normas de convívio social nunca foi uma característica de determinadas classes ou segmentos sociais, e sim um processo que se faz presente na vida do ser humano. A ausência de políticas públicas nas demandas de natureza social é um dos fatores que favorece a consecução de litígios. Litígios que concedem espaço, algumas vezes, para o cometimento de delitos, quer seja de menor potencial ofensivo, até crimes de maior repercussão. Essa lógica de funcionamento em todas as camadas sociais é consequência de uma forma de viver e “aceitar” (ou não) determinados fatos sociais. Essa lógica conduz um modo de vida que se incorpora no cotidiano das pessoas por um processo psíquico (ELIAS, 1990:14).

Na medida em que inexistente um parâmetro preciso do que seja um comportamento anormal, as ações policiais devem estar contextualizadas nesta análise, pois, “[...] uma determinada prática policial vista como legítima, legal e até normal pode ser interpretada como violenta, ilegítima e ilegal em outra época ou sociedade.” (COSTA, 2004:12). Durkheim (1978) preconiza que não existe

sociedade sem crime, e a evolução do ser humano tem lhe permitido diminuir os conflitos da sociedade contemporânea, com objetivos de diminuir a consecução dos delitos. A realidade social deve ser compreendida para fins de obtenção de uma sociedade com menos litígios e menos crimes, o que pode ser realizado por um serviço de segurança pública preventivo e voltado à cidadania.

Por outra perspectiva, a criminologia em muito tem contribuído para compreensão dos comportamentos sociais (envolvendo litígios internos da sociedade), pois esta, quando tendo sentido em si mesma, percorre um problema comum, que está na necessidade de ordem numa perspectiva de luta de classes (PAVARINI, 1999). Frequentemente a criminologia tem sido utilizada como resposta política, pois está historicamente subordinada a um processo de manutenção da ordem para o acúmulo de riquezas, como forma de controle repressor (COSTA, 2005:102). Isso pode esclarecer porque determinadas Guardas Municipais são utilizadas como “polícias municipais” (do tipo “polícias repressivas”), pois há uma ideia de que “[...] “a polícia deve ser respeitada pelo cidadão, e temida pelo bandido” e que “polícia na rua inibe a criminalidade”,[...]”, discurso que encontra ressonância na população, em especial dentre as classes mais privilegiada. (PIMENTA; DE PAULA, 2007:62). Por isso a utilização de órgãos de segurança pública por ações repressivas tem sido uma constante, o que enseja preocupação. Muito embora a segurança deva ser utilizada para manutenção da ordem e contenção dos litígios, esse

controle formal deve ser transformador pela via da prevenção, por um processo de busca da plena cidadania da sociedade e não por uma política de “lei e ordem”, pena de retomada do suplício do século XVIII (FOUCAULT, 2008:12).

Os tratamentos diferenciados voltam-se as camadas mais pobres da população, os quais recebem o remédio amargo da repressão quando praticam ações delituosas ou em desacordo com os parâmetros tidos como normais. O tratamento diferenciado inicia desde a primeira abordagem policial, quanto ao modo de intervenção, algemação, condução, lavratura do procedimento e, no modo de cumprimento de eventual pena. São tratamentos diferenciados conforme a condição social do infrator, ou até mesmo decorrente do treinamento ou orientação que recebe o agente de segurança pública para intervir. Isso, por vezes, decorre da seletividade que o sistema impõe à sociedade através do “[...] deslocamento do ponto de partida, do comportamento desviante para os mecanismos de reação e de seleção da população criminosa [...]” (BARATTA, 2002:101), não contribuindo para uma efetiva política urbana de estabelecimento de harmonia e paz social.

Tais exclusões propiciam ações repressivas de segurança fazendo com que os litígios recebam tratamento agressivo e “[...] a violência como nova questão social global está provocando mudanças nos diferentes Estados, com a configuração de Estado de Controle Social repressivo [...]” (TAVARES DOS SANTOS, 2004:08). É na contramão deste formato que se insere a utilização

das Guardas Municipais como um agente de segurança pública trabalhando em ações de natureza social, através de outros formatos de trabalho policial, por “Políticas Públicas de Segurança”, pela “[...] prevenção e erradicação das formas de violência social; e a construção de um outro tipo de trabalho policial.” (TAVARES DOS SANTOS, 2004:10).

Por isso, o que tem levado uma grande massa de indivíduos ao cárcere, como única resposta estatal, é a manutenção deste sistema unicamente repressivo. A sanção de forma abstrata visa a prevenção, mas a sua efetivação em concreto “[...] exerce função de ressocializar o delinquente.” (BARATTA, 2002:42). Essa é a lógica final do sistema repressivo, que não tem conseguido minimizar o crescimento dos litígios sociais e seus consequentes delitos, nem mesmo colabora para uma efetiva política urbana na área de segurança pública.

A educação, ou ressocialização pelo cárcere como forma de prevenir novas práticas delituosas, e que está a embasar o aprisionamento, acaba por alterar o comportamento do preso, mudando sua forma de pensar e ver o mundo. O passar do tempo, faz alterar os comportamentos das sociedades, “evolução” esta que não tem o mesmo compasso dentro do sistema prisional. O processo de crescimento psicológico nas sociedades nada mais é do que o processo de crescimento individual (ELIAS, 1990:15).

Por sua vez, a atuação dos gestores públicos, em relação a essa “ausência” (ou pelo menos falta de eficácia plena) de “Políticas

Públicas de Segurança”, tem se mostrado ineficaz para o fim de prevenir e evitar a violência. As políticas criminais têm sido reiteradamente voltadas à repressão, em formatos reativos. Por esse caminho, as polícias estaduais não tem sido capazes de trabalhar com a prevenção, ou com a mudança de cultura da sociedade em relação ao cometimento de delitos. Na verdade, as ações deveriam estar alicerçadas em fatos e situações que antecedem os delitos, ou seja, no comportamento do ser humano tendente a praticar pequenas incivildades, as quais muitas vezes desdobram-se em delitos, como é o caso das condutas desviantes (BARATTA, 2002:62).

Na verdade, as polícias no Brasil não têm conseguido estabelecer modelos de ações preventivas e de repressão qualificada do delito, especialmente por uma via que trabalhe com questões de natureza social em “Políticas Públicas de Segurança”, as quais são muitas vezes causadoras dos distúrbios e dos crimes. Via de regra, estabelecem-se modelos de controle social formal rígidos para execução das políticas criminais, e o enrijecimento da legislação criminal tem levado a uma ampliação dos tipos penais na definição de novos crimes, passando a incluir condutas que até então eram consideradas indesejadas ou simples infrações de natureza administrativa, tais como pichamentos, arruaças, quebras de normas de trânsito etc. (COSTA, 2004:195).

Ou seja, ao invés de realizar-se um trabalho que minimize ações litigiosas que causam distúrbios e por vezes se convertem em crimes, tipificam-se tais condutas que antes eram meras

incivilidades. A insistência em modelos desta natureza, que não tem minimizado o crescimento das infrações penais, permite verificar que o caminho da prevenção, da educação e de um processo civilizatório das pessoas, através da cidadania, mostra-se mais adequado. Há que se indagar o motivo pelo qual ainda os gestores públicos e autoridades de segurança pública não buscam alternativas na prevenção. A questão deve passar por uma mudança de cultura, a fim de elucidar e criar efeitos reflexivos nas instituições e na sociedade.

A expressão “segurança pública” Monet (2001:105), remete à ideia de proteção de um cidadão, e essa questão de influir no conteúdo das tarefas policiais, tem se mostrado por legislações municipais como alargadora do dispositivo constitucional conforme o permissivo da lei federal 13.022/2014, já que segurança pública na atualidade tem uma abrangência muito maior do que simplesmente uma atividade policial repressiva, envolvendo “[...] também as demandas múltiplas e heteróclitas que o cidadão dirige à polícia.” (MONET, 2001:107).

Logo se vê, que a exegese dos administradores municipais têm se direcionado para interpretar a “proteção de serviços” em prol da sociedade (das pessoas), ou seja, serviços que prestam à população, que se consubstanciam na proteção de seus munícipes. E isso pode ser realizado por trabalho que vise sensibilizar e conscientizar a população (PIMENTA; DE PAULA, 2007:64).

. Nesse processo de expansão de atribuições das Guardas Municipais, a influência de uma cultura reativa, consubstanciada numa fragilidade conceitual, tem favorecido a reprodução de estratégias, vícios e limitações que hoje caracterizam as polícias militares e civis.

A disponibilidade das informações coletadas pela municipalidade em momentos de intervenção conduz uma melhor aferição dos dados, permitindo reconstruir tendências, e interagindo nas futuras ações dos indivíduos, através de um processo preventivo e civilizatório que evita determinados comportamentos não desejáveis da sociedade, o que é muito mais útil do que atuar na repressão, já que “[...] a disponibilidade dessas informações permite que você monitore o andamento das reclamações em determinadas áreas e ajuda a reconstruir as tendências.” (SELMINI, 2008), a fim de que se possa “[...] desempenhar um papel importante na prevenção ou detenção de certas condutas.” (SELMINI, 2008:08).

Nesta perspectiva a Guarda Municipal deve atuar em áreas que façam fruir os direitos sociais dos munícipes a fim de “[...] tornar a polícia e as comunidades por ela policiadas co-produtoras da prevenção do crime.” (BAYLEY e SKOLNICK, 2003: 68,69). Como bem inferem Bayley e Skolnick (2003), devem-se forjar uma aliança entre agentes de segurança e os munícipes e para isso se exige “[...] habilidades especiais, facilitando o ‘sentido de comunidade’ em um bairro e atendendo às necessidades da comunidade.” (BAYLEY e SKOLNICK, 2003: 68,69). Ou seja, o

Guarda Municipal com uma função de mediador detentor do poder estatal, com um nível de discernimento, suficiente que lhe permita prospectar a mitigação dos litígios, em busca de um processo civilizador das pessoas, tendente a afastar as incivildades ensejadoras dos crimes, pois “[...] O processo civilizador só pode caminhar num sentido positivo, moralmente falando, se ele traz um crescimento do controle da violência, se o possibilita e estimula.” (ARAÚJO, 2003: 206) e para isso é importante que os conflitantes renunciem ao emprego da força em face da violência.

Ou seja, uma política urbana de segurança pública deve laborar através de uma Guarda Municipal com capacidades para compreender as interações humanas e atuar no sentido de minimizar os conflitos na medida em que “[...] A maior mudança de ponto de vista, porém, está na aceitação da ideia de que o pessoal do nível operacional da polícia deveria ter educação superior. Isso reflete o reconhecimento crescente da importância do trabalho do policial [...]” (GOLDSTEIN, 2003:375), pois o Guarda Municipal atua como um verdadeiro professor fora da sala de aula, como uma espécie de assistente social em “desvio de função”. Exige-se do Guarda Municipal uma visão da segurança como direito social, um agente com características diferenciadas “[...] Para que a civilização signifique de fato um ambiente favorável ao convívio social [...]” (ARAÚJO, 2003:207).

Em síntese, independentemente da vontade dos gestores, caminha-se nacionalmente para um processo de municipalização da

segurança pública, em que as gestões locais aproximam-se dos munícipes cada vez mais, permitindo um melhor controle sobre as conflitualidades na medida em que,

Fazem parte deste caminho alternativo os processos de municipalização da gestão da segurança. A partir de uma compreensão de que a violência e o crime são fenômenos que derivam de um contexto global, mas acontecem no local, evidencia-se a necessidade de que os gestores das políticas públicas de segurança estejam mais próximos do problema, e mais capacitados para atuar como propulsores de um processo de resgate da participação cidadã na discussão e no equacionamento dos problemas sociais. (AZEVEDO, 2006:40)

O meio pelo qual se devem proteger os direitos sociais tende a afastar um tratamento estritamente repressivo para a segurança, convergindo, na atualidade, em grande parte do mundo, para atuações preventivas e pró-ativas, através de conceitos de policiamento comunitário e policiamento para solução de problemas (SICHONANY JUNIOR, 2013:30).

Conclusão

Para fins de aplicar uma política urbana de segurança pública há de ter-se como protagonista o Guarda Municipal, agente de segurança pública preconizado pelo constituinte originário de 1.988 não para concorrer com as polícias militares em ações repressivas no

combate a criminalidade, mas através de um processo preventivo de ações focadas na violência social.

Ou seja, muito embora não esteja explicitamente definido na constituição federal como polícia, o Guarda Municipal é sim o “policial”, agente de segurança pública, que labora na segurança enquanto direito social do indivíduo, protegendo todos os serviços da municipalidade, especialmente os de natureza social, no sentido de “civilizar” as pessoas e a sociedade para prevenir e evitar litígios, incivildades e conseqüentemente minimizando a consecução de delitos através da cidadania por uma política urbana de segurança pública.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Cicero. Patrícios, plebeus e o “processo civilizador”. *INTEGRAÇÃO: ensino, pesquisa, extensão*. São Paulo, n. 34, ago.2003. p. 197-207.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Prevenção Integrada: novas perspectivas para as políticas de segurança no Brasil. *Revista Katalysis*. Florianópolis. v. 9, n. 1. 2006. p. 38-42.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

BAYLEY, David H; SKOLNICK, Jerome H. *Nova polícia: Inovações nas polícias de seis cidades norte-americanas*. São Paulo: Edusp, 2001.

- _____. *Policciamento comunitário*. São Paulo: Edusp. 2003.
- BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das Penas*, Edipro. 2ª Ed. 2015.
- CARVALHO, Salo de, *Anti Manual de Criminologia*, 4ª Edição, Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro 2011, página 82
- CICOGNANI JR., Wilson Klippel. *Guarda Municipal: Estresse e Burnout. A incidência da Síndrome de Burnout no trabalho de segurança pública da Guarda Municipal. In RUDNICKI, Dani; DUTRA, Cristiane Feldmann (Orgs.). Coletânea de Direitos Humanos volume II*. Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2017. p. 347-368.
- COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a Lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas - POA, 2004.
- COSTA, Ivone Freire. *polícia e sociedade: gestão de segurança pública, violência e controle social*. Salvador: EDUFBA, 2005.
- DURKHEIM, Émile. *Da divisão do trabalho social; As regras do método sociológico; O suicídio; As formas elementares da vida religiosa*. São Paulo: Abril, 1978.
- ELIAS, Norbert. *O processo civilizador*. v.1 Uma História dos Costumes. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1990.
- _____. *O processo civilizador*. v.2 Formação do Estado e Civilização. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1993.
- FABRETTI, Humberto Barrivueno. *Segurança Pública: fundamentos jurídicos para uma abordagem constitucional*. São Paulo: Atlas, 2014.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e Punir o nascimento da prisão*, 35ª edição, editora Vozes. 2008

GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade Livre*. São Paulo: Edusp, 2003.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de; FREIRE, Leticia de Luna; PAES, Vivian Ferreira. A gestão da segurança pública municipal no estado do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. 2, ed. 03. 2008, p.30-54. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/25/23>>. Acesso em: 09 fev. 2013.

MONET, Jean-Claude. *policias e Sociedades na Europa*. São Paulo: Edusp, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Direito Administrativo da Segurança Pública. In CRETELLA JÚNIOR, José (Org.). *Direito administrativo da ordem pública*. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p.68-86.

OLIVEIRA, Ana Sofia Schmidt de. Políticas Públicas de Segurança e Políticas de Segurança Pública: da teoria à prática. *Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança*. São Paulo, Ilanud. 2002. p.43-62. Disponível em: <<http://www.observatorioseguranca.org/pdf/Das-politicas-de-seguranca-publica-as-politicas-publicas-de-seguranca---livro.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2013.

PAVARINI, Massimo. *Control y dominacion: teorias criminologicas burguesas y proyecto hegemónico*. 6. ed. Espanha: Siglo Veintuno, 1999.

PIMENTA, Melissa Mattos; DE PAULA, Liana. Quem precisa de polícia?: criminalidade, violência e concepções de segurança pública no município de Guarulhos. *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 2, p. 53-69, jul./dez. 2007. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v21n02/v21n02_05.pdf> Acesso em: 18 mai. 2013.

RIBEIRO, Ludmila; PATRÍCIO, Luciane. Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso. *Revista Brasileira de Segurança Pública*. 2, ed. 03. 2008, p.06-29. Disponível em: <<http://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/article/view/24/22>>. Acesso em: 09 fev. 2013.

SELMINI, Rossella. Introduzione. In *Quaderni di città sicure*. Emilia-Romagna, 17, n.38. nov./dez. 2011, p.07-12. Disponível em: <http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/sicurezza/risorse/pubblicazioni-e-ricerche/rapporti-di-ricerca/quattordicesimo_rapporto.pdf> Acesso em 16 jan. 2013.

SICHONANY JÚNIOR, Wilson Klippel. *A Guarda Municipal e sua Função Social*. 2013. 133 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Centro Universitário Ritter dos Reis – UniRitter. Disponível em: <http://docplayer.com.br/6673361-Faculdade-de-direito-wilson-klippel-sichonany-junior-a-guarda-municipal-e-sua-funcao-social.html>. Acesso em: 20 abr.2017.

_____. Segurança pública: obrigação ou faculdade dos municípios?. *Fórum Municipal & Gestão das Cidades – FMGC*, Belo Horizonte, ano 2, n. 4, p. 71-81, mar./abr. 2014.

_____. Segurança pública: obrigação ou faculdade dos Municípios?. *Revista Brasileira de Direito Municipal – RBDM*, Belo Horizonte, ano 15, n. 54, out./dez. 2014. Disponível em: <<http://www.bidforum.com.br/PDI0006.aspx?pdiCntd=230917>>. Acesso em: 27 maio 2018.

SELMINI, Rossella. Introduzione. In *Quaderni di città sicure*. Emilia-Romagna, 17, n.38. nov./dez. 2011, p.07-12. Disponível em: <http://autonomie.regione.emilia-romagna.it/sicurezza/risorse/pubblicazioni-e-ricerche/rapporti-di-ricerca/quattordicesimo_rapporto.pdf> Acesso em 16 jan. 2013

SILVA, Jorge da. *Segurança Pública e Polícia: criminologia crítica aplicada*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

TAVARES DOS SANTOS, Jose Vicente. Violências e dilemas do controle social nas sociedades da 'modernidade tardia'. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade v.18, n.1, jan./mar. 2004, p. 3-12.

GLOBALIZAÇÃO E DEGRADAÇÃO AMBIENTAL - DIALÉTICA DA RELAÇÃO ENTRE SOCIEDADE MODERNA E NATUREZA

Zyla Suzana Garcia Heit³¹⁰

Resumo: O principal objetivo do presente trabalho é abordar a questão da Globalização, assunto tão discutido nos dias atuais, e as consequentes implicações na dialética da relação entre a Sociedade Moderna e a Natureza, movimento predatório e que traz consigo grandes preocupações aos organismos ambientais devido às grandes catástrofes já vivenciadas e as possíveis para um futuro próximo, acompanhando o ritmo acelerado e não sustentável em que o homem explora os recursos necessários a sobrevivência e a produção de mais-valia. Para tanto, será necessário contextualizar o momento histórico em que vivemos, chamado de era da globalização e Meio Técnico-Científico-Informacional de acordo com Santos (2000) e outros autores, objetivando assim, demonstrar a relação existente entre o desenvolvimento tecnológico e a degradação ambiental no mundo atual. O presente é muito relevante visto que se trata de uma realidade vivenciada atualmente, sendo a sociedade a mais prejudicada nessa dialética, os grandes problemas globais que são frutos dessa exploração indiscriminada serão apontados na conclusão do mesmo.

³¹⁰ Possui graduação pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos. Tem experiência na área de Direito Imobiliário com ênfase na advocacia imobiliária, empresarial e consultorias em Direito de Família e Sucessões, Direito Imobiliário, Direito Urbano e Direito Ambiental. Possui Pós-Graduação em Direito Urbano e Ambiental pela Fundação Escola Superior do Ministério Público (FMP/RS). Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) - Faculdade de Arquitetura (PROPUR). Doutoranda em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Somente me dedico ao doutorado e poucos processos na Comarca de Porto Alegre. Desenvolvo minhas atividades em Porto Alegre/RS no Campus Vale e em Buenos Aires/AR, na Universidad de Buenos Aires. Advogada.

Palavra-chave: Globalização. Desenvolvimento Sustentável. Degradação Ambiental. Sociedade. Natureza

1 Introdução

Com base em uma vasta literatura, pretendemos trazer através do presente trabalho, uma reflexão acerca da globalização tal como ela é na atualidade e sua gênese em uma perspectiva histórico-geográfica, buscando entender as dinâmicas socioambientais no espaço geográfico na atualidade.

Este trabalho não vem encerrar o assunto em pauta, visto que este é bastante amplo e traz um leque muito grande de discussões em vários aspectos, assim, buscamos trazer reflexões úteis a sociedade, buscando em todo momento estimular o pensamento crítico e a capacidade de apreender uma determinada realidade, muitas vezes escondida ao olhar em sua forma física.

Importante lembrar o legado do geógrafo Milton Santos que criticou a globalização com sua análise do fenômeno denunciava o discurso que a acompanhava: sem alternativas viáveis, todos os países deveriam se abrir ao mercado, ainda que submetidos ao que ele chamava de “*mais valia globalizada*”, prejudicial aos subdesenvolvidos.

Essa crítica parte do seguinte raciocínio: à medida que o mundo se globaliza, devemos entendê-lo como um todo, “e cada coisa a partir do mundo. Se me tiram a possibilidade de

compreender o mundo como ele é, se me bombardeiam todos os dias com informações que não são corretas, estão me tirando à possibilidade e entender não só o mundo como a mim mesmo”, como afirmou o geógrafo em uma entrevista de 1999.

Ele afirmava que passaríamos do atual período, que denominava técnico-científico-informacional, para a fase popular da História, em que as demandas das classes pobres estariam no centro das políticas públicas. Acreditava que seria impossível, para o Brasil, trilhar num caminho de desenvolvimento que não contemplasse as parcelas mais pobres da população.

Num primeiro momento, caberá a conceituação do fenômeno da globalização: conceitos e dimensões, com enfoque especialmente no âmbito nacional. Já a segunda parte tratará dos conceitos de desenvolvimento sustentável, sua trajetória e mudança de paradigmas da sociedade. A terceira fará uma análise dos processos produtivos e sua relação com a degradação ambiental, através da história da evolução estabelecida pelo ser humano com o meio natural e construído, por último se buscará descrever as relações de conflitos entre a sociedade e a natureza e os mecanismos de amenização destes através do direito ambiental e das políticas de meio ambiente. O presente artigo busca abordar o tema, em consonância com a importância do cunho social de todo e qualquer conhecimento científico, perdendo o seu valor se não trazer benefícios para a sociedade, uma existência inútil, é nessa perspectiva que procuramos trabalhar o tema proposto.

2 Globalização

A globalização representa uma grande promessa se for administrada de maneira adequada. Mas ela só funcionará se os vencedores dividirem os seus benefícios com os perdedores (Joseph E. Stiglitz, Prêmio Nobel da Economia, 2001).

Abordaremos o conceito de globalização e apresentamos um quadro teórico em torno das suas características, enquanto motor de grandes transformações nas suas dimensões políticas, econômicas, sociais e culturais, bem como os novos conceitos de desenvolvimento.

O processo de globalização trás profundas transformações para as sociedades contemporâneas. O acelerado desenvolvimento tecnológico, em especial na área da comunicação, caracterizou uma nova etapa do capitalismo, que coloca novos desafios para o homem.

A globalização recebeu no âmbito teórico várias denominações, tais como aldeia global, mundialização, cidade global, etc., que ao final buscam descrever e interpretar um mesmo significado: um movimento social, político, econômico, cultural, jurídico, que visa transformar e modificar todo o sistema de relações internacionais, reorientando e reformulando as decisões dos Estados-Nação, desde as mais diversas áreas da vida social até os diversos sistemas produtivos e financeiros, com reflexos imediatos no sistema de emprego e nas diferenças entre países ricos e pobres.

Contudo, o processo de globalização acentuado principalmente nas últimas décadas, impulsionado pelas inovações técnicas que tem surgido e se aperfeiçoando rapidamente diante dos nossos olhos, onde, um piscar de olhos é o bastante para que tudo se atualize.

Outro fator impulsionador é a velocidade da transmissão de informações com o emprego constante das técnicas sobre esse campo, atingindo milhões de pessoas instantaneamente principalmente através da internet, TV, rádio, sistemas via satélite ou não que atingem todo o planeta.

Outro traço marcante da globalização é a mundialização da economia, é também um período de mudanças nas relações pessoais, pois traz uma influencia muito forte sobre a cultura dos povos, sobre a religiosidade e vários outros campos da vida como veremos adiante. Segundo Milton Santos:

A globalização é de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista. Para entendê-la, como, de resto, a qualquer fase da história, há dois elementos fundamentais a levar em conta: O Estado das Técnicas e o Estado das Políticas.

A globalização é também o reflexo do permanente desequilíbrio das relações de classe e de hegemonia de alguns Estados. Tornou-se um conceito muito usado para explicar a realidade das sociedades contemporâneas. Deste modo, partilhamos à ideia de Alexandre Melo, quando afirma que o ponto de partida para a compreensão do mundo de hoje, é a análise da noção de

globalização (2002:16).

O elemento ideológico impregnado nos discursos atuais é o de nos fazerem crer em uma globalização fabulosa, algo espetacular e que só traz benefícios para a vida humana, nos fazem crer em uma globalização onde todos estão no ápice da utilização dos meios técnicos e informacionais, fazem-nos sentir como reis e rainhas da técnica e da informação, uma interpretação sólida e que dificilmente a maioria da população consegue romper e viver a realidade, isso porque a máquina ideológica começa a funcionar e a manipular. Essa máquina é a grande mídia, algo com um poder arrasador e que cria pensamentos conforme a necessidade dos grupos dominantes. Um exemplo muito claro dessa máquina ideológica é o do ataque às Torres Gêmeas em 11 de Setembro de 2001. Raríssimas pessoas não se lembram desta data, onde a mídia mundial se ocupou de noticiar o incidente a todo tempo, assim que ocorreu o fato imediatamente as Tv's do mundo inteiro mostravam ao vivo as imagens dos prédios em chamas, diante disso a imprensa americana mostrou-se bem afinada, não abrindo nenhum espaço para o pensamento crítico, não querendo aqui entrar no mérito da questão do conflito, mas mostrar a força da mídia.

É dessa forma, através da grande mídia capitalista sob o controle dos grandes grupos hegemônicos que o consumo é estimulado, assim, a grande produtividade e a busca de matérias-primas das indústrias na natureza, a grande poluição oriunda do processo produtivo seja da atmosfera, das águas, das grandes

quantidades de lixo lançada no ambiente, etc., o que vem agravar os problemas de saúde das populações.

Segundo Santos (2010), estima-se que a globalização favorece apenas 1/3 da população mundial enquanto 2/3 ficam de fora. Como podemos perceber não é a maioria que tem acesso à informática, não são todos que podem viajar o mundo e conhecer outros continentes, com relação à renda é uma minoria que desfruta de todas as regalias oriundas do capital mundial.

“Há uma busca de uniformidade, ao serviço dos atores hegemônicos, mas o mundo se torna menos unido, tornando mais distante o sonho de uma cidadania verdadeiramente universal. Enquanto isso, o culto ao consumo é estimulado.” (SANTOS, 2010, p.19).

A dialética homem/natureza está na base do processo de desenvolvimento e transformação das sociedades humanas. O espaço geográfico é um dos aspectos fundamentais da chamada “segunda natureza”, aquela criada pelo homem, consequência da prática social sobre a base material que constitui a “primeira natureza”:

A história do homem sobre a Terra é a história de uma rotura progressiva entre o homem e o entorno. Esse processo se acelera quando, praticamente ao mesmo tempo, o homem se descobre como indivíduo e inicia a mecanização do planeta, armando-se de novos instrumentos para tentar dominá-lo. A natureza artificializada marca uma grande mudança na história humana da natureza. Hoje, com a tecnociência alcançamos o estágio supremo dessa evolução. O homem se torna fator geológico, geomorfológico, climático e a grande mudança vem do fato de que os cataclismos naturais são um incidente, um momento, enquanto hoje, a ação antrópica tem efeitos

continuados e cumulativos, graças ao modelo da vida adotada pela humanidade. (SANTOS, 1997, p.17).

Conclui-se que a globalização perversa, na verdade poderia se tornar outra globalização, assim como enfatiza Santos (2010), em seu livro com o mesmo título, uma globalização onde fosse incentivada a mistura de povos, raças, culturas, gostos em todos os continentes, com a informação sendo difundida para todos, uma verdadeira grande mistura de filosofias, de ajuda e crescimento mútuo, sejam financeiramente ou intelectualmente e em todos os aspectos do viver, sempre em harmonia e respeitosos dos direitos e deveres do seu semelhante, num ambiente onde nenhum objeto seja mais importante do que a vida de um ser humano, um ambiente onde cores serão apenas cores e que o vermelho não será das câmeras da mídia mundial filmando alguma execução oriunda de alguma guerra civil, por exemplo.

Assim, a busca por uma verdadeira sociodiversidade, onde em respeito mútuo as pessoas pudessem se misturar com a população aglomerada pacificamente sem conflitos, assim como os benefícios das técnicas estivessem ao alcance de todos, buscando, de fato, um desenvolvimento sustentável, onde o meio ambiente pudesse se tornar novamente amigo da humanidade, em uma relação saudável e que não trouxessem prejuízos para ambas as partes em razão disso nunca o espaço do homem foi tão importante para o destino da história.

A partir dos anos 70 com o progresso técnico, começaram a

tornarem-se visíveis as desvantagens do progresso, nomeadamente o empobrecimento da biodiversidade; a poluição e as alterações climáticas; a explosão dos grandes centros urbanos; a escassez de recursos naturais; a incapacidade do ecossistema planetário para reciclar resíduos; o surgimento de novas doenças na humanidade.

É nesta época que começaram a surgir os primeiros acordos internacionais em relação ao ambiente. O primeiro passo para a emergência de uma consciência ambiental, foi com o tema “eco desenvolvimento”. Com os movimentos ecológicos como a Greenpeace, os Estados foram sensibilizados para a necessidade de se mobilizarem para fazer face às catástrofes naturais que tem acontecido em grandes dimensões por todo o mundo. Foi com o surgimento da noção de Desenvolvimento Sustentável que se definem valores comuns ao nível da sobrevivência do planeta, a necessidade de uma estratégia global que possa travar o rumo atual do desenvolvimento das sociedades, limitando os efeitos do desenvolvimento económico para um futuro ecológico do planeta.

Outro aspecto negativo da globalização é o aumento do endividamento dos países pobres, que os tornou ainda mais pobres. As (ONGs) Organizações Não Governamentais, tem tido um papel muito importante na luta contra as desigualdades, mobilizando fundos e pressionando os Estados para estabelecerem com prioridade estratégias de luta contra a pobreza.

A queda das fronteiras interdisciplinares e interculturais e a multiplicação das hibridações e mestiçagens é um fenômeno que integra a dinâmica multiculturalista e a desautorização teórica das concepções tradicionais de identidade cultural, concepções assentes nas ideias de raiz, origem, herança e patrimônio e alimentadas por ideias nacionalistas e fundamentalistas. (Melo, 2002: 61).

Ou seja, a sociedade produz desigualdades e esta se deve a inúmeros fatores ligados ao próprio desenvolvimento do mundo atual. Contudo, as sociedades têm vindo a desenvolver mecanismos que ultrapassem essas desigualdades e assimetrias. Mas as desigualdades permanecem e é a própria sociedade que a mantém (Schwartz, 1984).

De fato, a globalização não só transformou os sistemas mundiais como também introduziu enormes alterações ao modo de vida das sociedades.

Neste sentido Joseph E. Stiglitz afirma que,

Para a maior parte do Mundo a globalização, como tem sido conduzida, assemelha-se a um pacto com o demônio. Algumas pessoas nos países ficam mais ricas, as estatísticas do PIB – pelo valor que possam ter – aparentam melhoras, mas o modo de vida e os valores básicos da sociedade ficam ameaçados. Isto não é como deveria ser.

É neste contexto, que somos obrigados a repensar o processo de desenvolvimento, na medida em que, a promessa de que todos os países seguiriam um ideal de progresso, não se concretizou. Por outro lado temos a consciência cada vez maior dos limites

ambientais, emergindo a urgência de um processo de desenvolvimento sustentável. STIGLITZ, J. E. *Globalização – A grande desilusão*, Lisboa, Terramar, 2002.

Perante as consequências negativas que a globalização provocou, Mário Soares (2002) fala-nos de tentar inverter o processo; “globalizar a dignidade humana”, através de uma “terapêutica global”. Assim, na opinião do político, será possível lutar por uma “globalização ética”, de “rosto humano”.

As preocupações sociais emergentes do processo de Globalização não são restritas a um país ou região. Mesmo a questão do desenvolvimento dos países mais pobres deverá ser considerada um problema de todos.

Há só uma terra, mas não só um mundo. Todos nós dependemos de uma biosfera para conservar nossas vidas. Mesmo assim, cada comunidade, cada país luta pela sobrevivência e pela prosperidade quase sem levar em consideração o impacto que causa sobre os demais. Relatório Brundtland, Nosso Futuro Comum.

O atual modelo de crescimento econômico gerou enormes desequilíbrios; se, por um lado nunca houve desenvolvimento e prosperidade, por outro lado, a miséria, a degradação ambiental e a poluição aumentam dia-a-dia. Diante desta constatação, surge a ideia do Desenvolvimento Sustentável, buscando conciliar o desenvolvimento econômico com a preservação ambiental e, ainda o fim da pobreza.

Foi no final da década de 1960 e meados da década de 1970,

que surgiram as discussões sobre o desenvolvimento sustentável muito expressa, através de estudos de diversos órgãos não governamentais, e mediante a observação de uma crise ambiental e da preocupação da sobrevivência humana, tornando-se necessária a conciliação do desenvolvimento econômico com o respeito ao meio ambiente e as futuras gerações.

O impacto mundial deu início às grandes discussões sobre preservação ambiental, onde atingiu o seu pico na Conferência de Estocolmo, alertando para o fato de, a ação humana estar a causar séria degradação da natureza, criando severos riscos para o bem-estar e para a própria sobrevivência da sociedade (Machado, Santos e Souza, 2006:124).

A Conferência de Estocolmo realizada em 1972 direcionou as suas abordagens para o ambiente sustentável, destacou também os problemas da pobreza e do crescimento da população e elaborou metas ambientais e sociais, cujos resultados acabaram por constituir a Declaração sobre o Ambiente Humano, ou Declaração de Estocolmo e, foi criado ainda um organismo denominado Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente - PNUA (Machado, Santos e Souza, 2006).

A Conferência evidenciou-se também pelo confronto entre as perspectivas dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Enquanto os países desenvolvidos preocupavam-se com os efeitos da devastação ambiental sobre a terra, propondo-se um programa internacional voltado para a conservação dos recursos naturais e

genéticos do planeta, e que medidas preventivas teriam de ser contratadas imediatamente, para que se evitasse um grande desastre, os países em desenvolvimento, partiam da proposição de que se encontravam assolados pela miséria, com graves problemas de moradia, saneamento básico, atacados por doenças infecciosas, e que necessitavam, de forma rápida, promover o desenvolvimento econômico. Assim, questionavam as questões defendidas pelos países desenvolvidos, cuja industrialização estava alicerçada na utilização predatória dos recursos naturais, e ao recomendarem o controlo ambiental estariam retardando a industrialização dos países (Machado, Santos e Souza, 2006:124).

Neste sentido, o desenvolvimento deve considerar as preocupações e interesses de toda a população, cujo resultado do desenvolvimento pode ser compartilhado de forma coletiva (Machado, Santos e Souza, 2006).

O marco importante na consciencialização foi principalmente a partir da Cimeira da Terra realizadas no Rio de 1992 (Eco 92)³¹¹, embora não se tenha chegado as decisões concretas. Foi a partir daí que as questões ambientais passaram para o primeiro plano, em termos políticos, nomeadamente, o problema das alterações climáticas, com efeitos na sobrevivência da vida na Terra.

³¹¹ [Eco 92 - Brasil Escola
www.brasilecola.com/geografia/eco-92.htm](http://www.brasilecola.com/geografia/eco-92.htm).

3 Desenvolvimento econômico sustentável

O conceito de Desenvolvimento Sustentável surge para enfrentar a crise ecológica, e dar resposta a uma necessidade de harmonizar os processos ambientais com os socioeconômicos, maximizando a produção dos ecossistemas para favorecer as necessidades humanas presentes e futuras. Falar de desenvolvimento significa, hoje em dia, falar de melhoria da qualidade de vida através da melhoria dos sistemas de educação, saúde, liberdade, etc., compatível com a preservação ambiental. A ênfase na sustentabilidade diz respeito ao esforço político em busca do desenvolvimento futuro.

O projeto de desenvolvimento baseado num Desenvolvimento Sustentável ganhou destaque com o resultado do relatório Brundtland em 1987, intitulado “Our Common Future”. Este relatório definia o Desenvolvimento Sustentável como “o encontro das necessidades do presente sem comprometer a sobrevivência das gerações futuras” (McMichael, 1996:218).

O relatório, Nosso Futuro Comum, fundamentou-se numa análise comparativa entre a situação do mundo no começo e no final do século XX, declarando que no princípio do século XX o número de pessoas existentes e a tecnologia vigente não prejudicavam significativamente os sistemas de apoio à vida na Terra e que, ao findar este mesmo século, a situação havia mudado radicalmente (Camargo, 2005:53).

Em 1993, este conceito foi introduzido na Política Comunitária Européia, com a adoção do 5º Programa Comunitário de Ação em matéria de ambiente intitulado: “Common Future”. Este relatório definia o Desenvolvimento Sustentável como “o encontro das necessidades do presente sem comprometer a sobrevivência das gerações futuras” (McMichael, 1996:218).

O relatório, *Nosso Futuro Comum*, fundamentou-se numa análise comparativa entre a situação do mundo no começo e no final do século XX, declarando que no princípio do século XX o número de pessoas existentes e a tecnologia vigente não prejudicavam significativamente os sistemas de apoio à vida na Terra e que, ao findar este mesmo século, a situação havia mudado radicalmente (Camargo, 2005:53).

Em 1993, este conceito foi introduzido na Política Comunitária Européia, com a adoção do 5º Programa Comunitário de Ação em matéria de ambiente intitulado: “Para um Desenvolvimento Sustentável” e de uma forma mais abrangente na própria formulação do Tratado de Maastricht.

A preocupação com o Desenvolvimento Sustentável representa a possibilidade de garantir mudanças sociopolíticas que não comprometam os sistemas ecológicos e sociais que sustentam as comunidades.

Neste sentido, de acordo com o Relatório da Comissão Brundtland³¹² elaborado em 1987, uma série de medidas devem ser

³¹² Mudanças Climáticas - Relatório Brundtland e a sustentabilidade

tomadas pelos países para promover o Desenvolvimento Sustentável, tais como:

- a) Do crescimento populacional;
- b) Garantia dos recursos básicos (água, alimentos, energia) em longo prazo;
- c) Reservação da biodiversidade e dos ecossistemas;
- d) Diminuição do consumo de energia e desenvolvimento de tecnologias com uso de fontes energéticas renováveis;
- e) Aumento da produção industrial nos países não industrializados com base em tecnologias ecologicamente adaptadas;
- f) Controle da urbanização desordenada e integração entre campo e cidades menores;
- g) Atendimento das necessidades básicas (saúde escola morada).

O crescimento populacional é um dos fatores relacionados à condição de pobreza e é apontado condição *sine qua non* na degradação do meio ambiente, porque faz com que uma maior procura de alimentos, água e outros recursos naturais aumentem de forma insustentável. Como consequência, mananciais são poluídos, e florestas são derrubadas a fim de originar novas terras agricultáveis, o que resulta no agravamento da pobreza³¹³.

Autores que se opõe ao Relatório Brundtland quanto ao

www.mudancasclimaticas.andi.org.br/node/91.

³¹³ [Mudanças Climáticas - Mudanças climáticas globais: cenários para...
www.mudancasclimaticas.andi.org.br.../mudancas-climaticas-globais](http://www.mudancasclimaticas.andi.org.br.../mudancas-climaticas-globais).

crescimento populacional e a degradação ambiental. Boserup (1986, 1965 apud Ekbohm e Bojö, 1999), argumentam que a escassez de recursos e o crescimento populacional induzem as mudanças tecnológicas, inovações e intensificação, o que não necessariamente tem impactos negativos sobre o meio ambiente. Segundo a autora, pobreza e crescimento populacional tornam-se agentes positivos da mudança na dinâmica da relação pobreza e meio ambiente.

Para Ismail Serageldin (1995:25), a sustentabilidade implica uma contribuição adequada para a manutenção do crescimento e do capital, bem como o uso eficiente dos recursos naturais. Ele distingue ainda graus de sustentabilidade no processo de manutenção de quatro tipos de capital. Por um lado, o capital criado pelos humanos, que é o capital fabricado pela indústria e que é o mais mensurável; por outro lado, o capital natural que diz respeito aos bens fornecidos pelo meio ambiente; depois o capital humano, que ele identifica como sendo o novo paradigma do desenvolvimento que cada vez mais valoriza o investimento nos recursos humanos, considerado como fundamental para a estratégia de desenvolvimento; finalmente o capital social, que são as bases institucionais e culturais para o funcionamento da sociedade (1994:27).

Neste sentido, sustentabilidade ecológica significa o respeito pela integridade do ecossistema. O lado social é igualmente importante, pois o seu desenvolvimento assegurará a equidade, a mobilidade social, a coesão social, a participação, o *empowerment*, a diversidade cultural e o desenvolvimento institucional.

De acordo com o Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável (1992) “a educação, incluindo a educação formal, a consciência pública e a formação devem ser reconhecidas como um processo pelo quais os seres humanos e as sociedades podem desenvolver plenamente as suas potencialidades. A educação desempenha um papel fundamental na promoção do Desenvolvimento Sustentável e no aumento da capacidade das pessoas para abordar questões de meio ambiente e de desenvolvimento. Ainda que a educação básica sirva de alicerce para o ensino em matéria de ambiente e desenvolvimento, este último deve ser incorporado como parte essencial da aprendizagem. Tanto a educação formal como a informal são indispensáveis para modificar a atitude das pessoas, para que estas tenham capacidade de avaliar e lidar com os problemas do Desenvolvimento Sustentável. Para ser eficaz, a educação sobre o meio ambiente e o desenvolvimento deve abordar a dinâmica do desenvolvimento, tanto do meio físico/biológico e do socioeconômico, como do Desenvolvimento Humano (que pode incluir espiritual), deve ser integrada em todas as disciplinas e empregar métodos formais e informais e meios de comunicação eficazes”. (Agenda 21: Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável, 1992:264)³¹⁴.

Entre as grandes transformações mundiais das duas últimas décadas, aquelas vinculadas à degradação ambiental, assumem um

³¹⁴ *Agenda 21* - Ministério do Meio Ambiente
www.mma.gov.br/port/se/agen21/capa/

lugar de destaque de um lado, os impactos da crise econômica dos anos 80 e a necessidade de repensar os paradigmas existentes; e de outro, o alarme dado pelos fenômenos de aquecimento global e a destruição da camada de ozônio, entre outros. Neste sentido, o desenvolvimento sustentável refere-se a uma estratégia ou um modelo múltiplo para a sociedade, que deve levar em conta tanto a viabilidade econômica como a ecológica ou pode ser entendido como um processo que, de um lado, as relacionadas com a exploração dos recursos, a orientação do desenvolvimento tecnológico por outro, o crescimento deve ter em conta os aspectos qualitativos, notadamente os relacionados com a equidade, o uso de recursos – em particular da energia – e a geração de resíduos e contaminantes. Além disso, o desenvolvimento deve fixar-se nas necessidades básicas, na superação dos déficits sociais e na alteração de padrões de consumo, nos países desenvolvidos, para poder manter e aumentar os recursos-base, sobretudo os agrícolas, energéticos, bióticos, minerais, ar e água.

Deparamos com vários obstáculos e desafios ao alcance de sociedade sustentável, devido à falta de consciência na sociedade a respeito das implicações do modelo de desenvolvimento em curso. O caminho a seguir passa necessariamente por uma mudança no acesso à informação e por transformações institucionais que garantam acessibilidade e transparência na gestão, por meio de práticas centradas na educação ambiental que garantam os meios de criar novos estilos de vida e promovam uma consciência ética, que

questione o atual modelo de desenvolvimento marcado desigualdades socioambientais.

Nesse contexto, a preocupação com o desenvolvimento sustentável representa a possibilidade de garantir mudanças sociopolíticas que não comprometam os sistemas ecológicos e sociais que sustentam as comunidades.

Retomando ao tema da tese, Desenvolvimento Sustentável e Pobreza, que relação? Com base neste suporte teórico, será possível a erradicação da pobreza através do Desenvolvimento Sustentável, ou esta teoria não passa de uma utopia?

Certos autores consideram o conceito de Desenvolvimento Sustentável como uma utopia para o século XXI, postulando a necessidade de buscar um novo paradigma científico, capaz de se substituir ao industrialismo.

Dado a realidade histórica mundial, os países desenvolvidos precisaram de aproximadamente metade dos recursos do planeta para alcançar a prosperidade. Além de alterarem profundamente o seu meio ambiente, foram também responsáveis pela devastação dos recursos naturais de suas colônias, hoje nações independentes. Estes países destruíram florestas, cresceram e prosperaram, ou seja, para adquirir riqueza tiveram que intervir profundamente no meio ambiente através do consumo crescente dos recursos naturais.

Vivemos no limiar de um colapso ambiental, dado o desgaste histórico dos recursos naturais oriundo de um modelo de desenvolvimento predatório. Os países pobres têm direito a crescer

economicamente, mas com um grande desafio pela frente, de não repetir o modelo dos países desenvolvidos, e buscar formas de produzir riqueza sem destruir as matas nem contaminar água. Será isso possível, ou não passa de ilusão?

A sustentabilidade no tempo das civilizações humanas vai depender da sua capacidade de se submeter aos preceitos de prudência ecológica e de fazer um bom uso da natureza. E por isso falamos em Desenvolvimento Sustentável. Esta teoria do Desenvolvimento Sustentável é vista por alguns como uma mera armadilha ideológica inventada por políticos do primeiro mundo para perpetuar seu domínio sobre os países pobres.

Assim Mahbub Ul Haq (1976)³¹⁵ levantou a tese de que as sociedades ocidentais, depois de um século de crescimento industrial acelerado, fecharam este caminho de desenvolvimento para os países pobres, justificando essa prática com uma retórica ecologista.

De acordo com o Atlas da Globalização – Le Monde diplomatique, (p. 186), ao abordar o tema “A África Subsariana, Uma Zona Abandonada”, refere que África dispõe de um potencial natural e humano considerável e inexplorado, considerando-o, por conseguinte, os seus recursos inexplorados.

Markandya (2001) atenta para o fato de o tema desenvolvimento, pobreza e meio ambiente ser “rico” em teorias, mas “pobre” em estudos empíricos.

³¹⁵ HAQ, Mahbub ul (1976). The poverty curtain choices for the Third World. Nova York.

Contudo, não significa que a noção de Desenvolvimento Sustentável tenha pouca utilidade, pelo contrário, deve ser entendida como um dos mais generosos ideais surgidos no século passado, onde se experimentam desejos coletivos como o de paz, democracia, liberdade, igualdade, vista como resposta as crises atuais.

A definição mais aceita para desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. É o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro.

Essa definição surgiu na Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, criada pelas Nações Unidas para discutir e propor meios de harmonizar dois objetivos: o desenvolvimento econômico e a conservação ambiental.

Para ser alcançado, o desenvolvimento sustentável depende de planejamento e do reconhecimento de que os recursos naturais são finitos.

Esse conceito representou uma nova forma de desenvolvimento econômico, que leva em conta o meio ambiente. Muitas vezes, desenvolvimento é confundido com crescimento econômico, que depende do consumo crescente de energia e recursos naturais. Esse tipo de desenvolvimento tende a ser insustentável, pois leva ao esgotamento dos recursos naturais dos qual a humanidade depende.

A deterioração dos ambientes urbanos e rurais é consequência de um modelo de desenvolvimento pautado no

crescente aumento da produção, do consumismo, da opulência e do desperdício, iniciados com a formação do modo capitalista de produção início do século XV, e acirrado com o advento da Revolução Industrial século XVIII e a formação da sociedade industrial urbana séculos XIX e XX, que ameaçaram a sobrevivência das gerações futuras. Dentre as principais consequências desse modelo de desenvolvimento podemos citar: alterações climáticas; alterações do solo; assoreamento dos rios e lagos; aumento da temperatura da Terra; erosão do solo; desertificação; escassez de água potável; perda da biodiversidade; poluição do ar, da água, do solo, sonora, visual; redução da camada de ozônio; exclusão social.

Meio ambiente é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abrigam e regem a vida em todas suas formas. (Conceito extraído da Lei 6.938/81 da Política Nacional do Meio Ambiente).

Bem ambiental é definido constitucionalmente como sendo de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações. (Art. 225, caput, CF/88).

Desenvolvimento Sustentável - Modelo de desenvolvimento amplamente discutido na ECO 92, resultando no documento conhecido como Agenda 21, onde se busca basicamente a harmonia entre o desenvolvimento econômico e a utilização dos recursos naturais de forma consciente, equilibrada ou sustentável.

Degradação da qualidade ambiental é a alteração adversa das características do meio ambiente. (Conceito extraído da Lei 6.938/81

da Política Nacional do Meio Ambiente)

A crítica ambientalista, na proposição de sociedades sustentáveis, contempla um amplo questionamento do consumismo e do desperdício da camada enriquecida da sociedade contemporânea, bem como das desigualdades persistentes e das circunstâncias de sua mitigação dentro de padrões de consumo sustentáveis. Todavia, é muito conveniente destacar a heterogeneidade da sociedade heterogeneidade da sociedade contemporânea a respeito da temática em foco, mesmo porque, no interior do capitalismo, uma característica fundamental é a apropriação desigual dos resultados materiais e imateriais.

Convém distinguir países empobrecidos que priorizam inclusão social, qualidade de vida ou níveis mínimos de bem-estar, mas que também possuem pouca tradição de luta ecológica. Acima de tudo, sofrem mais as consequências perversas do consumo contumaz de outros países, com saque aos recursos naturais e com relações bilaterais desiguais. Nesse sentido, também do ponto de vista ambiental, manifesta-se a iniquidade, que desafia as proposições de educação para sociedades sustentáveis em ambos os polos das desigualdades persistentes. Há que reformular o ditado *pensar global e agir local*, pois a dialética informa que o local também é reflexão e ação, ou que a reflexão local pode ter implicações gerais.

No Brasil, emergiram conselhos paritários em diversos níveis, fóruns, comitês, parcerias, como mecanismos decisórios

intermediários e poder instituído. Todavia, o Estado de direito, com seus níveis de controle e de gestão, possui trâmites ambíguos em face da democratização das decisões. Talvez a tarefa árdua para nossa capacidade de reflexão e de interpretação das oscilações históricas consista em demonstrar a dialética entre o institucional e os movimentos sociais e ambientais. Se nós compreendemos bem os mecanismos sociais – diante de novas desilusões em face dos processos das eleições e do exercício desta forma de democracia –, estaremos cientes da persistência da realidade das desigualdades e da degradação ambiental. Aí a interrogação de Giovannini (1997): o que a democracia tem feito com o meio ambiente, uma vez que, até o momento, o meio ambiente foi favorável ao desenvolvimento da democracia? Há que se destacar em que condições a cultura política democrática, como uma cultura alicerçada no bem-estar humano, será capaz de efetivar uma política de proteção e de precaução ante a degradação ambiental. A abordagem crítica interroga se o sistema democrático e se a cidadania pode proteger-se das consequências nefastas da degradação ambiental ou da exaustão de recursos naturais. A interrogação que cabe diz respeito tanto ao tipo de ambiente requerido para a efetividade da cidadania quanto à qualificação de cidadãos requeridos para uma sociedade sustentável. Todos os direitos promulgados dependem do alento por parte da biodiversidade.

5 A dialética da relação entre sociedade moderna e natureza

A relação entre sociedade e natureza tem sido caracterizada por uma série de inadequações, traduzida por uma variada forma de impactos ambientais que tem ameaçado a qualidade de vida do homem e sua própria vida. Assim processos erosivos, inundações, aquecimento da área central, são exemplos dos conflitos existentes entre sociedade e natureza na produção do espaço socialmente construído.

Ao produzir seu espaço, a sociedade o faz de acordo com seus interesses em termos de organização social e econômica, se apropriando do espaço, dos seus recursos naturais, minerais e energéticos, alterando sua forma, organização e constituição.

Esses processos iniciaram-se nos séculos XV e XVI, e intensificaram-se a partir do século XVIII, com o advento da Revolução Industrial.

O desenvolvimento dos sistemas produtivos e o conseqüente desenvolvimento econômico provocaram um avançado estágio de artificialização das relações entre sociedade e natureza, a degradação ambiental nada mais é do que um dos produtos desta artificialização.

Em termos gerais, o impasse contemporâneo da relação sociedade natureza materializa-se nos chamados problemas sócios ambientais, que segundo Harvey (1980, p.268), "...reflete a ideologia prevalecente dos grupos e instituições dominantes na sociedade. Em parte, ela é moldada pela dinâmica das forças do mercado que na

sociedade. Em parte, ela é moldada pela dinâmica das forças do mercado que podem, facilmente, produzir os resultados que ninguém em particular deseja.”

Neste sentido, esta artificialização do meio natural assume um caráter antissocial e antiambiental, na medida em que provoca a dilapidação do meio ambiente e secundariza o bem-estar humano, ao mesmo tempo tem-se mostrado ecologicamente predatório, socialmente perverso e politicamente injusto.

Além disso, a transformação de uma sociedade de produtores para uma sociedade de consumidores na passagem da sociedade moderna para a sociedade pós-moderna aumentou ainda mais a pressão sobre os recursos naturais, aumentando a degradação ambiental e prejudicando a qualidade de vida dos cidadãos.

Faz-se necessário à busca de modelos de desenvolvimento estratégicos e alternativos, visando à inclusão social, favorecendo a concepção de eco desenvolvimento como garantia de todas as formas de vida, buscando restabelecer um novo equilíbrio ambiental com características mais próximas do ambiente natural desejável.

Por vezes com origens ou causas bem definidas/localizadas, a degradação ambiental multiplica-se a um ritmo mais acelerado; as suas consequências são imprevisíveis mas estão em marcha e não deixarão de afectar todos os países sem excepção.

Com as catástrofes locais de amplas consequências percebemos que os problemas ambientais ignoram as fronteiras nacionais afectando vastas regiões do planeta.

Os problemas globais que perturbam o planeta mostram-nos a precaridade desses equilíbrios, pela complexidade e generalização dos fenômenos que hoje afectam a *nossa casa*, tais como:

- a) intensificação do efeito de estufa devido ao aumento das emissões de CO₂;
- b) contaminação da cadeia alimentar e redução da diversidade de espécies;
- c) redução da espessura da camada de ozono, nomeadamente sobre a Antártida.

Conclusão

É possível a partir de uma consciência conjunta entre o Estado e o cidadão a preservação do meio ambiente? É possível a partir do Estado e do cidadão construir uma consciência ecológica conjunta? O que vai satisfazer a pretensão punitiva do Estado nos crimes ambientais seria a indenização pecuniária unicamente?

O Direito Ambiental, constituído de normas esparsas por diversos ramos do direito, é formado por normas imperativas, sobrepostas à vontade dos particulares, tendo em vista a indisponibilidade dos interesses públicos que regem, pois o homem pode modificar o meio para a sua adaptação, mas em momento algum pode destruí-lo, mas como podemos encarar a situação enquanto o Estado fere as normas ambientais.

A Responsabilidade Conjunta do Estado e do Cidadão na

Preservação do Meio Ambiente por ser uma questão atual e em foco em nosso ordenamento jurídico, onde os doutrinadores devem trabalhar contra a usurpação do meio ambiente em termos gerais, dando um panorama da finalidade, dos princípios e da importância da preservação ambiental pela entidade estatal, mas também pelos componentes do quadro social. Traçando um paralelo entre o ato decisório dado pelo magistrado aos jurisdicionados enquanto responsabilidade e também enquanto delito, e enfocando a importância para o mundo jurídico na proteção da interrelação homem e meio ambiente enquanto Desenvolvimento Sustentável.

Existe muita discussão sobre as proteções dada ao meio ambiente através de legislação esparsa, mas principalmente no âmbito da Proteção Constitucional de maneira mais específica e também avaliando os acontecimentos na esfera penal, sendo que o Ministério Público funcionado como *custus legis* tem o dever de agir nas questões de interesse coletivo. É preciso proteger o meio ambiente, mas essa responsabilidade não é unicamente estatal.

Referências Bibliográficas

BRASIL: *Lei de Educação Ambiental*. Lei n.º 9795 de 27 de abril de 1999, que dispõe sobre a Política Nacional de Educação Ambiental, 1999a.

BRASIL: Secretaria de Educação Fundamental. *Parâmetros curriculares nacionais: introdução aos parâmetros curriculares nacionais* / Secretaria de Educação Fundamental. – Brasília: MEC/SEF, 1997.

BRASIL: Secretaria de Educação Fundamental. *Parâmetros curriculares nacionais: meio ambiente* / Secretaria de Educação Fundamental. – Brasília: MEC/SEF, 1999d.

BRASIL: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Agenda 21 Brasileira: resultado da consulta nacional / Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional*. 2. ed. Brasília, 2004.

CAPPELLI, Silvia, MARCHESAN Ana Maria e STEIGLEDER, Annelise, *Possibilidade de Cumulação de Obrigação de Fazer Ou Não Fazer Com Indenização Nas Ações Civas Públicas Para Recuperação de Danos Ambientais Constituição da República Federativa do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1999.

EKBOM, A; BOJÖ, J. *Poverty and Environment: Evidence of Links and Integration into the Country Assistance Strategy Process*. Environment Group. The World Bank. Discussion Paper n. 4, 1999.

FERNANDES, Edésio e ALFONSIN Betânia. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano* – Belo Horizonte: Del Rey, 2003, pp. 355-469.

GADOTTI, M. *Agenda 21 e Carta da Terra*. Disponível em: <http://www.paulofreire.org/Moacir_Gadotti/Artigos/Portugues/Pedagogia_da_Terra/Agenda_21_Carta_da_Terra_2002.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2017.

HAQ, Mahbub ul (1976). *The poverty curtain choices for the Third World*. Nova York.

HARVEY, David. *Condição Pós Moderna*. São Paulo: Edições Loyola Jesuítas, 2011.

MACHADO, Paulo Affonso de Leme. *Direito ambiental brasileiro*, 7ª ed., Curitiba: Juruá Editora.

MCMICHAEL, P. *Development and Social Change. A global perspective*, London, Pine Forge Press, 1996.

NAÇÕES UNIDAS *Agenda 21: Programa de Acção para o Desenvolvimento Sustentável. Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento*, Texto final dos acordos negociados pelos governos na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, Nova Iorque, Nações Unidas, 1992.

SANTOS, Milton. *Técnica espaço tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: Hucitec, 1996. 190p.

_____, Milton. *A Natureza do Espaço. Técnica e tempo razão e emoção*. São Paulo: Edusp, 2004. 384p.

_____, Milton. *1992: a redescoberta da Natureza*. Estudos Avançados: São Paulo, v.6 n.14, p.95-101, 1992.

SCHWARTZ, B. *Uma escola diferente*, Lisboa, Livros Horizonte, 1984.

STIGLITZ, J. E. *Globalização – A grande desilusão*, Lisboa, Terramar, 2002.

Waters, Malcolm, *Globalization*, 1995, tradução portuguesa de Magnólia Costa e Ana Bela Rocha, *Globalização*, Oeiras: Celta, 2002.