

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ  
ESCOLA DE ARQUITETURA E DESIGN  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA**

**NOÉLIA DE MORAES AGUIRRE CARNASCIALI**

**LEGISLAÇÃO DE ZONEAMENTO DE USO E CONTROLE DO SOLO COMO  
MINIMIZADOR DE CONFLITOS GERADOS POR ATIVIDADES ECONÔMICAS:  
um estudo de caso em Curitiba - PR**

**CURITIBA  
2017**

**NOÉLIA DE MORAES AGUIRRE CARNASCIALI**

**LEGISLAÇÃO DE ZONEAMENTO DE USO E CONTROLE DO SOLO COMO  
MINIMIZADOR DE CONFLITOS GERADOS POR ATIVIDADES ECONÔMICAS:  
um estudo de caso em Curitiba - PR**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção de grau de Mestre em Gestão Urbana, ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, da Escola de Arquitetura e Design da Pró-Reitoria de Graduação, Pesquisa e Pós-Graduação da Pontifícia Católica do Paraná  
Orientador: Professor Dr. Clovis Ultramari

**CURITIBA  
2017**

Dados da Catalogação na Publicação  
Pontifícia Universidade Católica do Paraná  
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR  
Biblioteca Central

C288L  
2017 Carnasciali, Noélia de Moraes Aguirre  
Legislação de zoneamento de uso e controle do solo como minimizador de conflitos gerados por atividades econômicas: um estudo de caso em Curitiba - PR / Noélia de Moraes Aguirre Carnasciali; orientador, Clovis Ultramari. -- 2017  
126 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná,  
Curitiba, 2017.  
Bibliografia: f. 122-126

1. Planejamento urbano. 2. Solo – Uso – Legislação. 3. Política urbana. 4.  
Ruído urbano. 5. Igrejas urbanas. 6. Construção civil – Aspectos econômicos.  
I. Ultramari, Clovis. II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de  
Pós-Graduação em Gestão Urbana. III. Título.

CDD 20. ed. – 711.4

TERMO DE APROVAÇÃO

**“LEGISLAÇÃO DE ZONEAMENTO DE USO E CONTROLE DO SOLO COMO  
MINIMIZADOR DE CONFLITOS GERADOS POR ATIVIDADES ECONÔMICAS: UM  
ESTUDO DE CASO EM CURITIBA - PR”**

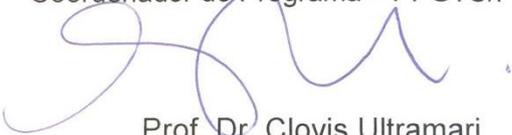
Por

**NOÉLIA DE MORAES AGUIRRE CARNASCIALI**

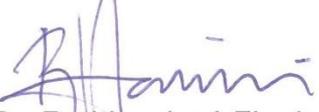
Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, área de concentração em Gestão Urbana, da Escola de Arquitetura e Design, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.



Prof. Dr. Rodrigo José Firmino  
Coordenador do Programa – PPGTU/PUCPR



Prof. Dr. Clovis Ultramari  
Membro Interno – Orientador – PPGTU/PUCPR



Prof. Dr. Rodrigo José Firmino  
Membro Interno – PPGTU/PUCPR



Prof. Dr. José Ricardo Vargas de Faria  
Membro Externo – UFPR

Curitiba, 23 de fevereiro de 2017

À minha família,  
em especial aos meus pais e irmãos,  
que sempre foram meu alicerce,  
e ao meu esposo e filha,  
que são minha fonte de força e inspiração.

## **AGRADECIMENTOS**

À CAPES pela bolsa de mestrado PROSUP e a PUCPR que me possibilitaram ser parte deste programa. Ao meu orientador, Clovis Ultramari, sempre questionador e pujante na condução desta pesquisa. Aos meus colegas de curso pelo convívio diário e pelos diversos pontos de vista em relação à Gestão Urbana. À USP e ao professor Paulo Bruna e à UFPR e ao professor José Ricardo Vargas de Faria por enriquecer minha experiência de mestrado com novos conhecimentos. Aos meus amigos, pelo incentivo nesta jornada, em especial à Glaucia Dalmolin, Aline Pinto, Edival Vilar, Ricardo Polucha e Clecio.Zeithammer. Aos meus mestres, Alexandre Levorato pela força espiritual e Adriane Borda, pelo exemplo e ensinamentos em pesquisa. À prefeitura Municipal de Curitiba, onde dedico minha vida profissional, e aos meus colegas de trabalho, em especial à Elza Kruchelski e Rafael Muller pela compreensão e apoio no desenvolvimento desta dissertação. À Cris e Carlos, pelo acolhimento e confiança no meu trabalho. Aos meus pais, Írguema e Diógenes, pelo exemplo de sabedoria e por ensinar a trilhar o caminho da dedicação em busca do aperfeiçoamento. Às minhas irmãs, Lina e Adriana, por estarem sempre ao meu lado. Ao meu esposo, companheiro, amigo, conselheiro, Rafael Carnasciali e à nossa filha Milena que me acompanhou por nove meses nessa jornada, por fazerem minha vida ser mais leve e feliz mesmo diante de árduas tarefas.

Por fim, a Deus por não me deixar perder a fé e me conduzir durante toda esta jornada.

## RESUMO

Ao longo dos últimos oitenta e cinco anos as cidades brasileiras vêm produzindo e decidindo como será a forma e a função delas em função da legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo. Embora este instrumento tenha uma aparente aceitação unânime, várias críticas foram realizadas a ele sem com isto invalidar sua aplicação. Surpreende que a legislação de zoneamento, criada em um contexto social e temporal tão distinto do atual, permaneça imutável ao longo dos anos. Visando compreender qual o papel da atual legislação de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo como minimizador de conflitos ou incômodos gerados devido ao funcionamento de atividades econômicas no meio urbano, foram analisadas as reclamações relacionadas ao funcionamento de templos religiosos (igrejas) formalizadas por meio da Central do 156 da Prefeitura Municipal de Curitiba durante os anos de 2010 a 2015. As análises realizadas demonstraram que o ruído, a falta de estacionamento e o horário de funcionamento representam as principais causas de reclamações desta atividade, sendo que a legislação apresenta critérios para minimizar conflitos apenas para o estacionamento de veículos. Portanto, foi verificado que apenas o cumprimento da legislação de zoneamento não minimiza esses conflitos. Foi constatado que as zonas residenciais são “zonas vitais” para este tipo de conflito, o que denota um padrão relacionado a ele e estas zonas e às vias não classificadas. Também foi constatado que as características socioeconômicas e territoriais do município incidem no número de reclamações, principalmente em relação à renda – os bairros ocupados por população de alta renda apresentaram baixos índices de reclamação, enquanto o maior número de reclamações deu-se nos bairros periféricos da porção sul da cidade, ocupado por população de menor renda. Por fim, sugere-se a criação do conceito de incomodidade urbana, entendido como uma característica intrínseca do contexto urbano gerado a partir da interferência de um incômodo ocasionado devido a uma atividade econômica. As incomodidades urbanas, perceptíveis por meio de um padrão de conflito que relaciona o motivo e local/zona onde ocorrem requer do poder público uma atuação neutra que beneficie a coletividade mediante procedimentos genéricos que agilizem os processos.

Palavras Chave: legislação de uso e ocupação do solo. Atividades Econômicas. Igreja. Incomodidade urbana. Irregularidade funcional e urbanística.

## **ABSTRACT**

*Throughout the last 85 years, Brazilian cities have been producing and deciding how their form and function, in relation to the legislation of land-use zoning and soil occupation, will be. Although this instrument has an apparent unanimous acceptance, various criticisms have been made to it without invalidating its applicability. It is surprising that the zoning legislation, created in a social and chronological context so different from the current one, remains unchanged throughout the years. Aiming to comprehend the role of the current legislation of land-use zoning and soil occupation as a minimizer of conflicts or nuisances generated due to the functioning of economic activities in the urban area, the complaints related to the functioning of religious temples (churches) -- formalized through the 156 phone central of the Municipality of Curitiba during the years of 2010 until 2015 -- were analyzed. The analyses conducted demonstrated that noise, lack of parking spaces and business hours represent the main causes of complaints about this activity, given that the legislation presents criteria to minimize conflicts only for vehicle parking. Therefore, it was verified that the compliance with the zoning legislation alone does not minimize these conflicts. It was proven that residential zones are "vital zones" for this type of conflict, which denotes a pattern related to it and to these zones and non-classified pathways. It was also noted that the municipality's socioeconomic and territorial characteristics have an influence on the number of complaints, especially in relation to the income -- the neighborhoods that are occupied by a high income population presented low rates of complaints, while the larger number of complaints took place in peripheral neighborhoods of the South portion of the city, occupied by low income population. In conclusion, the creation of the concept of urban discomfort, understood as an intrinsic characteristic of the urban context generated from the interference of a nuisance occasioned due to an economic activity is suggested. Urban discomforts, perceptible through a pattern of conflict that connects the motive and location/zone where it occurs requires a neutral performance from the public authority, one that benefits the collective by means of generic practices that can expedite the processes.*

*Keywords: Zoning of urban land use and control. Economic activities. Church. Urban discomfort. Functional and urban irregularity.*

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Esquema de coleta e tratamento de dados da pesquisa .....	27
Figura 2	Linha do tempo do urbanismo e planejamento urbano no Brasil .....	46
Figura 3	Mapa de zoneamento de Curitiba em 1966 .....	63
Figura 4	Mapa do zoneamento de Curitiba de 1972 .....	67
Figura 5	Mapa do zoneamento de Curitiba de 1975 .....	71
Figura 6	Gráfico com as motivações que influenciaram o contato do munícipe com o poder público .....	88
Figura 7	Gráfico da zona e o sistema viário dos locais com reclamações entre 2010 e 2013 .....	90
Figura 8	Gráfico da zona e o sistema viário dos locais com reclamações em 2014 e 2015	91
Figura 9	Reclamações distribuídas por zonas nos anos de 2010 a 2015 .....	92
Figura 10	Mapa da distribuição espacial dos locais com reclamações conforme a zona	93
Figura 11	Esquema da condição de regularidade do estabelecimento .....	96
Figura 12	Gráfico representando a possibilidade de regularidade do local que obteve reclamação nos anos de 2010 a 2013 .....	100
Figura 13	Gráfico representando a possibilidade de regularidade do local que obteve reclamação nos anos de 2014 e 2015 .....	101
Figura 14	Mapa do território de Curitiba com os números de reclamações em cada bairro.	103
Figura 15	Gráficos de correlação da área do município, densidade demográfica e densidade domiciliar em relação ao número de reclamações dos bairros .....	105
Figura 16	Gráficos de correlação da porcentagem de casas, de apartamentos e renda familiar média em relação ao número de reclamações dos bairros .....	106
Figura 17	Localização no município dos bairros com maior renda e menor número de reclamações .....	108

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Dados fornecidos pela prefeitura para a realização da pesquisa .....	25
Quadro 2. Evolução da legislação de zoneamento no município de Curitiba .....	59
Quadro 3. Decretos complementares regulamentando o Setor Estrutural no município de Curitiba.....	74
Quadro 4. Legislação de zoneamento no município de Curitiba: Lei geral e decretos e leis complementares.....	77
Quadro 5. Análise da liberação do uso para Templo Religioso segundo a Lei de zoneamento.....	81
Quadro 6. Número de dados levantados e tratados .....	89
Quadro 7. Locais aptos para análise .....	97
Quadro 8. Locais que possuíam alvará de funcionamento para templo religioso...	98
Quadro 9. Locais que possuíam alvará de construção para templo religioso .....	99

## LISTA DE SIGLAS

AFU - Autorização Ambiental de Funcionamento

AI – Área Industrial

ANATEL – Agência Nacional de Telecomunicações

APASS – Área de Proteção Ambiental Setor de Serviço

APAST – Área de Proteção Ambiental Setor de Transição Iguaçu

AV - Áreas Verdes

BADEP – Banco de Desenvolvimento do Paraná

BNH – Banco Nacional da Habitação

CC - Setor Especial Centro Cívico

CEASA - Central de Abastecimento

CIAM - Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna

CNAE – Classificação Nacional de Atividades Econômicas

CNPJ - Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

CODEPAR – Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná

CONEC 1 - Conectora 1

CONEC 4 - Conectora 4

CONNECTORAS - Setor Conector

CVCO - Certificado de Conclusão de Vistoria de Obras

IBAM – Instituto Brasileiro de Assistência aos Municípios

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba

MTPS - Ministério do Trabalho e Previdência Social

NC - Nova Curitiba

OUCL - Operação Urbana Consorciada Linha Verde

POLO LV - Pólo da Linha Verde

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

SAGMACS - Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais

SAI - Serviço de apoio a indústria

SC1 - Setor Comercial 1

SE - Setor Especial Estrutural

SE CENTRO - Setor Estrutural Centro  
SE NORTE - Setor Estrutural Norte  
SE SUL - Setor Estrutural Sul  
SEC SF - Setor Especial Comercial Santa Felicidade  
SECC - Setor Especial Cândido de Abreu  
SEHIS - Setor Especial da Habitação de Interesse Social  
SEI - Setor Especial Institucional  
SELE - Setor Especial Linhão do Emprego  
SELE (DEMAIS VIAS) - Setor Especial Linhão do Emprego (demais vias)  
SELV - Setor Especial Linha Verde  
SEMF - Setor Especial Marechal Floriano  
SEOI - Setor Especial de Ocupação Integrada  
SEREC - Setor de Recuperação  
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo  
SEWB - Setor Especial Wenceslau Braz  
SH - Setor Especial Histórico  
SH1 - Setor Histórico - Subsetor 1  
SMMA - Secretaria Municipal do Meio Ambiente  
SR1 - Setor Residencial 1  
SR2 - Setor Residencial 2  
TC - Terminal de Cargas  
UC TGÁ - Unidade de Conservação do Tanguá  
UM – Uso Misto  
URBS – Companhia de Urbanização e Saneamento de Curitiba  
USAID – United States Agency for International Development  
ZA – Zona Agrícola  
ZC ANEL - Zona Central dentro do Anel  
ZC Eixo Riachuelo - Zona Central Eixo Riachuelo  
ZC -Zona Central  
ZC1 - Zona Comercial Principal  
ZCON-APA PASSAÚNA - Zona de Contenção APA Passaúna  
ZE – Zona Especial  
ZED - Zona Especial Desportiva  
ZEH - Zona Especial Habitacional

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social  
ZES - Zona Especial de Serviço  
ZI – Zona Industrial  
ZR1 - Zona Residencial 1  
ZR2 - Zona Residencial 2  
ZR3 - Zona Residencial 3  
ZR4 - Zona Residencial 4  
ZRP - Zona Residencial do Passaúna  
ZRSF - Zona Residencial Santa Felicidade  
ZRU - Zona Residencial Umbará  
ZS – Zona de Serviço  
ZS1 - Zona de Serviço 1  
ZTLV - Zona de Transição Linha Verde  
ZTMF - Zona de Transição Marechal Floriano  
ZTNC - Zona de Transição Nova Curitiba  
ZUCII - Zona de Urbanização Consolidada II  
ZUM - Zona de Uso Misto

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO E PROBLEMÁTICA.....</b>	<b>15</b>
1.1.	OBJETIVOS .....	17
1.2.	JUSTIFICATIVAS.....	21
<b>2</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>24</b>
2.1.	MÉTODO DA PESQUISA .....	24
2.2.	TÉCNICA DA PESQUISA .....	24
2.2.1.	Coleta de dados.....	25
2.2.2.	Tratamento dos dados.....	26
2.2.3.	Análise de dados .....	28
<b>3</b>	<b>FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....</b>	<b>29</b>
3.1.	LEGISLAÇÃO DE ZONEAMENTO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO: TRAJETÓRIA HISTÓRICA .....	29
3.1.1.	A experiência alemã .....	30
3.1.2.	A experiência norte americana .....	34
3.1.3.	Apropriação do zoneamento: Tony Garnier e a cidade industrial .....	37
3.1.4.	Urbanismo Modernista.....	40
3.1.5.	Considerações gerais .....	43
3.2.	URBANISMO, PLANEJAMENTO URBANO E LEGISLAÇÃO DE ZONEAMENTO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO BRASIL.....	45
3.2.1.	A trajetória dos Planos.....	46
3.2.2.	A trajetória do zoneamento em São Paulo como exemplo da lei desvinculada do plano.....	50
3.2.3.	Os manuais técnicos de planejamento urbano e urbanismo .....	53
3.2.4.	Considerações gerais .....	56
<b>4</b>	<b>ESTUDO DE CASO .....</b>	<b>59</b>
4.1.	LEGISLAÇÃO DE ZONEAMENTO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO E A MINIMIZAÇÃO DOS CONFLITOS URBANOS EM CURITIBA - PR.....	59
4.1.1.	Análise histórica.....	59
4.1.2.	Análise da legislação atual .....	75
4.1.3.	Considerações gerais .....	83
4.2.	TRATAMENTO DOS DADOS REFERENTES AOS CONFLITOS .....	85
4.2.1.	Motivações ou causas da reclamação.....	85
4.2.2.	Zona e sistema viário.....	88
4.2.3.	Regularidade do Estabelecimento de templo religioso .....	94
4.2.4.	Possibilidade de regularidade da atividade no local da reclamação .....	99

4.2.5. Distribuição territorial e aspectos socioeconômicos .....	102
<b>4.3. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS REFERENTES AOS CONFLITOS .....</b>	<b>109</b>
4.3.1. Motivações ou causas da reclamação .....	109
4.3.2. Zona e sistema viário.....	111
4.3.3. Regularidade do Estabelecimento de templo religioso .....	112
4.3.4. Possibilidade de regularidade da atividade no local da reclamação ....	114
4.3.5. Distribuição territorial e aspectos socioeconômicos .....	115
<b>5 CONCLUSÕES.....</b>	<b>118</b>
5.2. LIMITAÇÕES DA PESQUISA E PESQUISAS FUTURAS .....	120

## 1 INTRODUÇÃO E PROBLEMÁTICA

Ao longo dos últimos oitenta e cinco anos as cidades brasileiras vêm produzindo e decidindo como será a forma e a função delas em função da legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo. A trajetória do planejamento urbano e do urbanismo propôs a utilização de outros instrumentos como o planejamento compreensivo, o Plano Diretor Estratégico, Planos Locais de Desenvolvimento Integrado e mais recentemente o Estatuto da Cidade<sup>1</sup> e seu corolário de boas práticas. Porém conforme afirma Feldman (2005), tomando como exemplo a cidade de São Paulo, devido à não eficácia dos planos urbanísticos, a legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo sempre foi o instrumento definidor de estratégias de intervenção no espaço urbano.

A legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo pode ser compreendida como um acordo entre o Poder Público e a sociedade. Neste acordo, as partes se vêm mutuamente beneficiadas. O Poder Público por deter o poder de decisão sobre o que fazer, como fazer e onde fazer. A sociedade por sentir-se resguardada em ter uma legislação que garanta a permanência de parâmetros urbanísticos tornando os investimentos imobiliários mais seguros e estáveis (MANCUSO, 1980). Além disto, o Poder Público justifica alocar melhor os investimentos em infraestrutura, equipamentos urbanos e mobilidade, sempre sob a ótica de prover o melhor para o bem-estar coletivo. Por isto, é também o ator que dita as regras deste acordo. Por este motivo, o Poder Público pode ser considerado o mediador entre os interesses dos grupos detentores da propriedade imobiliária e dos grupos sociais.

Apesar da abertura à discussão e participação da população às instâncias de planejamento urbano, principalmente do Plano Diretor com o advento do Estatuto da Cidade, a legislação de zoneamento ainda é tratada de modo restritivo à esfera técnica municipal entendida como assunto meramente técnico. O próprio conteúdo da lei, caracterizado por índices, taxas, tabelas e nomenclaturas codificadas reforça esse caráter e transparece pouco quais são os reais objetivos desta legislação e o que se procura evitar e gerar com ela. Para Rolnik e Cymbalista (2000) a

---

<sup>1</sup> Lei Federal 10257/2001.

complexidade desta formatação da legislação de zoneamento pretende justamente distanciar as regras de produção da cidade legal do conhecimento da população.

Embora a legislação de zoneamento tenha apresentado poucas alterações no seu modo de aplicação ao longo dos anos, os significados da mesma foram se ajustando às necessidades de cada época reforçando sua perenidade. A legislação de zoneamento foi se constituindo como um somatório destes significados e re-significâncias. Destarte, ainda hoje a lei de zoneamento de uso e ocupação do solo se preocupa em garantir que as construções sejam realizadas de modo salubre com boa ventilação e iluminação, objetivo previsto na legislação de zoneamento devido aos antecedentes higienistas conforme relato de Calabi (2015); promover uma setorização da cidade em zonas divididas segundo as suas funções, objetivo ressaltado com a divulgação da Carta de Atenas pelos urbanistas do movimento moderno (FRAMPTON, 2008); ou ainda garantir o acesso à moradia em localização adequada para a população de baixa renda definindo zonas especiais de interesse social conforme previsto pelo Estatuto da Cidade.

Contudo, apesar da sua aparente aceitação unânime ao longo dos anos, vários estudos e críticas foram sendo realizados em torno da legislação de zoneamento. Alguns autores criticam a facilidade deste instrumento na produção da segregação espacial nas cidades (ROLNIK, 1981; FELDMAN, 1989; LIRA, 1991; MARINS, 1998). Outros autores se aprofundam nas consequências derivadas da estipulação de padrões inalcançáveis pela população de baixa renda (ROLNIK, 1997) ou sua facilidade de ocultar estes objetivos sob a justificativa técnica (ROLNIK, 1997; MANCUSO, 1980). Outras críticas realizadas situam-se no campo da funcionalidade do instrumento e da perda de vitalidade das cidades graças a estes atributos (JACOBS, 2009; ROGERS, GUMUCHDJIAN, 2013). Embora estas críticas apresentem justificativas coesas e defensáveis, a legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo mantém sua primazia no planejamento urbano municipal.

A presente pesquisa partiu da observação da característica de perenidade da legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo, da construção das cidades a partir deste instrumento. A partir do estudo do estado da arte das críticas realizadas em relação ao instrumento de zoneamento, este estudo procurou enfatizar um aspecto desta legislação ainda pouco explorado. Assim, foi vislumbrado que há poucos estudos em relação ao papel do instrumento de zoneamento de uso e ocupação do solo como minimizador de conflitos urbanos gerados a partir da

interferência das atividades econômicas, um dos princípios primordiais deste instrumento.

Após a revolução industrial, algumas atividades passaram a ser vistas como inadequadas no meio urbano, principalmente as atividades industriais. Inicialmente, a legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo criava nas cidades setorizações individualizando as atividades consideradas incômodas de outras atividades, principalmente das zonas residenciais. Ao longo dos anos, os conhecimentos e técnicas foram se aperfeiçoando e a divisão de uso do solo deixou de ser excludente, pois passaram a serem incorporadas nas legislações outras exigências quanto à minimização de incômodos.

### **a. Questão-problema**

Com base no contexto apresentado, a pesquisa desenvolvida partiu da seguinte pergunta: **Como a atual legislação estabelece a convivência dos usos na cidade de forma a promover relações sem conflitos ou incomodidades urbanas?**

#### 1.1. OBJETIVOS

O objetivo geral da pesquisa é compreender o papel da atual **legislação de Zoneamento** de Uso e Ocupação do Solo como minimizador de conflitos ou **incômodos** geradas devido ao funcionamento de **atividades econômicas** no meio urbano.

Entre os objetivos específicos do estudo pretende-se:

- Identificar se as principais motivações ou causas que impulsionaram a formalização da reclamação junto à prefeitura são competências da atual legislação de zoneamento de uso e ocupação
- Verificar quais formas de minimização de incômodos ocasionados por atividades econômicas são prescritas na Lei.
- Identificar se há alguma relação entre o padrão da zona (ou tipo de via) e a incidência de conflitos gerados por incômodos de atividades econômicas.

- Identificar se a situação de regularidade do estabelecimento influencia na geração de incômodos.
- Estabelecer se existe alguma relação entre os locais de conflito e as condições socioeconômicas e territoriais do bairro.

## **b. Delimitação da Pesquisa**

Esta pesquisa se propôs a estudar a aplicação da legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo como um minimizador de possíveis conflitos gerados devido à presença de atividades econômicas na cidade. Portanto o objeto de estudo da pesquisa é a Legislação de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, tendo sido selecionada a cidade de Curitiba-PR como universo de pesquisa. Este estudo se propôs a analisar a legislação a partir de dois aspectos, do seu aspecto constitutivo, do texto de lei, e a partir da confrontação dos citados conflitos com a legislação. Foram considerados conflitos ocasionados por uma atividade econômica as reclamações formalizadas junto ao poder público derivada da atividade escolhida. Portanto, a unidade de observação se constitui da legislação e das reclamações da atividade selecionada.

Em relação à legislação, o estudo partiu da análise da atual legislação de zoneamento de Curitiba aprovada no ano de 2000 (Lei 9800) e de seus decretos complementares. Além desta legislação, a análise foi realizada considerando o histórico de legislações aprovadas para esta finalidade no município. Os dados referente aos conflitos foram obtidos a partir das reclamações formalizadas por meio da Central do 156<sup>2</sup>, o *Contact Center* da Prefeitura Municipal de Curitiba, ou seja, o canal de comunicação entre cidadão e prefeitura operado no município para atendimento das demandas de informações e solicitações. A atividade econômica elegida para a realização do estudo foi a “atividade de organização religiosa e filosófica”<sup>3</sup>, ou seja, as igrejas ou templos religiosos<sup>4</sup>. Observa-se que a pesquisa

---

<sup>2</sup> A ANATEL disponibilizou o número 156 para a utilização de acesso ao serviço municipal de utilidade pública, portanto, além de Curitiba outros municípios podem fazer uso do mesmo número telefônico para atendimentos análogos.

<sup>3</sup> O IBGE utiliza a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE, que além de definir uma atividade econômica designa um nome específico e atribui um código de abrangência nacional que, quando da abertura de uma empresa, empresas que desempenhem atividades iguais sejam

tem dois recortes temporais, o referente ao escopo da legislação, que engloba o histórico das legislações de uso e ocupação do solo aprovadas desde o ano de 1960 até a lei vigente de 2000, e outro em relação às reclamações. O recorte temporal das reclamações foi definido com base nos dados disponibilizados pela prefeitura de Curitiba, e corresponde ao período compreendido entre os anos 2010 a 2015, o que foi possível devido à pertinência da série histórica disponível nos registros da Central do 156.

Curitiba é a capital do Estado do Paraná, sede de Região Metropolitana que conta com população estimada de 1.893.997 segundo dados do IBGE de 2010. Historicamente a cidade é conhecida por ser referência em planejamento urbano, sendo que a diferença de outras cidades possui desde 1966 um órgão municipal responsável pelo planejamento urbano. A cidade também se diferencia das demais por ser uma capital que possuía já em 1966 a lei de zoneamento de uso e ocupação do solo incorporada ao Plano Diretor.

Em relação à atividade econômica selecionada como tema de estudo, templos religiosos, a cidade de Curitiba diferencia as reclamações deste tipo de atividade em relação às atividades diurnas e noturnas, o que propiciou o acesso aos dados de pesquisa. Além disso, a atividade estudada apresenta uma classificação particular na legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo (comunitário 2 – templo religioso) que permite analisar especificamente a relação entre esta atividade e as zonas definidas na legislação.

Comparando-se a outras capitais brasileiras, no ano de 2014 Curitiba foi a quarta capital brasileira com maior número de igrejas formais<sup>5</sup> ficando atrás apenas de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília. Este dado representa uma relação de 4027 habitantes por igrejas formais no município, ocupando a segunda melhor proporção entre as capitais, ficando atrás apenas de Vitória – ES. Somando-se a isto, a atividade de templo religioso se caracteriza de modo geral por ter grande concentração de público num mesmo intervalo de tempo, alto índice de ruído além de ser uma atividade em grande expansão nos últimos anos. Historicamente, há

---

padronizadas. Para a atividade de igreja o CNAE designa o nome oficial de “atividades de organizações religiosas ou filosóficas”, código 9491-0/00.

<sup>4</sup> Para englobar todas as manifestações religiosas, optou-se pela utilização do termo “templo religioso” no contexto deste trabalho.

<sup>5</sup> Este dado foi consultado junto à base de dados disponibilizada pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social – MTPS. O MTPS recebe anualmente a declaração denominada como RAIS - Relação Anual de Informações Sociais de todos os estabelecimentos com CNPJ.

uma relação entre a formação das cidades e relação de poder entre Estado e religião, fato que tem apresentado novas frentes atualmente <sup>6</sup>. No Brasil a separação entre o Estado e a religião, conhecido como laicidade teve origem na república. Além disto, a lei federal 3193/1957 determina que os templos de qualquer culto tenham isenção de cobrança de todos os impostos federais, estaduais e municipais, o que justificaria a regularidade desta atividade.

### **c. Estrutura da Dissertação**

A dissertação se divide em seis seções a saber:

Seção 1 – Introdução e Problemática

Seção 2 – Metodologia

Seção 3 – Fundamentação Teórica

Seção 4 – Estudo de Caso

Seção 5 – Discussões

Seção 6 – Conclusão da Pesquisa

A seção 1 apresenta as reflexões iniciais que conduziram a construção da pesquisa, assim como a questão problema, objetivos do estudo e uma estrutura da dissertação.

A seção 2 apresenta os caminhos propostos para a construção da pesquisa.

A fundamentação teórica, desenvolvida na seção 3, irá apresentar a trajetória da construção da legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo no contexto mundial e logo se desdobra no contexto brasileiro. Esta pesquisa procura compreender em qual contexto atual e sob quais bases atualmente a legislação é compreendida. No Brasil pretende-se ainda compreender a evolução desta legislação em paralelo aos processos de planejamento instituídos no país.

A seção 4 apresenta o estudo de caso realizado a partir de Curitiba. Esta seção apresenta a análise da legislação e dos conflitos gerados pelos templos religiosos levantados entre os anos de 2010 e 2015.

---

<sup>6</sup> A tese em desenvolvimento da discente Gisela Solheid Meister aborda um estudo da influência da bancada evangélica na gestão urbana.

As seções 5 e 6 apresentarão as discussões evidenciadas pelo estudo de caso e a conclusão da pesquisa.

## 1.2. JUSTIFICATIVAS

Inicialmente a pesquisa vem a questionar o caráter de perenidade da legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo. Rogers e Gumuchdjian, no seu livro “Cidades para um pequeno planeta” afirmam que:

**“as cidades só podem refletir os valores, compromissos e resoluções da sociedade que abrigam.** Portanto, o sucesso de uma cidade depende de seus habitantes e do poder público, da prioridade que ambos dão à criação e manutenção de um ambiente urbano e humano. [...] a arquitetura contemporânea e **o planejamento** deveriam estar sendo cobrados a **expressar nossos valores sociais e filosóficos comuns.**”  
(ROGERS; GUMUCHDJIAN, 2013, pg. 1/16, grifo do autor)

Este trecho explicita que sociedade e cidade devem estar alinhados, terem pensamentos conectados e coerentes. Conforme apresentado na introdução a legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo foi criada a partir da metade do século XIX para uma sociedade europeia em franco processo de industrialização. Após mais de um século de distância deste evento, não é apenas a distância temporal que nos afasta desta sociedade, também nossos valores, cultura, hábitos, forma de viver e trabalhar, nossos problemas urbanos, etc. Esta reflexão abre-se a refletir também sobre o modo como nossas cidades estão sendo produzidas e planejadas. Embora nos últimos anos o planejamento urbano como metodologia no Brasil tenha sido palco de discussões e proposições que culminaram com o Estatuto da Cidade, a legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo é empregada como meio alternativo.

Corroborando com este pensamento, Spreiregen (1973, p. 300, grifo do autor):

Em uma democracia, as leis e os poderes públicos tem sentido somente quando sua necessidade se torna evidente e aparece como essencial para o interesse público. Do mesmo modo que se requer tempo para criar leis públicas, também se requer quando é necessário modifica-las, se esta mudança é necessária. Nossa história – antiga e atual – é uma história de mudanças. Não é estranho que **algumas de nossas legislações sejam antiquadas e até absurdas.** Isto se manifesta em duas questões: nós nos enfrentamos constantemente com regras fora de uso; **somos relutantes a adotar novos controles** e regras provenientes de uma desconfiança à ideia de controle em geral. Porém somos mais lentos ainda para adotar técnicas mais avançadas que o zoneamento, tal como o controle público do uso do solo em ampla escala.

Mesmo detendo dados que possibilite a construção de análises, observa-se que nos setores administrativos do Brasil a legislação é colocada como meta sem uma reflexão teórica sobre suas implicações.

Outrossim, embora a legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo seja considerada uma lei que “pegou”, em grande parte dos municípios brasileiros observa-se que a irregularidade devido à sua não observância predomina no âmbito urbano. Alguns autores exploraram os aspectos da irregularidade urbanística vinculados à legislação de zoneamento. Cardoso (2003), num amplo espectro de estudo sobre as hipóteses da irregularidade urbanística, trata das questões de irregularidade do controle urbanístico, onde a legislação de zoneamento estaria enquadrada. Neste âmbito, este autor afirma que a irregularidade devido à falta de licença alcança 70% dos casos estudados e que não depende apenas dos agentes privados, mas também da capacidade de atuação do Poder Público. A irregularidade derivaria nestes casos sobretudo do desconhecimento da importância da regularidade, da falta de ações punitivas ou de punições irrisórias quando do descumprimento da lei.

A história do planejamento urbano e os estudos teóricos sobre a consequência de um instrumento rígido como o zoneamento de uso e ocupação do solo têm demonstrado que esta formatação de lei rígida e de longos e demorados métodos burocráticos somente aumentam a irregularidade. A fiscalização ineficiente e pouco punitiva favorece este quadro. Ainda que de modo não absoluto, Rolnik (1999) estima que o território irregular na metrópole de São Paulo equivale a três vezes mais que o território regular e que o grande diferencial entre os territórios regulares e irregulares se situem na condição social da classe que o ocupa. Esta autora identifica que os parâmetros estipulados pela legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo dificilmente é alcançado pela população de baixa renda. Portanto, a lei, por fixar-se em parâmetros ideais e inalcançáveis para esta população favorece a construção de uma cidade ambígua: a legal e outra ilegal. A ineficácia da legislação urbanística e a tolerância à transgressão são consideradas por Cardoso (2003) e Rolnik (1999) como o motivo do sucesso financeiro, cultural e político deste instrumento em regular a produção da cidade. Cardoso (2003) considera que a tolerância à irregularidade é uma solução encontrada pelo poder público para eximir-se do compromisso em dispor recursos e investimentos em locais com irregularidades. A pesquisa pretende explorar quais aspectos da

irregularidade dos usos das atividades econômicas influenciam o convívio no ambiente urbano.

Por último, a presente pesquisa pretende colaborar com a **gestão urbana**, entendida como um conjunto de instrumentos, atividades e funções que visam assegurar o bom funcionamento da cidade (ACIOLY; DAVIDSON, 1998) apresentando uma metodologia de análise dos dados gerados a partir da própria demanda dos seus serviços. Pretende-se também avaliar a legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo e expor possíveis problemas emascarados sob outras prerrogativas.

## 2 METODOLOGIA

A presente seção descreverá as atividades realizadas para alcançar aos objetivos propostos, entendido por Marconi e Lakatos (2003) como metodologia científica.

### 2.1. MÉTODO DA PESQUISA

Esta pesquisa pode ser classificada como Estudo de caso, onde o que se pretende não é a formulação de generalizações, mas sim contribuir como um estudo piloto para a compreensão do aspecto de minimização de conflitos da legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo, assim como identificar fatores que influenciam neste problema. Neste caso, trata-se de uma pesquisa que se aproxima com a pesquisa exploratória, pois pretende proporcionar uma nova visão do problema e estabelecer relações de causa e efeito entre as causas e o fenômeno estudado.

### 2.2. TÉCNICA DA PESQUISA

Devido às características dos objetivos propostos, partiu-se da classificação defendida por Gil (2002), a qual entende que trata-se de uma pesquisa descritiva considerando que o objetivo é descrever um fenômeno, o papel da atual legislação de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo como minimizador de conflitos ou incômodos geradas devido ao funcionamento de atividades econômicas no meio urbano. A pesquisa se propõe a descrever este fenômeno e relacioná-lo com variáveis, sejam elas a situação de regularidade do local de conflito, ou as características sócioeconômicas do bairro. Gil (2002) esclarece que o estudo de caso apresenta os resultados em aberto, como hipóteses e não como conclusões.

A técnica da coleta de dados se caracteriza por ser documental e bibliográfica. A pesquisa contou com um levantamento bibliográfico que pretende construir o referencial teórico, e documental para a construção das análises acerca do fenômeno a ser estudado. O levantamento documental se constituiu da obtenção

de dados sem tratamento analítico, seja com foco na análise da legislação (textos das legislações pertinentes ao estudo), quanto os dados referentes aos incômodos ou dados socioeconômicos.

Quanto à natureza da pesquisa esta pode classificar-se como qualitativa. O aspecto qualitativo da pesquisa se refere principalmente à análise de dados enquanto o qualitativo se dará mediante o uso de ferramentas estatísticas, gráficos e quadros que apresentam o tratamento dos dados estudados.

### 2.2.1. Coleta de dados

Segundo Marconi e Lakatos (2003) a etapa de coleta de dados é a fase da pesquisa onde se inicia a aplicação de instrumentos elaborados e as técnicas selecionadas a fim de coletar os dados da pesquisa. Silva e Menezes (2005) indicam que a coleta de dados deverá ser realizada objetivando se munir de elementos que permitam que o objetivo proposto seja alcançado. Para a execução da presente pesquisa foram coletados dados a partir de diversas fontes.

Inicialmente a coleta de dados foi realizada junto à Prefeitura Municipal de Curitiba, na Secretaria Municipal do Urbanismo - SMU. O setor de fiscalização da SMU é o responsável dar encaminhamento das solicitações e reclamações realizadas junto à Central 156 referente à “fiscalização do comércio estabelecido - templos religiosos”. Os dados foram disponibilizados por meio de planilhas contendo informações descritas no Quadro 1.

<b>1. TIPO</b>	Como foi cadastrado o relato na prefeitura (solicitação ou reclamação)
<b>2. PROTOCOLO</b>	Nº do protocolo gerado para este fato
<b>3. GRUPO</b>	Setor da prefeitura que corresponde a análise
<b>4. ASSUNTO</b>	Classificação do assunto na prefeitura
<b>5. DATA CRIAÇÃO</b>	Quando ocorreu o registro
<b>6. LOGRADOURO</b>	Endereço onde ocorreu o fato, informado pelo cidadão
<b>7. BAIRRO</b>	Bairro informado pelo cidadão
<b>8. TRANSV1</b>	Nome da rua transversal ao local informada pelo cidadão
<b>9. TRANSV2</b>	Nome da outra rua transversal ao local informada pelo cidadão (não obrigatório)
<b>10. NOME</b>	Nome da pessoa que relata o fato. Pode ser sigiloso
<b>11. TELEFONE</b>	Contato do cidadão. Pode ser sigiloso.

Quadro 1. Dados fornecidos pela prefeitura para a realização da pesquisa  
Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados da Central do 156

Alguns destes dados são de interesse da prefeitura para fins de gestão e encaminhamento, como os itens 1, 2, 3 e 4 do referido quadro. Os itens 10 e 11 também são relevantes para a prefeitura para realizar o retorno ao cidadão. Portanto para a presente pesquisa interessava as informações contidas nos itens 5, 6, 7, 8 e 9. Além dos dados indicados também foi disponibilizada uma planilha contendo a descrição detalhada da solicitação, onde é descrito o fato ocorrido que levou o cidadão a formalizar uma reclamação junto à Central do 156.

Outros dados foram coletados a partir da internet junto ao IBGE e IPPUC - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba procurando complementar os dados e contribuir com as análises.

Também foram coletados dados para o levantamento documental e bibliográfico, junto às bibliotecas *on-line*, presencial, prefeitura e IPPUC.

### **2.2.2. Tratamento dos dados**

A partir dos dados levantados foram realizadas três complementações de dados: 1) identificação da zona e sistema viário onde houve reclamação; 2) identificação da condição de regularidade do local para o funcionamento da atividade que apresentou reclamação, tanto para alvará de funcionamento quanto para alvará de construção; 3) determinação da possibilidade de regularização local para a atividade que obteve reclamação.

A etapa de coleta e tratamento de dados apresenta-se ilustrada na imagem da Figura 1.

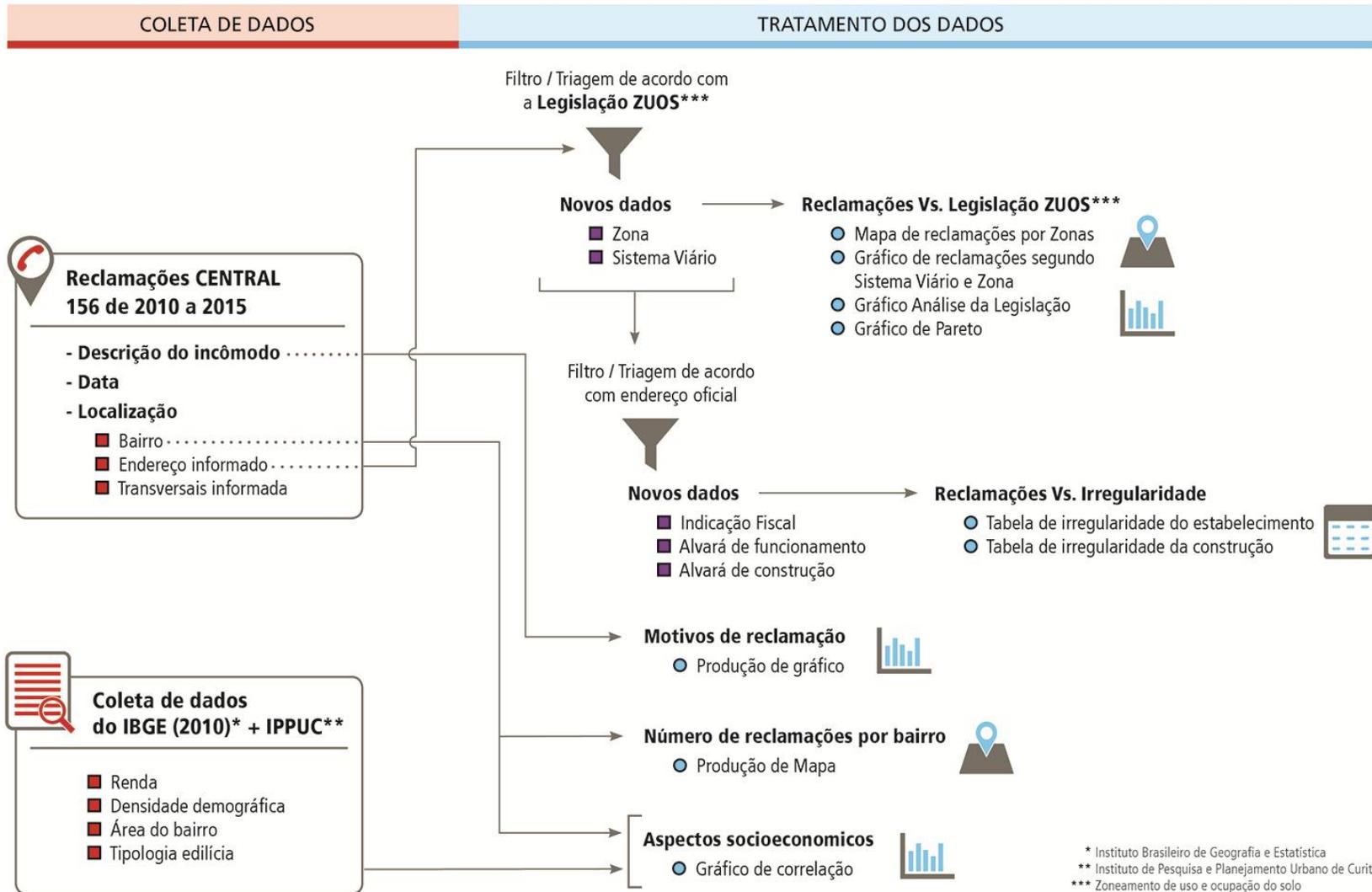


Figura 1 Esquema de coleta e tratamento de dados da pesquisa  
 Fonte: Elaborado pelo autor

### **2.2.3. Análise de dados**

A análise dos dados teve dois aspectos um analítico e histórico que se debruçou sobre as questões históricas da formação da legislação de zoneamento na cidade de Curitiba e sobre a legislação atual da cidade, de forma a decodificar o que está sendo dito na legislação. A segunda parte da análise envolveu a interpretação dos dados levantados e tratados envolvendo uma perspectiva crítica e objetiva de modo sugerir novas perspectivas frente ao problema enfrentado.

### 3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta seção irá apresentar a trajetória da construção da legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo no contexto mundial e logo se desdobra no contexto brasileiro. Esta pesquisa procura compreender em qual contexto atual e sob quais bases atualmente a legislação é compreendida. No Brasil pretende-se ainda compreender a evolução desta legislação em paralelo aos processos de planejamento instituídos no país.

#### 3.1. LEGISLAÇÃO DE ZONEAMENTO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO: TRAJETÓRIA HISTÓRICA

Calabi (2015), ao descrever a história do urbanismo europeu relata que o surgimento do urbanismo e de seus instrumentos, entre eles a legislação de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, assim como suas motivações, ideologia e características operacionais está relacionado com os processos de industrialização que ocorreram entre a segunda metade do século XIX e primeiros anos do século XX causando enormes transformações no meio urbano. Esta autora afirma que a progressiva industrialização gerou grande crescimento demográfico acarretando em crescimento espacial acelerado ocasionando a degradação de vida de algumas cidades principalmente relacionada à superlotação nas moradias e às condições higiênico-sanitárias.

Choay (2010) atribui o planejamento da cidade maquinista como o principal propósito do urbanismo. Para as citadas autoras, havia o entendimento de que a convivência nas cidades possuía conotações negativas, associada a uma visão de caos, de desordem que precisava ser reconfigurada. Portanto, o planejamento surge para reorganizar esta nova configuração da cidade que não era adequada. A metodologia adotada para a resolução destes problemas foi a construção de modelos formatados por meio da concepção de cidades ideais que evoluíram de um nível essencialmente utópico, para propostas que fundamentam as bases do urbanismo até a atualidade.

Este contexto foi propenso para o surgimento e difusão da legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo, sendo de suma importância as experiências ocorridas inicialmente na Alemanha e posteriormente nos Estados Unidos. A presente seção visa realizar um recorrido histórico, apresentando as principais experiências que levaram a consolidação deste instrumento, entre elas a já mencionada experiência na Alemanha, Estados Unidos, além da Cidade Industrial de Tony Garnier e do urbanismo racionalista modernista. Visando construir as bases teóricas da pesquisa, esta trajetória terá ênfase nos conflitos causados pelas atividades econômicas e na relação prevista entre as zonas definidas por este instrumento. Ao final da seção será possível observar os diferentes significados que este instrumento adquiriu como um somatório de camadas, o que se entende como sendo um dos motivos que venham garantindo a perenidade deste instrumento por mais de um século.

### **3.1.1. A experiência alemã**

Antes da legislação de zoneamento passar a existir, algumas experiências ocorridas na Europa já indicavam os caminhos que seriam tomados na construção deste instrumento. Calabi (2015) cita duas experiências *ante litteram*, como sendo experiências pretéritas do zoneamento. Uma de 1810, o decreto imperial francês de Napoleão I, que previa uma classificação para as atividades produtivas obrigando-as a localizarem-se em áreas mais afastadas. A outra, não detalhada, refere-se à experiência do plano de Budapeste de 1874.

A Primeira Guerra Mundial iniciada em 1914 irá separar o que os autores Calabi e Mancuso denominam como a primeira e segunda etapa do zoneamento na Alemanha. A primeira etapa do zoneamento se inicia com a proposição do plano de zoneamento de Dresden em 1878. Esta proposta prevê uma divisão da cidade em três zonas, sendo que Calabi (2015) menciona apenas que haveria uma zona residencial, destinada aos casarões das classes mais abastadas, e que as indústrias, seriam excluídas totalmente do projeto de cidade, possivelmente por serem tidas como uso incômodo. Nos anos que se seguem, vários planos são elaborados na Alemanha, como em Altona (1891), Berlin (1892), Düsseldorf, Essen e

Duisburg, sendo o de maior repercussão o plano de Frankfurt de 1891. No contexto histórico alemão abordado neste referencial não se detalharam casos específicos, mas serão apresentadas características gerais do período.

De modo geral na Alemanha, pode-se dizer que houve uma distorção entre as intenções iniciais do instrumento de zoneamento de uso e ocupação do solo e seu real alcance. Quando os funcionários públicos alemães criaram uma definição teórica e conteúdos técnicos para esta legislação suas motivações eram essencialmente ligadas a melhorar os aspectos urbanos visando favorecer a classe trabalhadora que se encontrava numa posição desigual na iniciativa individual livre de mercado. Mancuso (1980) aponta que este instrumento procurava regular o mercado imobiliário, evitar as altas densidades habitacionais, as péssimas condições de higiene, a pouca oferta habitacional e os altos preços dos terrenos. Além de observar o perímetro das cidades sendo ampliado desordenadamente devido à instalação das indústrias que buscavam locais a preços acessíveis, estes eram os principais problemas que esta nova sociedade industrial enfrentava. Porém, quando aplicadas na prática, as políticas favoreceram mais as classes dominantes, sendo os aspectos econômicos os que mais se beneficiaram com a legislação.

Independente de não alcançar aos objetivos previstos, este instrumento teve ampla difusão, sendo muitas vezes defendido teoricamente pelos princípios iniciais, não pelos reais. Alguns dos problemas que pretendiam ser resolvidos com os planos de zoneamento não ocorreram, pois se fazia uma leitura simplificada do mercado de rendas de terra. Portanto, a segregação social se manteve, pois nesta lógica de zoneamento proposta o único lugar possível para a população de baixa renda era na periferia onde o custo dos terrenos é mais baixo.

Entre os elaboradores da legislação de zoneamento, havia o entendimento de que a separação de usos era uma tendência natural de organização da cidade, parte do processo evolutivo que ela transitava. Portanto, não se identificava a mistura de usos como parte da nova cidade industrial, a qual se baseava na divisão do trabalho (MANCUSO, 1980). A proposta inicial de zonificação era a divisão em três tipos de zonas: industrial, comercial e residencial. Este autor afirma que os usos comerciais eram vistos como degradantes dos usos residenciais, portanto eles eram designados e concentrados nos centros das cidades. O centro, por sua vez, passa a excluir definitivamente usos de habitação de baixa renda devido às rendas cobradas.

O que se observa é que embora houvesse a compreensão das dinâmicas de renda de solo, os argumentos utilizados para a definição de zonas era baseada em aspectos técnicos, conforme relata Mancuso (1980). As zonas comerciais e industriais eram definidas segundo critérios de maximização de custos e benefícios, principalmente de infraestrutura e transporte. Além destes fatores, os comércios deveriam localizar-se em locais de fácil acessibilidade de público, de relações, intercâmbio e de troca de informações, ou seja, normalmente em áreas centrais e próximo ao transporte. Já as zonas residenciais eram definidas indiretamente por classes. Indiretamente porque os critérios tinham embasamento teórico relativo à melhor distribuição da cidade, acessibilidade e otimização de infraestrutura. Deste modo, julgava-se conveniente que os operários residissem próximo às indústrias evitando assim grandes deslocamentos, ou seja, em locais afastados do centro da cidade onde o custo da terra era mais baixo e com uma infraestrutura deficiente. Outra zona residencial deveria localizar-se próxima da zona comercial, onde os moradores desta região iriam trabalhar. Já a população detentora dos maiores recursos poderia decidir o local de sua habitação com base em outros critérios, como tranquilidade, linda paisagem, proximidade com a natureza, etc..

Outro aspecto interessante de salientar é que nas primeiras propostas de zoneamento da Alemanha havia duas matrizes de zoneamento que se sobrepunham: uma que definia as densidades previstas e outras os usos previstos. Segundo Mancuso (1980), a estratégia adotada era a proposição de anéis concêntricos com densidade máxima na área central e mínima na periferia enquanto os usos seguiam as delimitações dos bairros. Havia nestes casos uma sobreposição da estrutura funcional e do custo da terra.

Quando a legislação de zoneamento foi implantada na Alemanha, as leis que incidiam sobre as edificações eram federais e controladas por uma classe de polícia – *Baupolizei* (Inspeção de Construção). No início questionava-se se a legislação de zoneamento não estaria ferindo a lei federal. Com o tempo passou a ser indissociável tratar da legislação de zoneamento e das edificações. Oficialmente elas se unificam apenas após 1905. É importante recordar que no século XIX e início do século XX as condições de higiene na Europa eram precárias e alarmantes havendo enfrentado algumas epidemias como a Epidemia de Cólera em 1854 na Inglaterra, gerando um forte movimento de pressão social por reformas. No fim do século XIX

foram associadas medidas de combate à falta de higiene com a questão da moradia (CALABI, 2015). A legislação de zoneamento se apropriou destas premissas incluindo no planejamento da volumetria das edificações critérios que visavam que as condições de higiene da cidade fossem garantidas.

Entre 1918 a 1930, classificada como a segunda etapa do zoneamento alemão, observa-se uma grande evolução na teoria e prática da legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo. O zoneamento se desenvolve neste período como um instrumento técnico para a organização e desenvolvimento global da cidade. Neste período, sua aplicação afasta-se dos objetivos de caráter econômico e sociopolítico e assume por completo o significado técnico-projetual sendo o principal instrumento de organização urbana dos pontos de vista técnico/estrutural e compositivo/formal. Neste sentido, a zonificação irá passar por um processo de codificação técnica e teorização dos princípios básicos. A legislação passa a ser uma tarefa dos estudiosos da disciplina urbanística e não mais dos administradores (MANCUSO, 1980).

A década de 1920 se caracteriza pela atividade editorial de publicação de manuais tradicionais de técnica urbanística. Com o fim da Primeira Guerra Mundial em 1918 emergem os problemas suscitados com ela, principalmente os econômicos, e surge o interesse pela sistematização dos manuais. Esta sistematização foi possível devido às políticas que já haviam sido colocadas em prática, pela análise das experiências, verificação dos resultados, porém também devido à uma revisão crítica das propostas. Os processos de elaboração do plano de zoneamento convertem-se em métodos científicos sendo que a análise estatística passa a ser utilizada para fazer corresponder as efetivas necessidades das diversas zonas.

Mancuso (1980) afirma que apesar dos técnicos acreditarem que a mistura de classes sociais era imprescindível para que fosse alcançada a paz social, os alemães não conseguiram alcançar este objetivo por meio do plano de zoneamento. Ao incorporar a edificação ao zoneamento este passou a ser mais um elemento definidor da segregação de classes. Para cada tipologia edilícia correspondia uma classe social. Blocos de edifícios, uma zona aberta para construção de edifícios em fila e casas uni e bifamiliares para a classe operária. A distribuição destas zonas tem relação inversa entre densidade e proximidade com a área central, de modo que a classe operária, que ocupa as zonas de menor densidade também se localiza nas

áreas mais afastadas da região central. Contudo, a justificativa da segregação continua tendo embasamento na relação residência – trabalho e neste período também não se formula nenhum questionamento a respeito.

As áreas verdes se afirmam como espaços importantes constitutivos do ambiente urbano, desempenhando funções recreativas, esportivas, de lazer e de reservas naturais. Também passam a constituir-se como áreas extensas de separação de zonas residenciais e bairros industriais, denotando a intenção de constituir uma faixa de isolamento entre uma área incômoda, a industrial, e a zona residencial.

A experiência alemã será um exemplo de sucesso a ser replicado em todo o mundo. O motivo de tanto êxito se deve, sobretudo pelo seu caráter abrangente. No modelo de legislação criado por meio da legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo, os anseios das diversas camadas da população passam a ser atendidas, ao menos no que se refere à lista de intenções. Pode-se observar que a legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo corrobora com a proposição de construção de um modelo de cidade ideal, amparado na técnica. Neste sentido Calabi (2015, p.44) enfatiza que o urbanismo alemão refletia um contexto caracterizado por “uma ideologia burguesa progressista, confiante nas possibilidades de resolução da técnica e na sua imparcialidade em relação aos conflitos sociais”. Deste modo, era natural a separação de usos nas cidades, sendo que os considerados incômodos transitam desde sua exclusão definitiva na cidade, a serem incorporados ao espaço da cidade convivendo com o espaço residencial dos mais pobres. Apesar do caso alemão ter sido o que estruturou melhor as bases da legislação, a experiência norte americana será a mais difundida nos demais países, entre eles o Brasil.

### **3.1.2. A experiência norte americana**

O Estados Unidos sofreu problemas similares aos da Europa no século XIX e XX derivado da industrialização e do pouco preparo em receber ao um grande contingente habitacional de imigrantes que se deslocavam aos centros urbanos em

busca de trabalho. Hall (1995) relata que o problema mais grave das cidades norte-americanas no fim do século XIX se dava no setor da habitação. O alto índice de imigrantes remunerados com baixos salários contribuiu com a proliferação das construções de habitação coletiva que sofriam superlotação, eram usadas como cortiços, tinham baixas condições de higiene e alto índice de mortalidade, chegando a 57% segundo informação de jornal de 1885. Além disto, a população “nativa” tinha forte repúdio em relação aos moradores destes locais.

Em relação a estes problemas, algumas soluções são propostas. Uma delas corresponde ao movimento *City Beautiful*, um movimento de planejamento urbano totalmente desvinculado dos propósitos sociais e do planejamento habitacional, associado ao ideal de embelezamento da cidade como promotor da ordem social harmoniosa e melhoria a qualidade de vida. Hall (1995) observa que a legislação de zoneamento se adequou fortemente a estes propósitos sendo que este contexto propiciou o desenvolvimento suburbano dos Estados Unidos socialmente excludor.

O princípio jurídico da legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo aparece pela primeira vez nos Estados Unidos na cidade de Modesto na Califórnia mediante uma regulamentação que prevê a proibição de funcionamento das lavanderias nas áreas centrais da cidade. Resguardada sob a justificativa de que tal atividade além de geradora de resíduos representa um perigo para a cidade, se instaura a aplicação da legislação de zoneamento sob a lógica perversa da segregação social, uma vez que o que se pretendia era o afastamento dos imigrantes chineses que desenvolviam esta atividade e não da atividade em si (MANCUSO, 1980).

Este mesmo autor menciona que em Nova Iorque a motivação inicial da aplicação desta legislação não foi diferente. Os proprietários dos antigos palácios localizados na Quinta Avenida, ao ver o território sendo invadido por usos desprestigiados, promovem que seja aplicada uma legislação similar à de Modesto. A cidade de Nova Iorque foi a primeira a implantar a legislação de zoneamento transpondo os aprendizados obtidos na Alemanha. Porém ao contrário deste país, os operadores que introduzem a legislação de zoneamento possuem orientações ideológicas e interesses particulares diferentes. Segundo Mancuso (1980) os interesses na legislação se dividiam entre os reformadores sociais, representantes da iniciativa privada e os administradores públicos e políticos. Os reformadores

sociais objetivavam a melhoria de condições da cidade visando principalmente garantir a qualidade da habitabilidade; os agentes do setor imobiliário estavam interessados em estabilizar os valores do solo urbano e desenvolvem o discurso da deseconomia provocada pelo sistema urbano; o grupo político não chega a formular propostas, o que eles desejavam era apenas aumentar o poder político.

Estes três grupos tinham em comum a crença de que o instrumento de zoneamento de uso e controle do solo iria permitir que todos estes diversos objetivos previstos fossem alcançados. O instrumento de zoneamento surgiu como um instrumento de mediação de conflitos entre agentes da cidade e, logo de um período de quatro anos de debates e encontros, a legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo se torna lei em 25 de julho de 1916.

De início se observa que há grande ênfase em evitar usos indesejáveis apenas em relação às áreas residenciais. Lawrence Veiller atuou como Secretário da habitação na *Tenement House Commission* de Nova Iorque onde colaborou com a redação de lei de 1901 que favorecia a melhoria das saídas de incêndio e os sistemas de encanamentos em edifícios de habitação coletiva. Em um congresso em Toronto em 1915 ele aponta alguns pontos que considera viável para a adoção do zoneamento nas áreas residenciais, sendo os mais relevantes: determinar e proibir determinados usos e atividades que devem ser excluídas da zona residencial; excluir a construção de blocos habitacionais de grande densidade mantendo características unifamiliares; determinar usos indesejáveis e considerá-los prejudiciais para a saúde, segurança, bem estar e moral; consultar proprietários antes de propor a divisão por zonas; criar zonas residenciais com pequenas dimensões para não interferir no desenvolvimento comercial da cidade; conceber um plano flexível (MANCUSO, 1980).

Além da preservação das características sociológicas das áreas residenciais da classe alta, o referido autor aponta que a legislação de zoneamento prevê a proteção de configurações funcionais de determinadas áreas na cidade, principalmente no setor de atividades de caráter comercial em relação ao perigo que poderiam representar atividades diferentes (às desejáveis) e que prejudicaria as prerrogativas ambientais adquiridas. Com isto, além de preservar as características dos locais, o zoneamento é tratado como um instrumento de proteção e valorização do preço da terra. A valorização é maior em zonas que “protegem” algumas das

características do local. Nos locais onde não foi restringida a construção de edifícios de apartamentos, que era considerado um ambiente degradante no início do século XX nos Estados Unidos, os preços não elevaram, mas foi mantida a estabilidade deles e a menor especulação. Além disto, na ausência de mecanismos que controlassem os processos econômicos que incidiam sobre a utilização dos solos urbanos, se vislumbra na legislação de zoneamento a possibilidade de proteger os investimentos realizados sobre as áreas urbanizadas, assim como prever e garantir retorno de investimentos futuros em áreas ainda não urbanizadas.

Segundo Mancuso (1980), a experiência norte americana foi amplamente aceita por todos os agentes responsáveis pela gestão do solo urbano sendo por isso, de fácil propagação no país. Assim como nas outras aplicações da legislação, neste caso, observa-se que a aplicação da legislação de zoneamento era vista como um mecanismo ordenador da cidade. Contudo difere-se em que a principal motivação da incorporação desta legislação à normativa da cidade visava estabilizar o valor das terras, garantir o retorno de investimentos e assim evitar sua deterioração econômica (MANCUSO, 1980).

Na experiência norte americana fica mais evidente a possibilidade de construir-se um instrumento de zoneamento com base em arbitrariedades e interesses pessoais. Os aspectos técnicos não constituem as bases da construção deste instrumento no caso norte americano, sendo que quando ele aparece, como no caso dos usos considerados indesejáveis, como no caso da Quinta Avenida, observa-se que o critério arbitrado é o da valorização imobiliária.

A experiência norte americana, embora posterior à alemã e de clara influência desta, foi a que propiciou o surgimento da legislação de zoneamento na América Latina, em especial ao Brasil.

### **3.1.3. Apropriação do zoneamento: Tony Garnier e a cidade industrial**

Tony Garnier, arquiteto francês que inicia seus estudos em 1886 na *École des Beaux-Arts* de Lyon e os conclui na mesma escola em 1889 em Paris, tem um importante papel como difusor do zoneamento sob uma perspectiva de aplicação diferente do que vinha sendo realizado na Alemanha e Estados Unidos. Garnier

visualizou a possibilidade de trabalhar o zoneamento como parte integrada ao planejamento incorporando-o como uma etapa no processo de criação de modelos de cidade ideais. A partir de então, o zoneamento cumprirá dois papéis: de instrumento de controle jurídico-legal de uso do solo e de instrumento de projeto de caráter organizativo-estrutural assim como compositivo-formal da cidade.

Ao apropriar-se do zoneamento, Mancuso (1980) afirma que Garnier insere o zoneamento oficialmente como tema de debate da arquitetura contemporânea. Este arquiteto irá influenciar arquitetos e urbanistas, sendo importante ressaltar a influência que exercerá sobre Le Corbusier, quem utilizará suas propostas como referência para a construção do urbanismo racionalista.

A proposta para a Cidade Industrial de Garnier foi considerada por Choay (2010) como o primeiro manifesto do urbanismo progressista antes da Carta de Atenas e por Calabi (2015) como um dos marcos dos conteúdos inovadores do urbanismo. Embora publicado apenas em 1917, seu texto foi concluído em 1901 e os desenhos que o acompanham em 1904. Esta proposta é contemporânea às legislações de zoneamento que vinham sendo desenvolvidas na Alemanha.

A proposta, em consonância com os pensamentos da época, se desenvolve para uma cidade imaginária, com condições ideais de geografia, hidrografia e de clima. Esta proposta com características utópicas é generalista e descreve a cidade a partir da delimitação de “uma segmentação do tecido urbano em zonas funcionais bem distintas” (CALABI, 2015, p. 134). A cidade para trinta e cinco mil habitantes prevê uma zona destinada para os usos residencial, de estabelecimentos públicos – administrativo, cultural e esportivo e estabelecimentos escolares de nível primário, secundário e artístico; uma zona para usos relacionados à saúde como hospital; uma zona industrial e uma estação de transporte que organiza e distribui os fluxos para as diferentes zonas (CHOAY, 2010). O espaço urbano é traçado conforme análise das funções humanas segundo uma classificação rigorosa que distingue espaços do habitat, trabalho, cultura e lazer, sendo que as formas de trabalho chegam a ser minuciosamente separadas – trabalho industrial, agrícola, liberal (Choay, 2010). Observa-se que há um refinamento na descrição dos usos em relação às propostas relatadas anteriormente, que dividiam a cidade em três zonas unicamente.

Na proposta de Garnier observa-se que alguns usos são pensados de forma conjunta e em aparente convivência harmônica, sem interferências – usos residencial, administrativo, esportivo e cultural, ensino e cidade antiga compondo uma zona única. Enquanto isto, outros usos ficam reservados a zonas totalmente isoladas, sem continuidade da malha viária. São elas a zona destinada à saúde e a zona industrial. Garnier justifica o posicionamento dos estabelecimentos sanitários devido aos ventos frios, o que possivelmente afastaria da cidade a possibilidade de propagação de doenças. Já na zona industrial é descrito o funcionamento de uma indústria metalúrgica, ou seja, uma indústria pesada. Garnier inclui na sua descrição a presença de avenidas arborizadas, o que poderia conferir uma atmosfera menos agressiva, algo inerente à própria atividade industrial.

À diferença das propostas da Alemanha e dos Estados Unidos, por tratar-se de uma cidade ideal não há separação da população segundo classes sociais. Frampton (2008) descreve que na proposta de Garnier as moradias apresentam uma tipologia variada e abrangente segundo padrões estritos de luz, ventilação e áreas verdes. Essas tipologias se combinam em códigos e padrões articulados por uma hierarquia e ruas arborizadas que confere uma característica homogênea à proposta da zona residencial. Apesar de haver proximidade ou afastamento natural entre as zonas devido à sua forma, não se observa que exista intencionalidade de que isto ocorresse, por exemplo, promovendo a proximidade da zona residencial à zona industrial para a classe operária. Quando isto é promovido, fica explícito na proposta, como quando descreve que a educação técnica e profissional situava-se entre as áreas residencial e industrial. Isto pode ter embasamento na reflexão do arquiteto e em suas ideologias socialistas, movimento ao qual ele adere e permanece ligado até a sua morte em 1948. A conceituação e crença do homem universal, provável habitante da cidade Industrial de Garnier não existe todavia neste momento. Esta conceituação será explorada em mais profundidade durante o movimento moderno.

Le Corbusier conhece a Garnier em 1907. A partir da proposta da Cidade Industrial e de uma visita realizada a um convento no mesmo ano, Le Corbusier criará a sua reinterpretação das ideias socialistas utópicas que ele havia herdado. Este ano representa para Frampton (2008) um ponto de mutação na vida deste arquiteto. Em 1920 Le Corbusier publicará na revista *L'Esprit Nouveau* material

sobre a Cidade Industrial de Garnier, demonstrando os primeiros sinais que esta proposta terá sobre o pensamento dos urbanistas do movimento moderno.

A partir desta contextualização se faz evidente a importância que esta proposta representa ao desenvolvimento do urbanismo e sobretudo à incorporação do zoneamento como parte do processo técnico projetual do pensar a cidade. Ressalta-se também que à diferença de uma proposta real, o modelo idealizado por Garnier ilustra as o quanto a estrutura social repercute nas estruturas físicas do espaço urbano.

#### **3.1.4. Urbanismo Modernista**

A sociedade industrial é o contexto para as novas soluções propostas pelos arquitetos modernos que criam uma espécie de Internacional da Arquitetura, conhecida como CIAM - Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna, para desenvolver soluções para o modo de vida dos homens na sociedade industrial. Kopp (1990) relata que entre arquitetos e urbanistas do período entreguerras difundia-se a ideia de que a planificação permitiria a solução dos problemas urbanos, onde o modelo capitalista, que gerou cidades encaradas como tumores incuráveis, era a principal problemática que se queria resolver. Estes profissionais se demonstram conscientes da influência que simultaneamente realizam arquitetura e aspectos econômicos e sociais, rompendo com a aparente e única preocupação da arquitetura, a estética. Portanto, o modernismo é proposto como uma alternativa ao academicismo da *École des Beaux-Arts* e da arquitetura nacionalista que vinha se desenvolvendo ao longo dos anos e que seguia este modo tradicional de entender a arquitetura e a cidade.

O problema da cidade em sua globalidade sintetiza os problemas colocados ano a ano nos congressos do grupo. Segundo os membros do CIAM, o pensamento em relação à cidade deveria ser oposto aos projetos urbanos da época que preconizavam soluções pautadas na forma ou na técnica. Estes arquitetos entendem a propriedade privada da terra como um dos obstáculos ao desenvolvimento urbano. O estudo da cidade passa a ser a pauta do IV CIAM. Havia um esforço em

conceituar uma nova cidade, a “Cidade Funcional” com regras e princípios novos isentos desses males.

Originalmente o IV CIAM estava previsto para ocorrer em Moscou que, conforme coloca Kopp (1990), representava naquele momento a concretização da utopia socialista (uma utopia igualitária) que os arquitetos modernistas almejavam, um grande laboratório da arquitetura e do urbanismo que reunia as condições que os arquitetos consideravam necessárias para o planejamento urbano. Porém a derrota dos arquitetos modernistas no concurso para o Palácio das Nações em Moscou, somado ao fato da indisposição do governo soviético em concretizar o referido congresso no ano de 1932, fez com que os organizadores do evento abandonassem a ideia do congresso neste local e se desvinculassem de qualquer compromisso político.

Sob esta nova perspectiva, desvinculada do compromisso político, a Cidade Funcional se preocupou em fixar diretrizes que permitissem a modernização por meio do progresso industrial e técnico. O discurso disseminado pelo urbanismo modernista era do urbanismo funcional, ou seja, de que as funções essenciais - habitação, trabalho, lazer e circulação - eram determinantes para definir a forma da cidade, conforme redação da “Carta de Atenas”. Frampton (2008) afirma que no período compreendido entre os anos 1933 e 1947 Le Corbusier foi uma personalidade chave na definição dos CIAMs tendo partido dele a ênfase do IV CIAM fazendo-o incidir sobre o planejamento urbano.

A proposição da Cidade Funcional é uma interpretação da Cidade Industrial de Garnier que associa os estudos da unidade habitacional desenvolvida pelos arquitetos modernistas nos outros CIAMs, com a ruptura da cidade tradicional. A ruptura prevista pelos modernistas se observa tanto no ideário de renovação total do espaço urbano por meio da demolição e reconstrução total quanto pela ruptura da estrutura tradicional das cidades, da dissolução das quadras e o desaparecimento das ruas convencionais. Sobre este aspecto Romanelli (2010) elucida algumas diferenças entre o zoneamento tradicional e o modernista. Segundo este autor, o zoneamento modernista não está mais vinculado ao sistema viário. Os modernistas partem da premissa que o solo tem função pública, portanto as quadras e ruas não teriam razão de ser. As funções da cidade se exprimem não em termos de zonas,

mas de modo fragmentado, definidas na escala do edifício. O terreno remanescente é tratado de modo indistinto e destinado a lazer ou circulação.

Benévolo (1999) identifica nesta nova estrutura da cidade funcional um modelo de superação da dualidade campo-cidade reconquistando o controle público sobre todo o espaço da cidade. Para este autor, as atividades produtivas, entre elas o comércio e a circulação, são funções privilegiadas na cidade e se destacam na mesma medida que a habitação. Associando essas funções aos serviços - escolas, hospitais, lojas, quadra de esporte, salas de espetáculos, ruas para pedestres e carros - forma-se o bairro que é a estrutura principal da cidade moderna.

Embora exista o discurso da ruptura com a estética, o modernismo incorpora uma nova estética à forma da cidade. Neste sentido Romanelli (2010) afirma que o espaço urbano modernista é a proposição de uma composição autoral do zoneamento, sem comprometimento com os conflitos sociais e econômicos, como observado no zoneamento aplicado na Alemanha e Estados Unidos. Mancuso (1980) afirma que com o modernismo a proposta do zoneamento se desprende dos aspectos social e econômico e se afirma no conceito principal da função da cidade, sendo que na Inglaterra o instrumento é adotado afastando-se totalmente dos aspectos ideológicos e se apoiando na questão técnica operativa da lei de zoneamento.

Romanelli (2010) identifica que as propostas urbanistas modernistas de zoneamento não foram suficientes para promover a renovação das cidades, porém evoluíram ao que ele denominou de zoneamento provedor. Na impossibilidade de trabalhar com novas estruturas urbanas, o zoneamento provedor direcionaria os investimentos públicos à demanda de infraestrutura planejada no tecido urbano convencional. Apesar de controverso, este autor entende que este modo de planejar se diferencie da metodologia de trabalho anterior por julgar que as proposições de restrições de uso e ocupação estariam submetidas ao rigor do racionalismo característico do modernismo e que portanto, não se levariam em conta as arbitrariedades dos interesses particulares. Para ele, esta foi a mudança que legitimou o instrumento de zoneamento.

No Brasil, o urbanismo racionalista teve ampla aceitação entre urbanistas ficando evidenciada pela proposta vencedora no concurso que deu origem a Brasília. Monte-Mór (2008) afirma que o pensamento racionalista dos progressistas

não só agradava à elite aristocrática rural, como se difunde entre os “círculos de interessados” no processo de urbanização acentuado no pós-guerra devido a estas ideologias responderem melhor às demandas do país naquele momento histórico. Segundo este autor, a “nova burocracia” que se estruturava com um papel mediador entre o sistema político clientelístico tradicional e os conceitos de desenvolvimentismo e ordem e progresso do positivismo encerra de forma coerente o pensamento político do país.

### **3.1.5. Considerações gerais**

A presente seção procurou enfatizar como se deu a construção e consolidação do instrumento de zoneamento de uso e ocupação do solo no contexto mundial. Destaca-se o entendimento de duas aplicações, uma tendo como suporte o espaço físico real e outra partindo de uma situação ideal. As propostas da Alemanha e dos Estados Unidos, ambas materializadas na forma de legislação, partiram de um contexto real, da situação cotidiana da cidade, da proposição para a resolução de problemas reais. Já na proposta da Cidade Industrial de Tony Garnier e da Cidade Funcional dos modernistas, trabalha-se essencialmente sobre o ideal almejado, com propostas para cidades ideais. Tanto na Alemanha como nos Estados Unidos a situação alcançada por meio da aplicação da legislação se distancia do almejado nas propostas. Nos Estados Unidos é claro como os aspectos econômicos são os únicos que se propõe e consolidam.

Em ambos os citados casos, observa-se que os argumentos técnicos são utilizados visando justificar as decisões tomadas, mesmo não tendo se constituído como argumento principal. A tecnificação e codificação da legislação derivado consequentemente da sua inserção e apropriação pela academia durante a segunda etapa de desenvolvimento do zoneamento na Alemanha apresentam frágeis argumentos, o que não permite afirmar que não se exprimam arbitrariedades nas decisões tomadas. A codificação da legislação de zoneamento propôs traduzir por meio de taxas e índices as práticas de zoneamento construindo respostas descritas de modo mais científico porém não elaborando soluções por processos científicos.

Choay (2010), em relação às arbitrariedades nas decisões do planejamento urbano afirma que as ideias iniciais, submersas em arbitrariedade dão lugar à informação, mas a informação apenas afasta o imaginário, mas não o arbitrário. O arbitrário permanecerá nas decisões sobre localização e interferência de usos.

Nas primeiras experiências apresentadas observa-se que tanto para o caso da Alemanha como dos Estados Unidos há a tentativa de se evitar usos incômodos. Porém o método utilizado para promover a minimização dos conflitos ocasionados pelos usos incômodos se dá por sua exclusão total da zona, ou pelo afastamento e isolamento. Isto se observa principalmente no caso das zonas residenciais da Alemanha, onde se restringe todo e qualquer uso da zona residencial da classe alta e na proposta de área verde ao redor da zona industrial que viria a promover a diminuição do incômodo nas zonas residenciais. É importante ressaltar que a separação de usos era vista como um atributo natural da cidade industrial, que transpunha a ideologia da divisão do trabalho para a cidade. Porém deve-se observar que esta naturalidade não se aplica nos casos concretos às diferentes classes sociais.

As propostas da Cidade Industrial e Funcional são elucidativas de um ideal de cidade de princípios igualitários, portanto, não se observa um tratamento diferenciado nas zonas residenciais denotando diferentes tratamentos para as classes sociais. Contudo, na proposta de Garnier se observa que o tratamento contra a incomodidade gerada pelo uso industrial se reflete, novamente no afastamento do uso em relação às demais zonas da cidade. A proposta paisagística de arborização viária é introduzida como uma forma de balancear os prejuízos causados devido à implantação destas zonas.

A construção desta trajetória permitiu observar e compreender os significados que a legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo foram adquirindo ao longo do tempo. Na experiência da Alemanha se observa que a aplicação do zoneamento tinha como objetivo promover:

- a) Regular o mercado imobiliário;
- b) Evitar as altas densidades habitacionais;
- c) Evitar as péssimas condições de higiene;
- d) Combater a pouca oferta habitacional e os altos preços dos terrenos.

Nos Estados Unidos pode-se observar que entre os objetivos da aplicação do instrumento de zoneamento de uso e ocupação do solo previa-se:

- a) Melhorar as condições da cidade visando principalmente garantir a qualidade da habitabilidade;
- b) Estabilizar os valores do solo urbano

No caso da Cidade Industrial de Tony Garnier, o zoneamento cria um novo significado por passar a estar relacionado ao planejamento. As zonas passam a ter sentido em relação ao clima, hidrografia, geografia, etc. assim como na relação entre as partes da cidade.

No modernismo é importante ressaltar a apropriação do caráter funcionalista do zoneamento, o qual também adquire novos significados a partir das funções da cidade principalmente o de que o conflito funcional que possa prejudicar a eficiência da cidade. Nas propostas do urbanismo modernista está implícito o caráter universal do usuário da cidade.

Apesar dos anos que nos distanciam destas formas de propor a cidade, o planejamento e o zoneamento ainda propõe um modo de alcançar a cidade ideal, “a cidade desejada”, “a cidade que queremos”. Está implícito no planejamento propor uma situação futura, e naturalmente se projetará a partir de melhores situações que o presente. Ou seja, não se realiza um planejamento se não se acredita que ele será exitoso. Por isto, pode-se considerar que quando uma legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo é prevista é porque há a convicção de que a coletividade se beneficiará por meio dela.

### 3.2. URBANISMO, PLANEJAMENTO URBANO E LEGISLAÇÃO DE ZONEAMENTO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO BRASIL

Esta subseção visa compreender como se deram os caminhos da formação do espaço urbano brasileiro, por isto aborda-se o urbanismo, planejamento urbano e a legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo, evidenciando o papel desempenhado pela legislação de zoneamento. Inicialmente é importante diferenciar o entendimento dos termos urbanismo e planejamento urbano. Adota-se nesta pesquisa os conceitos adotados por Ultramari (2009), quem denomina que os mesmos não são sinônimos e que seu entendimento aproxima-se e afasta-se

dependendo do momento histórico. O urbanismo é a ciência criada a partir da Revolução Industrial cujas propostas se fundamentam no ideário de uma cidade ideal ou utópica gerando soluções para os chamados problemas urbanos, as quais se explicitam por meio de um desenho e forma da cidade desejada. O referido autor entende haver uma pretensa exclusividade do arquiteto pra desenvolver o Urbanismo, enquanto no Planejamento Urbano não é assim.

O Planejamento Urbano é entendido como uma ciência mais ampla com atividades de pesquisa, planos setoriais, regulação e controle do uso do solo e atividades relacionadas com a garantia do atendimento a serviços e infraestruturas básicas realizado por uma equipe multidisciplinar.

### 3.2.1. A trajetória dos Planos

No Brasil alguns autores procuraram sistematizar ao urbanismo e planejamento urbano atribuindo nomenclaturas e definindo períodos. A linha do tempo da Figura 2 é uma adaptação da sistematização realizada por Borges (2007) a partir da proposta realizada por Villaça (1999) para descrever estes períodos. O objetivo da linha do tempo é ilustrar a variação de termos adotados para designar ao planejamento urbano e o paralelismo do desenvolvimento ininterrupto da legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo.

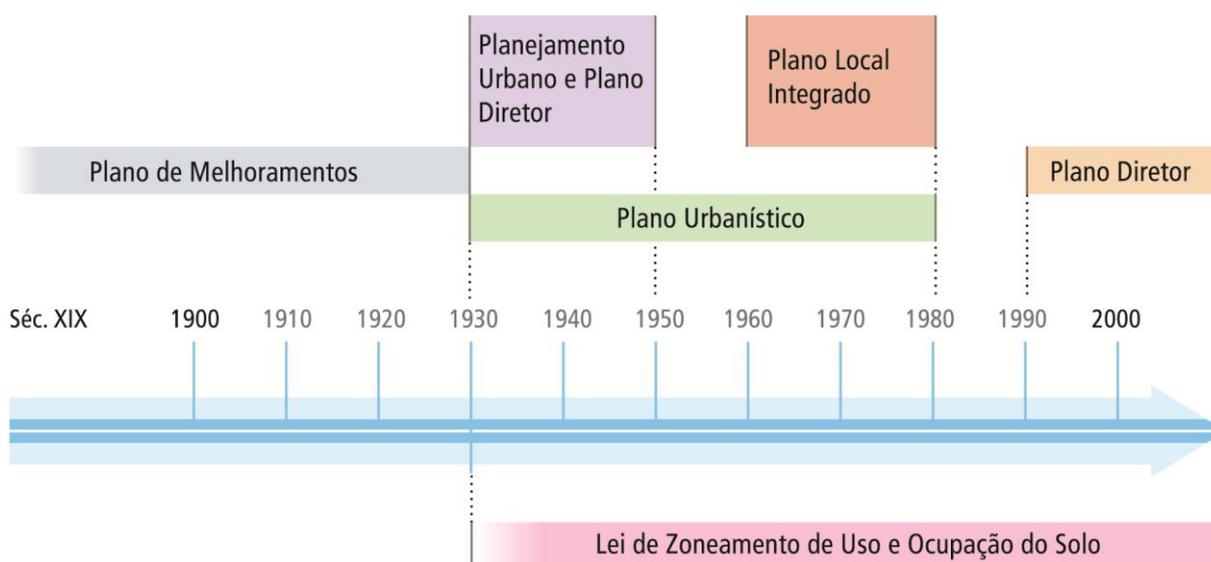


Figura 2 Linha do tempo do urbanismo e planejamento urbano no Brasil  
Fonte: Adaptado de Borges (2007)

Os Planos de Melhoramentos e Embelezamento traduzem a referência da reforma haussmanniana realizada na capital francesa em meados do século XVIII. No Brasil, eles se desenvolveram a partir do advento da República, tendo como expoente o Rio de Janeiro, então capital brasileira, cujas intervenções se deram sob o pretexto de modernizar a cidade, principalmente a área central, materializado pela demolição de cortiços e estalagens legitimado sob o discurso sanitarista.

Conforme observa Marins (1998), as características principais da capital do país no início da República foram tumulto e desordem, as quais eram fortemente combatidas pela elite emergente. As reformas realizadas carregavam este obscuro objetivo visando reformar costumes, homogeneizar áreas residenciais, aliando o controle e o redesenho dos espaços públicos ao ataque dos espaços privados. Também foram aplicadas legislações restringindo a construção de cortiços e estalagens num perímetro compreendido pelo centro e bairros do sul, além de regular as novas edificações por meio de padrões sanitários de infraestrutura.

Para Marins (1998) o Estado tentava estabelecer a ordem tanto na esfera pública como privada, harmonizar as vizinhanças (padrões de privacidade controlada e estável). O que se desejava era extirpar as características sociais que tanto incomodavam às elites. Observava-se ainda a mescla de atividades e funções que se justapunham em quase todas as ruas da cidade. Observa-se nos planos de melhoramento, embelezamento e de conjunto, a influência europeia que prevalecerá até os anos trinta quando haverá um momento de transição, onde surgem e convivem princípios do urbanismo norte-americano (FELDMAN, 2001).

Embora o urbanismo tenha surgido visando resolver os problemas da cidade industrial europeia, o Brasil e todos os demais países da periferia do capitalismo incorporaram as soluções propostas tardiamente. Enquanto na metade do século XIX a Europa já vivenciava o início da industrialização, no Brasil resistia-se ao regime escravocrata vindo a culminar a abolição da escravidão apenas em 1888. O Brasil era um país predominantemente rural com prevalência da lógica mercantil do capital comercial nas cidades, o que conseqüentemente não gerou uma classe operária no molde daqueles países, nem “problemas urbanos” como os enfrentados na Europa. Além disto, Pechmann (1996) ressalta que no Brasil, diferentemente da Europa, a questão social não era encarada como derivada de uma “má

urbanização”, não representava um problema e era tratada como caso de polícia por meio de repressão.

No Brasil, Monte-Mór (2008), Cintra (1978) e Bernardes (2011) afirmam que os problemas habitacionais instigaram com maior persistência a preocupação com os problemas urbanos. De fato, na esfera do Governo Federal o problema urbano era retratado de forma reducionista restrito aos aspectos habitacionais, observável pela institucionalização do planejamento urbano por meio da criação do BNH – Banco Nacional da Habitação e do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. O Seminário de Habitação e Reforma Urbana que aconteceu no Hotel Quitandinha em 1963 demonstrava que na esfera do Governo Federal o problema urbano era retratado de forma reducionista restrito aos aspectos habitacionais. Não obstante, Monte-Mór (2008) demonstra como as estratégias de responder aos problemas habitacionais serviu para acalmar os anseios da população, gerar emprego, aquecer determinados setores da economia, mas muito pouco serviu para resolver especificamente ao problema habitacional, que permanece insolúvel até hoje, pois na mesma medida que na atualidade, este autor constatava que a população pobre brasileira não podia custear a moradia.

Observa-se também que até 1964 o planejamento urbano era encarado pelo Governo Federal como artigo de luxo. Devido aos problemas sociais e econômicos que se avolumavam houve grande pressão popular para a resolução destes problemas. O mencionado seminário que havia ocorrido um ano antes demonstra o embate vivenciado nestes dias. Entretanto, com o golpe militar e a imposição de um governo autoritário houve a ruptura com o pacto social populista. Em resposta à ideia progressista de Reforma Urbana o Governo Federal propõe a institucionalização do planejamento urbano por meio da criação do BNH e do SERFHAU como órgão gestor e coordenador central do sistema no ano de 1964 (MONTE-MÓR, 2008).

Com a institucionalização do planejamento urbano, passa a haver uma nova visão predominante de planejamento, em maior sintonia com os objetivos dos governos militares. Entretanto Costa e Mendonça (2008) afirmam que se trata de um processo ausente de política, pois acreditava-se que a racionalidade técnica viria a orientar as decisões políticas. Com a institucionalização do planejamento observa-se que a história do planejamento urbano se insere em outra esfera. A metodologia

obedecia à ideia geral de planejamento compreensivo, ou seja, diferente do que vinha sendo realizado anteriormente, pretendia-se ter uma visão mais ampla dos aspectos das cidades. A ideia do planejamento compreensivo surge de que a cidade não poderia ser encarada apenas pelos seus aspectos físicos. Para que esta nova metodologia fosse coerente com seus objetivos adotou-se o planejamento compreensivo que já vinha sendo desenvolvido em outros países.

O plano passa a chamar-se Plano de Desenvolvimento Local Integrado, ou apenas Plano Local Integrado. Villaça (1999) considera que o fato de que seja realizada a mudança da nomenclatura dos planos não ocorre por que de fato exista uma grande diferença entre eles, mas sim por considerá-los obsoletos e desacreditados. Com a mudança de nomes acreditava-se que os novos nomes iriam desvincular a ideia do plano futuro dos casos passados fracassados. Monte-Mór (2008) afirma que o planejamento integrado para o desenvolvimento socioeconômico é mera figura de retórica e que a promoção do desenvolvimento municipal se submete às necessidades do crescimento econômico do país

Os planos compreensivos passam a ser executados fora da administração pública. O SERFHAU se apoiou na iniciativa privada - nas consultoras que elaboravam os planos de desenvolvimento. Não se tratava mais de projetar cidades, mas sim de definir “imagens-objetivo” a ser alcançada mediante diversas ações integradas (MONTE-MÓR, 2008). Esta metodologia permitiu avançar na elaboração de diagnósticos, no conhecimento dos problemas das cidades e em sua sistematização. Segundo Villaça (1999) o Plano Diretor baseia-se na crença de que a ciência, por meio de um diagnóstico e prognósticos científicos, formalizado tecnicamente pelo Plano Diretor, representa a chave para a solução dos “problemas urbanos”.

O discurso do planejamento urbano estava voltado para a célula mínima da nação – o município, enquanto os instrumentos de política eram cada vez mais centralizados e autoritários. As experiências do SERFHAU foram um grande fracasso. Monte-Mór (2008) conclui que a inviabilidade do esforço do SERFHAU é devida às contradições políticas do sistema montado que precisava ser redefinido face ao novo contexto político-econômico do país. Além disso, Villaça (1999) afirma que os planos não eram elaborados para resolver os problemas das massas populares urbanas, mas sim para atender aos interesses dominantes urbanos por

isto os planos desta fase eram engavetados; não serviam para legitimar as obras executadas, como no período dos Planos de Melhoramentos, nem tampouco eram elaborados para serem colocados em prática.

Com o advento do Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 2001 e a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor em várias cidades brasileiras os debates em torno à legislação de zoneamento decresceram, enquanto a forma e as funções das nossas cidades continuaram a ser moldada e definida por este instrumento. A partir do Estatuto da Cidade houve uma grande abertura para a participação popular nas instancias de diagnóstico e decisão do planejamento urbano materializado por meio do Plano Diretor Municipal. Contudo esta regra não é válida se pensamos na legislação de zoneamento de Uso e Ocupação do Solo. Dispersaram debates e produziram ganhos aparentes na luta pela reforma urbana que só enfraqueceu os movimentos sociais (MARICATO, 2014).

O Estatuto da Cidade institui a ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social, um instrumento que previu no seu início a agilização, democratização do processo de regularização fundiária e recuperação urbanística dos assentamentos irregulares existentes. Rolnik (1997) o apresenta como um instrumento que visa combater a exclusão territorial. Trata-se, da delimitação de zonas destinadas a produção de moradia para a população de baixa renda. O critério de localização e definição da política habitacional fica sob responsabilidade dos municípios. Este instrumento traz consigo o ideal de uma cidade mais igualitária, visando corrigir as distorções derivadas dos processos de urbanização desigual nas cidades brasileiras, propondo que a moradia de interesse social tenha localização com acesso a serviços e transporte.

### **3.2.2. A trajetória do zoneamento em São Paulo como exemplo da lei desvinculada do plano**

Conforme relata Feldman (1997, 2005) a partir da década de 1940 se observava na cidade de São Paulo a não efetividade dos planos e conseqüentemente uma administração municipal carente de instrumentos de controle de uso e ocupação do solo. O modelo administrativo no qual esta administração se espelhava era a Escola Clássica da Administração Científica,

criada por Taylor, cuja principal característica era o planejamento como função de governo e técnica administrativa, não ultrapassando o universo das ideias e totalmente desvinculado das rotinas e conflitos sociais. Dentro desta teoria, cria-se o Departamento de Urbanismo como órgão central no processo de planejamento em todos os níveis de governo. Portanto, a visão dos profissionais que trabalham neste departamento era de planejamento como um problema técnico e portanto, politicamente neutro. Por isto, sua atuação é eminentemente técnica e legalista em relação aos problemas urbanos tornando-se um órgão isolado, ao invés de articulador.

Anhaia Mello e Prestes Maia foram dois prefeitos de São Paulo que tiveram muita influência sobre o pensamento do urbanismo, porém com posicionamentos divergentes em relação à solução dos problemas urbanos. O aspecto de maior divergência de ambos refere-se ao crescimento da cidade e sua relação com a metrópole. Feldman (2005) aponta que Anhaia Mello era contrário ao crescimento da cidade, portanto suas ideias previam conter e retraindo o crescimento urbano visando diminuir a congestão do trânsito por meio da criação de obstáculos ao contínuo crescimento da cidade; criar uma transição entre campo e cidade equilibrada por meio da complementariedade das relações entre o mundo rural e urbano e enquadrar a cidade num amplo sistema regional. Prestes Maia, enxergava que conter o crescimento da cidade e metrópole poderia interromper o processo de funcionamento urbano. Portanto, sua proposta referente à solução de problemas se dá mediante novas obras e planos.

Apesar das posturas divergentes entre Anhaia Mello e Prestes Maia o zoneamento é consenso entre eles entendendo-o como regulamentação que garante a ordem espacial em espaços diferenciados. Porém a aplicação do instrumento também varia entre eles. Anhaia Mello possuía um posicionamento bastante elitista em relação ao zoneamento. Propunha aplicar o zoneamento como um instrumento de preservação de bairros jardins, controlando densidades e verticalização. Prestes Maia utilizava este instrumento com bastante cautela apenas quando convencionava necessário, por exemplo, quando no seu Plano de Avenidas decide designar maior verticalização a uma área. Esta característica no uso deste instrumento também o diferencia por entender que exista naturalmente um zoneamento espontâneo na cidade.

Entre 1947 a 1961 o saber técnico do zoneamento e as ideias difundidas por Anhaia Mello se consolidam na administração pública de São Paulo. Ficando a cargo do Departamento de Urbanismo, adota-se duas ideias simultâneas: a de que os problemas da cidade devam ser solucionados por meio de planos, e de que os planos não tem efetividade. Com isto, o setor incorpora uma postura normativa adotando o zoneamento como instrumento de planejamento por excelência, chegando a transferir para o zoneamento os objetivos previstos para o planejamento.

Embora em São Paulo tenha havido uma lei de zoneamento somente em 1972, a cidade já possuía um conjunto de leis e decretos que atingiam alguns bairros com o objetivo de dividir a cidade em zonas e sobre elas controlar a altura e volume das edificações, uso das edificações e do solo, e a densidade populacional. Estas leis e decretos compunham um mosaico da cidade desde 1957, sendo que antes disso, na década de 1940 o Departamento já ensaia e se apropriava dos conhecimentos do zoneamento. Feldman (2005) argumenta que esta construção se deu a partir de 1940, e que, ocorrendo no isolamento do Departamento do Urbanismo, sem reflexão teórica, sem discussões ou debates com os atores envolvidos nos processos de construção da legislação. A crítica que Feldman (1997, 2005) faz é que o zoneamento ratifica, perpetua e acentua diferenças na cidade, e se conforma como um código para garantir a velha ordem.

Feldman (1997) destaca que neste momento em que se observa a produção tecnicista no urbanismo e a despolitização dos problemas urbanos, o quadro político brasileiro não era autoritário, ao contrário, vivia-se em uma conjuntura de abertura democrática das cidades. Durante o regime autoritário as práticas tecnocráticas serão potencializadas.

Durante a década de 1980 há grande descrédito em relação ao planejamento e, portanto a ideia de planejamento passa a ser abandonada. Villaça ao escrever seu artigo em 1999 já constatava que o modelo de planejamento que predominava no Brasil era do zoneamento separado do Plano Diretor. Este quadro permanece até os dias atuais, sendo que das dez maiores capitais brasileiras apenas a cidade de Porto Alegre - RS apresenta a lei de zoneamento de Uso e Ocupação do Solo incorporada ao seu Plano Diretor, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA). Nakano e Guatella (2016) em consulta aos dados levantados

pelo IBGE de 2013 haviam constatado que dos 5.570 municípios brasileiros, 3021 (54,2%) possuíam legislação de uso e ocupação do solo, sendo que destes, 1.279, ou seja, 23,0% deles possuíam lei específica integrada ao Plano Diretor. Nas cidades com mais de quinhentos mil habitantes apenas sete das trinta e nove possuem ambas as legislações integradas.

### **3.2.3. Os manuais técnicos de planejamento urbano e urbanismo**

Feldman (2002) relata que entre o final dos anos 1940 e início dos anos 1960 no Brasil cria-se instituições que tem como objetivo prestar assistência técnica aos municípios, destacando-se as instituições vinculadas aos cursos de arquitetura e urbanismo. Entre estas instituições destaca-se o trabalho desenvolvido pelo IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, que se apoiava nas teorias administrativas norte-americanas e tinham o planejamento como função de governo. A citada autora destaca o ideário destas instituições na qualificação dos urbanistas e na legitimação dos arquitetos no campo do planejamento urbano. Além disso, o IBAM contava com apoio técnico e financeiro do USAID – *United States Agency for International Development*, uma agência de cooperação internacional que visava promover a modernização da Administração Pública (GONÇALVES, 2015).

A presente subseção reúne alguns conhecimentos técnicos referentes à legislação de zoneamento de uso e controle do solo, disponíveis em publicações de final da década de 1950 e décadas de 1960 e 1970. Este levantamento bibliográfico realizado junto à biblioteca do IPPUC visa reconstituir os conceitos difundidos entre os municípios, em especial na cidade de Curitiba, em defesa da referida legislação. Além de textos produzidos junto ao IBAM são apresentados textos constantes de Manuais Técnicos de Planejamento Urbano, os quais passaram a ser produzidos a partir do fim da Segunda Guerra Mundial na Alemanha, conforme relatado na seção anterior.

Em 1965 o IBAM lança um livro denominado “Leituras de Planejamento e Urbanismo”, que consistia na compilação de textos publicados a partir de 1957 sob a temática “Planejamento e Urbanismo”. Desta seleção os são importantes para o contexto desta pesquisa os textos do professor de Direito Público na Universidade

de Buenos Aires, Carlos Mouchet e da arquiteta argentina que residia no Brasil, Adina Mera.

No texto de Mouchet (1965) prevalece a convicção do planejamento como solução ao ordenamento do caos que se instaura quando a cidade é deixada à mercê da espontaneidade das forças sociais ou às políticas improvisadas das autoridades. Apesar de se propor uma leitura do meio, das condições humanas observa-se que havia uma conotação de contrariedade àquilo que espontaneamente vinha sendo construído. Para este autor o zoneamento é parte do planejamento entendendo-o como “expressão de poder do Estado de ordenar e racionalizar o uso do solo em benefício da comunidade”. Trata-se de um aspecto técnico do planejamento, o qual é construído a partir do conhecimento científico do meio, geografia, humano, econômico, e político administrativo na forma de diagnóstico para posterior elaboração do plano. Para Mouchet (1965) trata-se de refinamento técnico de elaboração do planejamento, cujos processos intelectuais validam a construção do planejamento, ao contrário dos casos mais remotos, onde os planos eram construídos de acordo com as convicções de alguém.

No texto de Mera (1965) transparece a influência da Carta de Atenas no entendimento das funções urbanas. Esta autora menciona que os usos devem ser agrupados por analogia às funções de habitação, trabalho e aperfeiçoamento e recreio do corpo e espírito e os classifica do seguinte modo: uso residencial; misto; industrial; social; especial; paisagístico–recreativo e rural. Ela também afirma que as zonas devem ser delimitadas a partir de um estudo que considere a situação existente e os objetivos do poder público.

Mera (1965) apresenta uma forma de conceber os usos na cidade diferente do que vinha sendo realizado até o momento que se caracteriza pela delimitação de zonas de uso exclusivo. Esta autora expõe que devam ser adotadas zonas de uso predominante, o que favorecerá a vitalidade da cidade e responde melhor às características socioeconômicas. A autora argumenta que desta forma, a cidade adquire um habitat mais próximo da realidade espontânea, o que ela sugere ser algo positivo. Os usos no zoneamento passam ser classificados segundo níveis de usos – conforme, permissíveis e não-conformes e estabelece que sejam feitas maiores exigências nos usos permissíveis e exigências rigorosas para usos não-conformes, ou seja, não descarta que estes usos possam ser implantados.

O livro *Urbanismo Contemporâneo* de Hans Mausbach foi publicado inicialmente na Alemanha em 1965, sendo que a publicação brasileira data de 1974. O capítulo destinado ao Planejamento Urbano tem ênfase no planejamento de curto prazo e apresenta conceitos de “cidade não-planificada”; “cidade-jardim” e “cidade zonificada”. A explanação sobre a cidade não-planificada tem por objetivo demonstrar os prejuízos do crescimento urbano sem planejamento. A “cidade-jardim” de Ebenezer Howard e da “cidade zonificada” são apresentados como modelos a serem seguidos em contraposição à “cidade não-planificada”. O autor exemplifica a “cidade zonificada” como base nos princípios da cidade do amanhã da exposição Interbau de 1957 de Berlim. Observa-se que estes conceitos traduzem bem o que foi redigido na Carta de Atenas, como a divisão da cidade em zonas de habitação, local de trabalho e lazer e diretrizes para um trânsito reduzido. Distingue-se um centro comercial e cultural, porém estabelecem-se outros centros secundários para abastecer os distritos. Neste texto aparecem as críticas ao zoneamento funcional. Apesar de não propor nada como solução a este modelo, o autor afirma que a sensação de bem-estar do cidadão poderá ser alcançada se não houvesse uma delimitação tão marcada das zonas.

O livro *Técnica del Urbanismo* é uma publicação realizada originalmente na França em 1953 cuja publicação de 1959 encontra-se no acervo do IPPUC. No texto, Auzelle (1959) discute os aspectos da zonificação, que este autor considera que compõe a base do Plano Diretor, um dos elementos principais do plano. Segundo este autor haveria uma classe de zonificação social/ cultural cujos atributos assemelham-se ao zoneamento espontâneo tratado pelos anteriores autores.

Auzelle (1959) compreende que dentro desta ideia de zoneamento social exista naturalmente uma setorização de classes sociais o que ele considera prejudicial pois desfavorece aos mais pobres. O que o autor pretende resgatar é que a zonificação que é precocinada no livro não é uma zonificação fundada em aspectos puramente materiais, é uma zonificação associada aos princípios primordiais de trabalhar e morar, dividida em três zonas básicas: zona rural, zona residencial e zona industrial cujos objetivos são garantir as melhores condições de salubridade física e tranquilidade moral.

Em relação ao uso habitacional, Auzelle (1959) expõe que é um uso que requer de infraestrutura adequada e atividades de suporte (escolas, berçários,

equipamentos esportivos, bibliotecas, salas de espetáculos, templos e igrejas), ou seja, vida comunitária. Este autor coloca duas questões interessantes em relação às igrejas. Ele ressalta que já há nas cidades uma zonificação espontânea para os locais sagrados; ele considera que deva haver relação entre as zonas residenciais e locais de culto de crenças variadas para a população.

Spreiregen é o único autor que afirma que o instrumento de zoneamento é naturalmente algo negativo no livro *Compendio de Arquitectura Urbana* originalmente publicado em 1965 nos Estados Unidos. Este autor aponta que esta lei não funciona como planejamento de equipamentos públicos, mobilidade, parques ou cria ordem. Portanto ele não o considera planejamento nem desenho urbano. “Idealmente consiste em uma serie de especificações que acompanham ao plano” (SPREIREGEN, 1973, p.302). Para Spreiregen (1973) o zoneamento tem papel reconhecido como instrumento de controle que termina funcionando como instrumento de desenho urbano na falta de planos para a cidade.

Segundo Spreiregen (1973) as regulamentações de controle do solo urbano existem inicialmente devido a um entendimento cultural de que somos proprietários da terra<sup>7</sup> e de que podemos utilizá-la da maneira que nos convier e que os poderes reguladores do governo somente existiram devido aos nossos desejos como cidadãos privados.

#### **3.2.4. Considerações gerais**

Em relação ao exposto na presente subseção, inicialmente é importante destacar dois aspectos do planejamento urbano no Brasil. O primeiro refere-se a ênfase dada aos aspectos habitacionais nas discussões de planejamento, o que de certo modo enfraqueceu outras discussões importantes, como a questão do uso e ocupação do solo. Quanto a este aspecto Villaça (1999) aponta que enquanto pouco se consegue fazer em relação ao problema habitacional, a legislação de zoneamento é um instrumento vivo e conseqüente e os problemas derivados desta legislação apresentam pouco espaço para o debate. Outro aspecto importante apontado e que também esteve presente no contexto mundial é a facilidade de

---

<sup>7</sup> Este autor apresenta um argumento baseado no conceito de uso dos índios que se consideravam guardiões dos territórios, e não proprietários dela.

atribuir justificativas técnicas às soluções propostas conferindo sentido à segregação social, por exemplo. A face da tecnicidade do instrumento de zoneamento formatou o método e processos de consolidação deste instrumento. Tendo como exemplo a cidade de São Paulo, Feldman (2015) evidencia o que ocorreu na grande maioria das cidades brasileiras: a consolidação do saber técnico do instrumento de zoneamento de uso e ocupação do solo ocorreu por meio da construção silenciosa de um instrumento sem controle social, construído pela arbitrariedade de técnicos nos órgãos de planejamento municipal. O planejamento atual no Brasil revela a dualidade de pensamentos do planejar, da construção coletiva e da técnica dos urbanistas. Embora as cidades tenham se apresentado mais abertas ao diálogo com a população após o Estatuto da Cidade, a participação da população nas decisões da legislação de zoneamento ainda não é efetiva ou considerada necessária por parte do poder público, que ainda reveste de tecnicidade este pensamento.

Em relação aos textos discutidos na subseção, ressalta-se uma aparente contradição em relação à questão da espontaneidade de crescimento das cidades interpretada ora como algo negativo e que deve ser corrigida, como em Mouchet e Mausbach, ora compreendido como sinônimo da existência de um zoneamento natural, que tem carga social, porém que esta lei natural desfavorece aos mais pobres. Mera defende este último pensamento e indica que o zoneamento poderia corrigir estas distorções sociais implantando um zoneamento de predominância.

A influência do movimento moderno e da Carta de Atenas se observa nos discursos de Mera, Mausbach como Auzelle. Contudo deve ser ressaltado que os aspectos da Carta de Atenas que são difundidos ficam restritos apenas aos aspectos que é possível incorporar no espaço físico da cidade tradicional. Portanto, pode-se dizer que é uma referência adaptada, sendo que Auzelle é quem aplica o entendimento das funções de modo mais aproximado à Carta quando diz que a zona residencial precisa de vida comunitária; ou seja, o bairro que é a estrutura principal da cidade moderna. O aspecto que surge em ambos os outros textos se refere à delimitação das zonas no plano de zoneamento e a sua respectiva agrupação segundo as funções urbanas.

Mouchet se demonstra totalmente convencido de que o zoneamento surge unicamente a partir da compreensão técnica da realidade, sem “forças improvisadas das autoridades”. O que ele pretende defender é que esta metodologia é totalmente

isenta das arbitrariedades que foram vistas na seção anterior. Deve ser observado, contudo, que o que Mouchet fala em zoneamento se aproxima mais do que na prática se realiza com os planos, como o Plano Diretor e que é executado por equipe multidisciplinar. Deve-se recordar que o zoneamento é realizado com exclusividade pelos arquitetos e urbanistas.

Por fim é importante ressaltar no discurso de Spreiregen que a legislação de zoneamento já era vista como algo ultrapassado em 1965 e que a referida legislação precisaria ser reformulada adotando modos de controle mais sofisticados ao nosso tempo.

## 4 ESTUDO DE CASO

Esta seção apresenta o estudo de caso realizado a partir de Curitiba-PR e as análises da legislação e dos conflitos gerados pelos templos religiosos levantados entre os anos de 2010 e 2015.

### 4.1. LEGISLAÇÃO DE ZONEAMENTO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO E A MINIMIZAÇÃO DOS CONFLITOS URBANOS EM CURITIBA - PR

Esta subseção pretende alcançar o objetivo de verificar quais formas de minimização de incomodidades são prescritas pela lei atual e compreender a trajetória da construção deste instrumento ao longo dos anos.

#### 4.1.1. Análise histórica

A presente subseção irá apresentar a construção do instrumento de zoneamento de uso e ocupação do solo em Curitiba desde 1960, ano de aprovação da primeira legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo até 1975, última legislação aprovada até a atual. Este histórico visa apresentar o contexto político e social de formação da legislação, assim como evidenciar parâmetros e constituição da legislação no que tange à aprovação de usos econômicos. Também será apresentado o histórico da formação do bairro Cidade Industrial e do Setor Estrutural.

Lei	Título Lei
<b>Lei 1875/1960</b>	Aprova o plano piloto de zoneamento de uso e sua regulamentação
<b>Lei 1951/1960</b>	Aprova o mapa de zoneamento de Unidade Central
<b>Lei 2828/1966</b>	Institui o plano diretor de Curitiba e aprova as suas diretrizes básicas, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município.
<b>Lei 4199/1972</b>	Dispõe sobre o zoneamento urbano de Curitiba
<b>Lei 5234/1975</b>	Modifica a lei nº 4199/1972 e dá outras providências
<b>Lei 9800/2000</b>	Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no município de Curitiba

Quadro 2. Evolução da legislação de zoneamento no município de Curitiba  
Fonte: Elaborado pelo autor

#### 4.1.1.1. A legislação na década de 1960

Embora, conforme exemplificado no referencial teórico, tenha se observado que na cidade de São Paulo o processo de construção da legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo foi um processo que ocorreu silenciosamente e em paralelo à construção dos planos, em Curitiba a construção do Plano Diretor e da Legislação de Zoneamento de uso e ocupação do solo se fundem. A primeira lei de zoneamento de Curitiba data de 1960 - Lei Ordinária 1875/1960 e Lei 1951/1960, conforme ilustrado no Quadro 2. Esta lei permaneceu vigente por apenas seis anos, sendo revogada quando da aprovação do primeiro Plano Diretor de Curitiba - Lei 2828/1966 - onde havia uma seção destinada ao sistema viário (Seção I do Capítulo II) e outra ao zoneamento proposto para o município (Seção II do Capítulo II), compreendendo 38 dos 65 artigos contidos nesta lei. Em definitivo, o maior volume do Plano Diretor destinava-se a propor o zoneamento de uso e ocupação do solo da cidade.

A capital do estado, Curitiba, recebeu apoio do governo para a tarefa de elaborar o Plano Diretor. Ney Braga, tendo sido prefeito de Curitiba, posteriormente como governador do estado, desejava fixar uma política desenvolvimentista para o Paraná. Com este objetivo, cria-se a CODEPAR – Companhia de Desenvolvimento Econômico do Paraná em 1962 e contrata-se a SAGMACS, uma empresa de pesquisa multidisciplinar para desenvolver o Plano de Desenvolvimento do Paraná. Este Plano propôs que se construísse um plano geral, e planos diretores que possuísem objetivos comuns com este, considerando a falta de planos diretores nos municípios paranaenses.

Para transformar Curitiba em uma metrópole, foram realizadas recomendações que culminaram com a criação da URBS – Companhia de Urbanização e Saneamento de Curitiba em 1964; criação de um distrito industrial, o qual constou como uma das premissas do Plano Diretor de 1966, inaugurado apenas em 1975 e a criação de um *atelier d'urbanismo* que estudasse e aplicasse o plano urbanístico que resultou na criação do IPPUC em 1965 (DUDEQUE, 2010). Antecipando-se à política nacional de planejamento integrado, inserida pelo SERFHAU, no segundo semestre de 1964 foi criado um sistema estadual de

financiamento de planos urbanísticos comandado pela CODEPAR. Foi neste contexto, e por meio deste financiamento, que o Plano Diretor de Curitiba de 1966 foi desenvolvido.

Em Curitiba, a legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo, neste caso o Plano Diretor, não foi elaborada pelos funcionários municipais. Isto porque os servidores que trabalhavam junto à URBS estavam muito preocupados em resolver os problemas de fluxo de veículos da área central e mantinham-se apegados ao obsoleto Plano Agache. Sendo o pedido de financiamento para a construção de um viaduto no centro de Curitiba negado pela CODEPAR, eles receberam a recomendação de elaborar um novo plano urbanístico, o que não foi bem aceito (DUDEQUE, 2010). Destarte, em 1964 houve a contratação de uma empresa terceirizada para a elaboração inicialmente de um estudo com as potencialidades e problemas de Curitiba, que ficou a cargo da empresa paulistana Sociedade SERETE de Estudos e Projetos Ltda. Na sequência, esta mesma empresa, em parceria com escritório de arquitetura de Jorge Wilhelm, saiu vitoriosa no concurso para o Plano Preliminar de Curitiba. Este Plano Preliminar passou por uma etapa de validação por meio do seminário “Curitiba de Amanhã” em 1965. Conforme descreve Dudeque (2010), este ciclo de debates tinha como objetivo apresentar o plano preliminar para análise e contribuições da população, assim como legitimar o documento junto às entidades de classe. Embora as proposições do Plano Preliminar enfrentassem oposição dos funcionários da URBS, ele foi transformado em lei em julho de 1966 por meio do recém-criado IPPUC, que introduziu alguns novos conceitos a este plano.

O Plano Diretor de 1966 previa uma setorização da cidade em quinze zonas diferenciadas em função do seu uso prioritário, sendo elas: Zona Residencial (1, 2, 3, 4 e 5), Zona Comercial (1, 2 e 3), Zona Industrial (1 e 2) e Zona Especial, Zona Rural, Estrutural, Área Verde e Expansão Urbana, conforme ilustrado na Figura 3. Os parâmetros urbanísticos desta legislação definiam usos, área mínima do lote, testada do lote, taxa de ocupação, área edificada permitida e afastamentos para cada zona. Quanto aos usos, esta lei estipulava os usos permitidos, proibidos, permissíveis e ainda caberia ao Conselho de Zoneamento deliberar sobre a liberação de usos. A proposta apresentava uma Estrutural, uma via de trânsito rápido, tangenciando o centro, cuja conceituação se aproximava do conceito de

cidade linear desenvolvido por Arturo Soria y Mata para Madrid no final do século XIX. O centro da cidade compreendia a Zona Comercial Principal (ZC1) que, por sua vez, era circundado por uma Zona de Tendência Comercial (ZC2). Estas zonas comerciais previam a implantação prioritária para os usos comerciais nobres de comércio, serviço e cultura. Alguns usos, como habitação coletiva de pequenas dimensões por unidade habitacional, templos religiosos tinham liberação controlada, sendo considerados permissíveis.

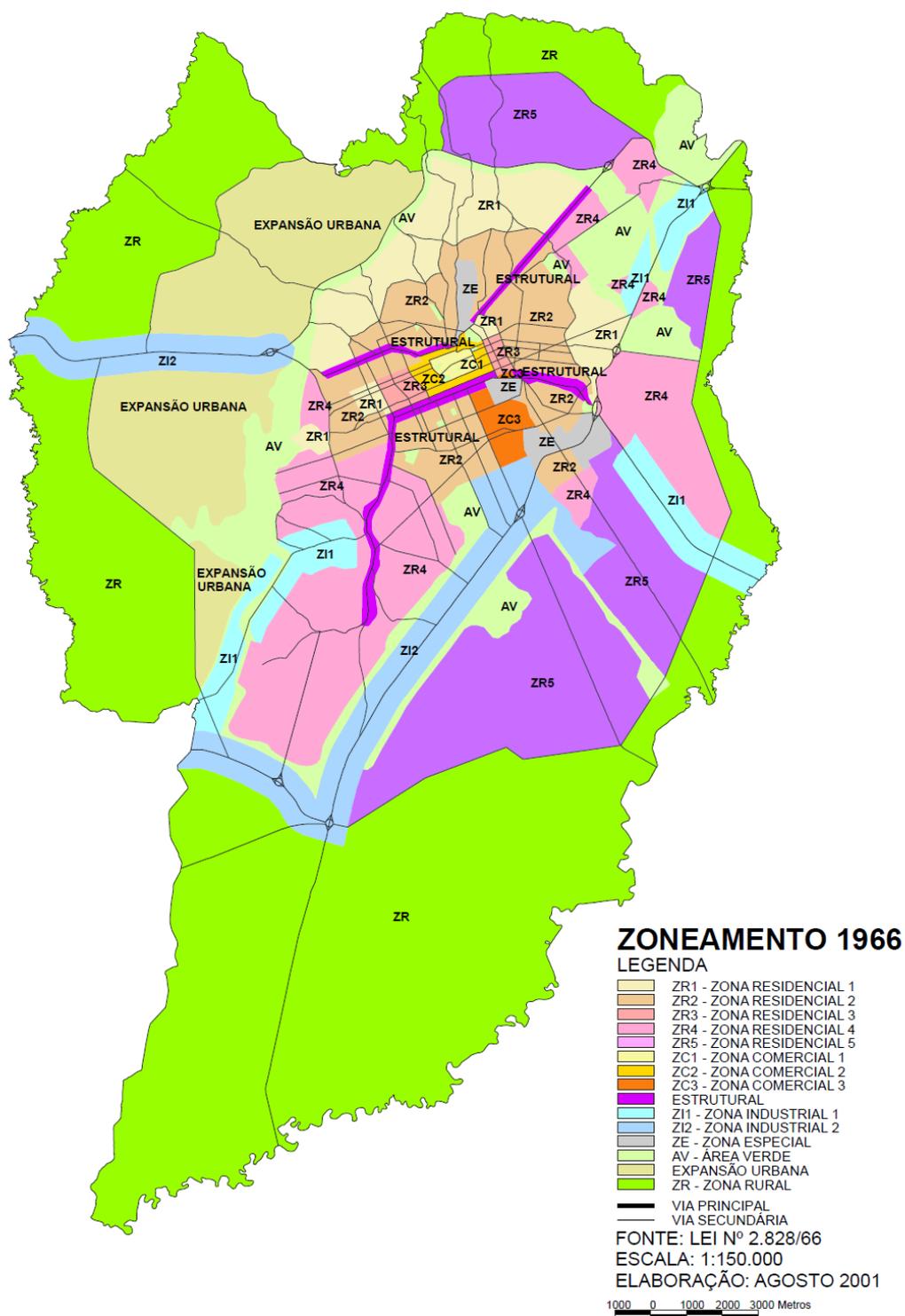


Figura 3

Mapa de zoneamento de Curitiba em 1966

Fonte: IPPUC

Apesar de não designar especificamente quais atividades eram consideradas incômodas, a legislação menciona que “usos prejudiciais à vizinhança em consequência de odores, vapores, fogo, ruídos, ou que ofereçam perigo de incêndio ou explosão” são proibidos. Este texto referente às atividades incômodas se repete nas zonas residenciais ZR2, ZR3, ZR4 e ZR5. A lei define atividades incômodas, nocivas e perigosas (CURITIBA, 1966):

II – Atividades incômodas – as que produzem gases, poeiras, exalações molestas, ou ruídos superiores a 55 decibéis, medidos a 5 m. de qualquer ponto da divisa ou do alinhamento na curva 2 “B” do medidor de sons; esse limite de ruído fica reduzido a 45 decibéis, para trabalhos no período das 17:30 às 7 horas, serão também consideradas incômodas as atividades que ocasionarem mais de 10 operações diárias de carga ou descarga com caminhões de 5 ou mais toneladas.

III – Atividades nocivas – as dos estabelecimentos que empreguem ingredientes, matérias primas ou processos que prejudiquem a saúde, ou cujos resíduos líquidos ou gasosos possam poluir cursos de água ou ar.

IV – Atividades perigosas – as que ponham em risco a segurança dos prédios vizinhos ou de seus ocupantes.

As zonas residenciais se distribuem ao longo do município do modo descrito a seguir. A ZR3 compreende uma pequena extensão do território localizada próximo à área central com parâmetros de uso abrangentes, compreendendo os usos residenciais unifamiliar e coletivo de altura superior a quatro pavimentos, e usos comerciais como cafés, instituição de crédito e ambulatório. A ZR2 compreende um amplo anel destinado prioritariamente ao uso residencial ao redor da área central. Destinada à população de classe média, previa a destinação de usos mais restrita, de habitação unifamiliar, coletiva de até quatro pavimentos e habitação em série. A ZR4 localizava-se no extremo da área urbana do município, próximo das zonas industriais, com tamanhos de lotes reduzidos (10m de testada e 250m<sup>2</sup> de área), destinados para a população de baixa renda. Já a ZR1 também se encontrava no extremo da área urbana, porém, localizada na região norte da cidade, possuía usos mais restritos, sendo permitidos apenas os usos: residencial unifamiliar, ensino e biblioteca, em lotes de amplo tamanho (15m de testada e 450m<sup>2</sup> de área). A ZR5 se configurava como uma área de transição entre a área rural e urbana e é destinada tanto à moradia como a usos agrícola e hortifrutigranjeiro.

As zonas industriais eram circundadas por faixas de área verde e ocupavam faixas longitudinais ao longo de vias: na BR 116 – atual Linha Verde, onde haviam

sido designadas duas faixas de uso industrial, uma na região sul e outra na porção nordeste; na região sudoeste, ao longo da atual Rua João Bettega, que liga o município com a cidade de Araucária; na região sudeste a faixa seguia a atual BR 277, que liga a cidade ao município vizinho São José dos Pinhais; ao noroeste a faixa da zona industrial seguia ao longo da atual Rodovia Curitiba-Ponta Grossa, que liga Curitiba ao município de Campo Largo.

Algumas premissas universais são observadas neste zoneamento, como o crescimento urbano linear (Cidade Linear), zonas residenciais destinadas à população operária, próximo das zonas industriais e áreas verdes circundando as zonas industriais. O artifício de destinar uma área verde ao redor da zona industrial era praticado na Europa visando isolar os incômodos gerados devido às características destas atividades. Em relação às zonas residenciais, observa-se que as atividades econômicas são mais restritas em zonas com lotes de tamanhos maiores enquanto as restrições são menores em zonas ocupadas por lotes de tamanho reduzido. Isto se relaciona diretamente com as características da população que irá ocupar este território. A capacidade de compra da população de baixa renda não permite que ela se localize em regiões com lotes de grandes dimensões, portanto esta população se localizará em zonas cujos parâmetros sejam reduzidos em tamanho, porém menos restritivos em se tratando da possibilidade de implantação de uso. Com isto, esta população estará mais sujeita a ter alguma interferência por parte de atividades econômicas próximas às suas residências.

Observa-se que grande parte do território era concebida para uso residencial. Embora este uso não fosse exclusivo, há nesta proposta a presença de um centro único concentrador de atividades econômicas. Em síntese, este modelo sugere a minimização de conflitos pela exclusão, impossibilitando a presença de usos que possam causar incômodos, principalmente nas áreas residenciais. Observa-se que os critérios de definição das restrições dos usos econômicos têm fundamento nas características socioeconômicas da população e não em critérios técnicos. Assim como na Cidade Industrial de Garnier, pretende-se minimizar o impacto das zonas industriais isolando-as das áreas residenciais confrontantes, que no mesmo modo deste modelo proposto serão destinadas aos operários das fábricas. Também é importante ressaltar que institui-se um critério de liberação de usos por meio do

Conselho de Zoneamento, cuja função e critérios de análise não são bem definidos, o que pode sugerir arbitrariedades das decisões.

#### 4.1.1.2. O zoneamento urbano de Curitiba de 1972

Nos anos que seguiram à aprovação do Plano Diretor de 1966 não houve consenso em relação à aplicação do Plano devido ao cenário político que a cidade enfrentava. Em 1967, o então prefeito Omar Sabbag determinou a revisão do “antigo” Plano Diretor de 1966 (DUDEQUE, 2010). Porém, apesar das desavenças e da falta de vontade política em executar o plano, os aspectos da legislação referente ao zoneamento – os usos permitidos e parâmetros urbanísticos – seguiam vigentes e determinando o crescimento da cidade. Até o fim do mandato de Omar Sabbag em 1971, o Plano Diretor funcionou apenas como lei de zoneamento de uso e ocupação do solo. No ano de 1972, estando a prefeitura a cargo do arquiteto Jaime Lerner, as ações previstas no Plano Diretor são colocadas em prática, e uma nova legislação de zoneamento é aprovada – a lei 4199/1972. Observa-se duas grandes motivações na produção desta legislação, uma delas refere-se ao detalhamento do Setor Estrutural que havia sido delineado no Plano Diretor, porém não detalhado, e a inclusão de um Distrito Industrial no município. A Cidade Industrial de Curitiba - CIC, como ficou denominado nesta proposta, não chegou a ser regulamentada por esta lei, como se verá na sequência.

Em relação à lei anterior, na lei 4199/1972 houve um incremento do número de zonas, dada a criação de setores especiais (vias coletoras, vias de expansão, preferencial de pedestre, educacional, histórico, desportivo). O mapa que acompanha a lei não contempla toda a extensão territorial, ficando restrito a apenas uma área, conforme é possível observar na Figura 4, porém engloba a região central e grande parte do perímetro urbanizado à época. Estes setores especiais são bastante pontuais e ocupam, em geral, áreas de pequena extensão do território. O zoneamento apresenta continuidade da malha viária, deixando de existir áreas de respiro destinadas a áreas verdes. Também surgem algumas zonas comerciais pontuais dispersas em alguns bairros da cidade.

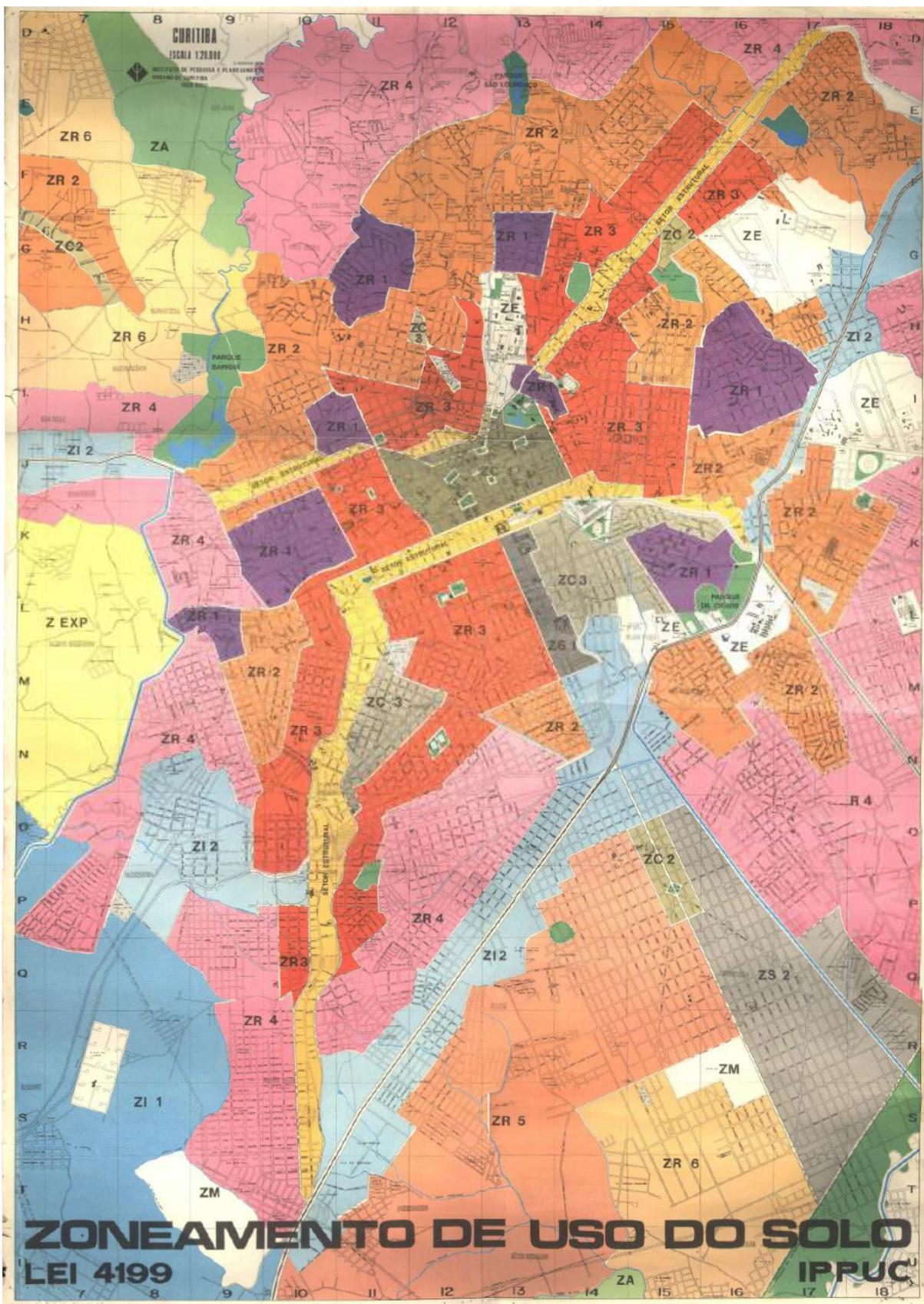


Figura 4

Mapa do zoneamento de Curitiba de 1972.

Fonte: IPPUC

O grande diferencial deste zoneamento em relação ao da legislação anterior consiste no tratamento do Setor Estrutural. Embora na lei do Plano Diretor de 1966 já ficassem implícitas algumas das intenções em relação a esta via, há pouco detalhamento em relação a ela naquela lei. Segundo Dudeque (2010), é em 1971 que é desenvolvida uma proposta viável para o setor Estrutural. A proposta desenvolvida pelo arquiteto e então presidente do IPPUC, Rafael Dely, previa um sistema de fluxo composto por três vias paralelas, sendo as duas ruas dos extremos laterais destinadas ao trânsito de veículos em alta velocidade, denominadas vias externas, e uma via central subdividida em três partes, duas laterais destinadas ao trânsito de veículos lentos e uma central para o transporte coletivo de ônibus, proposta denominada como sistema trinário.

Com grande influência das propostas do urbanismo modernista, originalmente previa-se que o Setor Estrutural se convertesse num amplo parque linear de propriedade coletiva e uso público, desprezando a tradicional divisão do solo em quadras e lotes, pontuado por alguns edifícios em altura padronizada apoiados sobre pilotis. Quando Jaime Lerner, um dos autores desta proposta, tornou-se prefeito, conscientizou-se que esta ideia era inviável de ser colocada em prática. Ao invés disto, associou este ideal a uma proposta formal para os edifícios com frente para a via central, e do uso do solo para as quadras paralelas ao eixo. Deste modo, a delimitação do zoneamento passou a definir um escalonamento da densidade construtiva do centro da via para os extremos do sistema viário, assim como um escalonamento de usos.

As zonas contíguas ao setor estrutural foram designadas como zonas residenciais (ZR3) com uso habitacional unifamiliar, multifamiliar e coletivo e um repertório abrangente de atividades de uso comercial – estabelecimentos de ensino, bibliotecas, recreação e culto, instituições de crédito, escritórios de profissionais liberais, artífices, oficiais, comércio e serviço vicinal, hotéis, restaurantes, estacionamentos, hospitais, ambulatórios, gráficas.

Confrontando-a com esta zona residencial (ZR3), a lei 4199/1972 diferenciava bastante o tratamento na porção sul em relação ao centro, e na porção norte. Ao norte, a ZR3 contígua ao setor estrutural é confrontada em quase toda a totalidade pela Zona Residencial 2 (ZR2). A ZR2 corresponde à zona residencial destinada à população de classe média, ocupando lotes de tamanho mediano (12m de testada e

30m de profundidade), com usos mais restritivos que na ZR3, porém mais abrangentes do que o previsto nas zonas definidas para a mesma localidade no plano anterior. Contudo, ao sul da região central de Curitiba, a zona contígua à ZR3 destina-se à ZR4, onde a legislação de zoneamento passa a definir a liberação de usos mais abrangentes do que na ZR3, e conseqüentemente mais abrangente que na ZR2. Na ZR4 são permitidos todos os usos previstos na ZR3, acrescidos de pequenas oficinas de reparos que não provoquem ruído, manufaturas localizadas nos fundos de residências ou comércios e pequenas oficinas e artesanatos – em lotes de menor dimensão do que na ZR2 (11m de testada e 30m de profundidade).

Embora os lotes da ZR4 tenham tamanho ligeiramente menor que na ZR2, não é possível afirmar que o objetivo era produzir moradia para classes diferenciadas da população. O que é possível afirmar é que há um tratamento diferenciado para as porções norte e sul do município em relação ao centro da cidade, no que se refere à liberação de usos, sendo que na região sul a possibilidade de implantação de atividades econômicas é mais abrangente do que na porção norte, sem, contudo, haver requisitos legais ou técnicos complementares que viessem a contribuir para evitar incômodos.

Embora a legislação defina usos perigosos, incômodos e nocivos por meio de um texto diferente do da lei anterior, o significado destes usos permanece inalterado. Esta classificação de usos é usada de forma genérica, não especificando atividades que se enquadrem nestas classificações. Na legislação estes usos aparecem para indicar de forma genérica as atividades proibidas em algumas zonas. Os adjetivos “incômodo” e “nocivo” são usados também para designar as indústrias, na tabela de usos permissíveis.

#### 4.1.1.3. Alteração do zoneamento urbano de Curitiba em 1975

Em dezembro de 1975, uma lei alterando alguns artigos da lei de zoneamento de 1972 proporia algumas alterações no zoneamento de 1972. Observa-se nesta legislação um refinamento das codificações técnicas. A legislação passa a usar novas terminologias para designar as características das zonas residenciais, classificação do comércio e serviço, e passa a indicar terminologias para indicar os

parâmetros urbanísticos, como taxa de ocupação e coeficiente de aproveitamento. Adota-se mais uma classificação do uso, os usos tolerados.

As zonas residenciais se dividem em seis tipos: ZR-1, ZR-2, ZR-3, ZR-4, ZR-5 e ZR-REC. A ZR-1, classificada pela lei como residencial exclusiva, ocupa a mesma área que na lei anterior, porém a legislação passa a ser totalmente restritiva, ficando apenas permitida a implantação de uso habitacional unifamiliar em lotes de grandes dimensões (15m de testada e 600m<sup>2</sup> de área). Em relação às zonas residenciais, com a classificação das atividades econômicas, o repertório de atividades permitidas passa a ser mais abrangente. O setor residencial de baixa densidade (ZR-2) não permite habitação coletiva, enquanto ZR-3 e ZR-4 sim. A ZR-4, que é a zona residencial mais próxima dos eixos estruturais, permite maior abrangência de atividades econômicas.

No documento disponibilizado nesta lei aparece a razão do veto do artigo 8º, o qual dizia: “Fica permitida a construção de estabelecimentos educacionais, culturais, hospitalares e templos de qualquer natureza nas áreas constantes do artigo 7º, a saber ZR2, ZR3, ZR4, ZR5 e ZR (Rec)” (CURITIBA, 1975). Segundo o documento, opta-se por não abrir o precedente na lei de liberação destas atividades pois retiraria do Executivo a competência legal de negar quando os fatores urbanísticos assim o indicassem. O documento complementa que estas atividades devem levar em consideração a localização e tamanho da área destinada para a finalidade, existência de área de estacionamento no local e condições do tráfego da região. Deste modo, foi definido como uso específico as seguintes atividades: Casas de espetáculo e culto; estabelecimentos de ensino, hospitais, casa de saúde, sanatórios, estacionamentos de veículos, edifícios garagens, posto de gasolina, lava-rápido, posto de serviço, serviços públicos federal, estadual e municipal. Observa-se neste veto que aparecem critérios técnicos que definiriam os critérios de adoção da permissão nas zonas. O texto aponta, contudo, que estes locais serão definidos caso a caso.

Dentre as alterações previstas, deve ser ressaltada a presença de uma zona totalmente exclusiva residencial. Rolnik (1997, p. 46), ao se confrontar com zonas com estas mesmas características em São Paulo, afirma que estas leis, que definem o modo de construir das elites, servem “como garantia de proteção do espaço” delas.

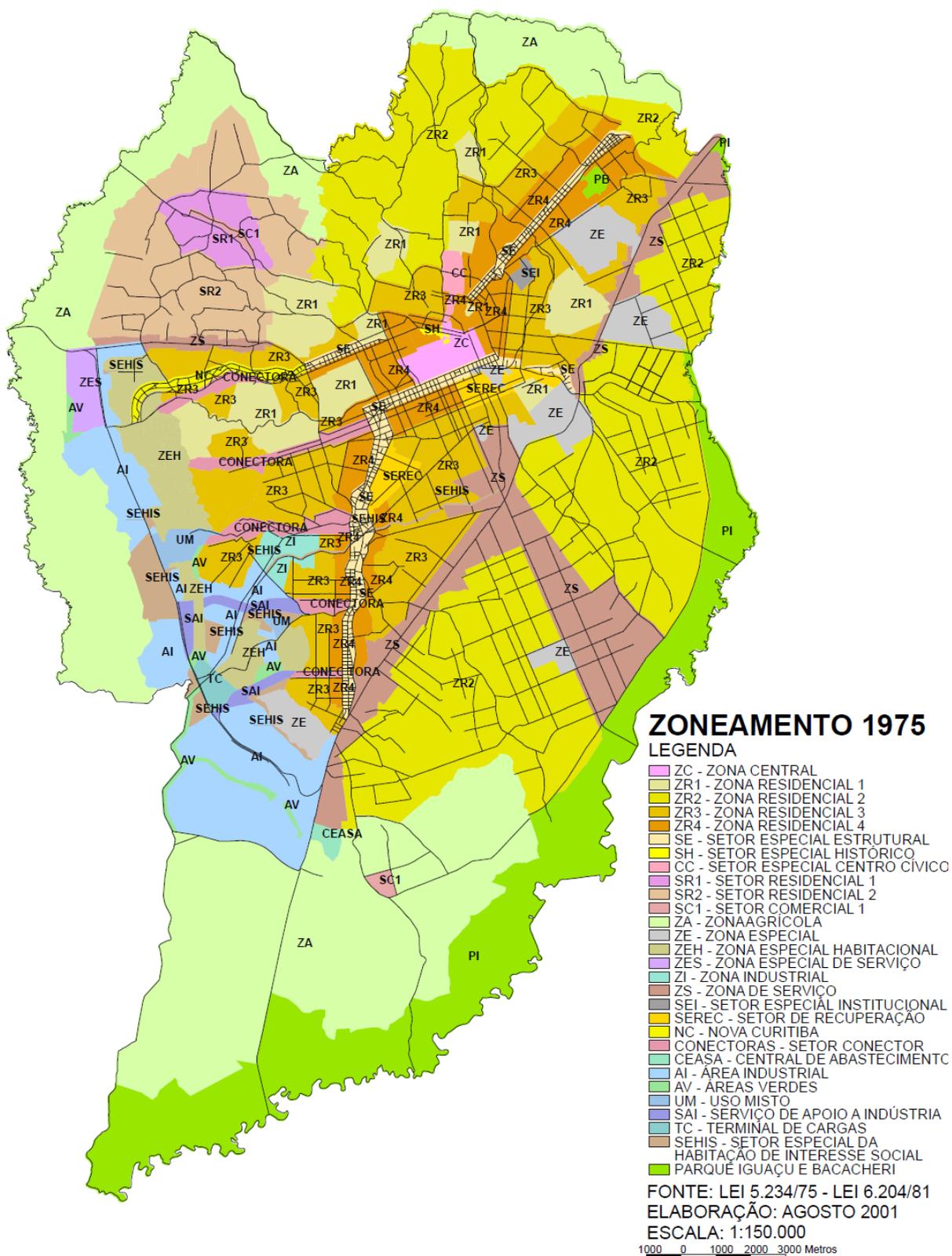


Figura 5 Mapa do zoneamento de Curitiba de 1975.  
 Fonte: IPPUC

#### 4.1.1.4. Cidade Industrial de Curitiba

Em 1971, anteriormente à aprovação da Lei 4199/1972, o IPPUC e o BADEP – Banco de Desenvolvimento do Paraná, realizaram o Estudo da Área Industrial de Curitiba analisando possibilidades de implantação de um Distrito Industrial em Curitiba. A proposta indicada pelo IPPUC orientava a ocupação da região oeste da cidade perpendicularmente à BR-277, local com poucos loteamentos e baixa ocupação (POLUCHA, 2009). A implantação de um distrito industrial ia ao encontro do ideal desenvolvimentista do governo estadual e militar. Portanto, a implantação da CIC surgiu de um convênio realizado entre o governo municipal e estadual.

No segundo semestre de 1972, Jorge Wilhelm foi contratado para desenvolver o Projeto Urbanístico Preliminar da CIC. A proposta de Wilhelm era composta por duas linhas perpendiculares, uma conectora que ligaria a CIC aos núcleos urbanos de Curitiba e Araucária, e outra no outro sentido que ligaria as BRs 116 e 277. Entretanto, a URBS, convencida de que apenas uma conectora seria insuficiente para a região, propôs, ao invés disso, que a região contasse com mais quatro conectoras. Dudeque (2010) afirma que a partir da construção teórica do sistema trinário pelo IPPUC, os funcionários públicos, em especial o IPPUC, passam a ter uma nova postura em relação ao planejamento, sendo que todas as ideias trazidas “de fora” tendem a ser recusadas. Em relação à proposta da CIC, Dudeque (2010) considera que esta operação virá a constituir-se a mais autoritária de toda a história urbana de Curitiba realizada no momento mais repressivo da ditadura militar.

A área da CIC foi declarada de interesse por meio do decreto 641/1974 contando com mais de 43km<sup>2</sup> de área. Para implantar este distrito, o município desapropriou algumas terras desocupadas e destituiu áreas de colonos que a utilizavam para cultivo e produção de alimentos. Além disto, como medida de incentivo à instalação de indústrias, o governo criou incentivos fiscais e concedeu isenção de impostos às indústrias que se instalassem na CIC. Segundo Dudeque (2010), o que foi promovido foi a desapropriação de áreas, ou seja, a compra delas de colonos que a usavam como trabalho e meio de subsistência e sua entrega para grandes empresas.

O zoneamento da Cidade Industrial de Curitiba oficializa-se em 1974, por meio da lei 4773. Esta legislação colocava em vigor a proposta da URBS. Ligando as BRs 116 e 277, foi definida uma faixa que seria destinada às atividades industriais, em cujo eixo localiza-se a atual Avenida Juscelino Kubitschek de Oliveira. A Estrutural Sul, atual Avenida República do Líbano, conectava-se à área industrial por meio de quatro vias conectoras (denominadas conectoras 1, 2, 3 e 4). Estas vias possuíam padrão diferenciado e eram ladeadas por zonas residenciais destinadas aos operários da CIC. Uma quinta via conectora, a conectora 5, se propõe como uma continuidade do Setor Estrutural no extremo mais ao norte da CIC. Isto será um grande diferencial no planejamento desta via nos anos seguintes.

Em relação às zonas residenciais, observa-se algumas alterações, principalmente na confrontação com a Conectora 5. A Zona Residencial tipo ZR4, destinada ao uso residencial e a atividades de pequenas oficinas de reparos que não provoquem ruído, manufaturas localizadas nos fundos de residências ou comércios e pequenas oficinas e artesanatos, teve sua área diminuída. No seu local, entre as conectoras 4 e 5, foi definida uma área residencial ZR1 com as maiores restrições de usos e com lotes com maiores dimensões.

O projeto da CIC seguiu um modelo de industrialização que não chegou a colocar-se em prática em Curitiba devido aos avanços tecnológicos que proporcionaram uma diminuição no número de trabalhadores da indústria (DUDEQUE, 2010). O resultado desta mudança repercutiu na geração de um grande estoque de terra urbanizada sem uso propiciando a ocupação irregular e criação de favelas e de uma “configuração urbana confusa, fragmentada, afligida por furtos e crimes” (DUDEQUE, 2010, p. 332).

#### 4.1.1.5. O desenvolvimento do Setor Estrutural

O “maior conjunto urbano da história de Curitiba (e um dos maiores do Brasil)”, conforme designa Dudeque (2010, p. 228) ao Setor Estrutural, ficou definido por legislação específica somente em 1975 por meio do decreto 855, sendo atualizado nos anos subsequentes, conforme apresentado no Quadro 3.

<b>Decreto</b>	<b>Título</b>
<b>Decreto 855/1975</b>	Dispõe sobre os Setores Especiais Estruturais
<b>Decreto 408/1976</b>	Altera e dá nova redação ao Decreto nº 855/1975, que dispõe sobre os Setores Especiais Estruturais.
<b>Decreto 247/1980</b>	Dispõe sobre os Setores Especiais Estruturais
<b>Decreto 399/1980</b>	Dispõe sobre os Setores Especiais Estruturais
<b>Decreto 579/1990</b>	Dispõe sobre os Setores Especiais Estruturais
<b>Decreto 190/2000</b>	Dispõe sobre os critérios de uso e ocupação do Plano Massa nos Setores Especiais Estruturais, e dá outras providências

Quadro 3. Decretos complementares regulamentando o Setor Estrutural no município de Curitiba

Fonte: Elaborado pelo autor

Em relação aos usos permitidos, observa-se que na via central é incentivada a ocupação com atividades de comércio e serviço, sendo concedidos prêmios (potencial construtivo) para aqueles locais que assim o fizerem. Nas vias rápidas, as vias externas, houve restrição com relação às atividades permitidas de modo a viabilizar a proposta. Este decreto determinou não só o acesso restrito aos lotes com frente para esta via, como restringiu todos os usos, exceto o de habitação coletiva, sendo tolerado o uso residencial unifamiliar. O uso comercial somente seria permitido em lotes com frente para duas vias, sendo proibidas aberturas no térreo e subsolo para a via externa. A restrição quanto ao uso comercial somente deixaria de existir caso toda a quadra dispusesse de via local, um via paralela de trânsito lento para acesso aos lotes. Este aspecto da legislação deve ter gerado algum desentendimento, pois analisando os decretos aprovados nos anos seguintes, foi o que apresentou maior alteração, passando atualmente a permitir atividades econômicas.

A mudança na liberação de uso na via externa foi sendo gradativa. No decreto 408/1976 não houve alteração quanto ao uso na via externa. O decreto 247/1980 procurou incentivar o uso comercial, concedendo aumento do coeficiente de aproveitamento neste caso. O recuo frontal foi facultado quando a via local fosse implantada. No decreto 399/1980, foi liberado o uso comercial de ensino, supermercado e hipermercado quando a via externa se localizasse na Zona Central. Em edificações existentes em vias externas de zonas residenciais, os dois primeiros pavimentos poderiam ser destinados a escritório de prestação de serviços desde que não gerassem tráfego. O decreto 579/1990 instituiu incentivos construtivos para edificações a serem realizadas em vias externas. O decreto 190/2000 permitiu usos de comércio e serviço setorial, desde que implantada a via local, isenta de recuo,

concedendo incentivo para fins de cálculo do potencial construtivo independente de sua destinação. Além disto, passou a haver permissão para realizar a comercialização do potencial construtivo dos lotes inedificáveis em função da implantação da via local da via externa.

Observa-se que a via central do setor estrutural é proposta como um grande eixo comercial e residencial de alta densidade construtiva, idealizada como um “centro linear”, o qual é acompanhado pelo vetor do transporte coletivo. Esta configuração embasada no tripé uso e ocupação do solo, transporte e sistema viário será o símbolo de Curitiba. Observa-se ainda que a restrição de usos não se estabelece como uma política interessante no local.

#### **4.1.2. Análise da legislação atual**

A atual lei de zoneamento de uso e ocupação do solo foi aprovada no ano de 2000. É anterior ao Estatuto da Cidade e anterior à adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade (Lei 11266/2004). Neste Plano Diretor foi estabelecido por meio do artigo 87 que haveria um prazo de três anos para a legislação de zoneamento ser revisada e aprovada. Entretanto, somente após a aprovação do Plano Diretor – Lei 14771/2015 é que foi dado encaminhamento para a aprovação de nova legislação de zoneamento. O projeto de lei de zoneamento foi encaminhado à Câmara de Vereadores, contudo, com a alteração de prefeito após as eleições municipais, ficou decidido que esta legislação será novamente revisada.

A lei de zoneamento de uso e ocupação do solo vigente, Lei 9800/2000, conta com leis e decretos complementares compondo o corpo da legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo em Curitiba, conforme descrição no Quadro 4. Esta lei deve ser seguida no caso de concessão de alvarás de construção e de funcionamento. Ao todo, a lei e os decretos complementares instituíram sessenta zonas e setores diferentes no município, um aumento considerável em relação à legislação anterior, que contava com aproximadamente vinte e cinco zonas apenas. Isto pode ser interpretado como a complexificação do território e de suas funções, porém também de um refinamento da compreensão do território, dotando-o de maior especificidade. As zonas e setores da cidade se dividem em Zona Central, Zonas

Residenciais, Zona de Serviços, Zona de Transição, Zona Industrial, Zona de Uso Misto, Zonas Especiais, Setores Especiais, Zona de Contenção, Área de Proteção Ambiental e Operação Urbana Consorciada Linha Verde. Estas zonas e setores se desdobram em subdivisões que derivam nas sessenta zonas e setores mencionados.

<b>Legislação</b>	<b>Título Legislação</b>
<b>Lei 9800/2000</b>	Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo no município de Curitiba
<b>Lei 9805/2000</b>	Cria o Setor Especial do Anel de Conservação Sanitário Ambiental e dá outras providências
<b>Lei 9991/2000</b>	Altera os incisos I, letra “d”, II, VIII e XIX, do art. 2º, da Lei 9805, que Cria o Setor Especial do Anel de Conservação Sanitário Ambiental e dá outras providências
<b>Decreto 184/2000</b>	Institui incentivos para galerias comerciais e edifícios de uso habitacional na zona central, estabelece condições para implantação de estacionamentos privativos e coletivos e dá outras providências
<b>Decreto 185/2000</b>	Regulamenta o art. 15, § 1º, inciso VI, da lei nº 9.800/00, dispõe sobre os critérios de uso e ocupação do solo no Setor Especial Histórico e dá outras providências.
<b>Decreto 186/2000</b>	Dispõe sobre Setor Especial Eixo Barão-Riachuelo e dá outras providências
<b>Decreto 187/2000</b>	Dispõe sobre Setor Especial de Pedestre e dá outras providências
<b>Decreto 188/2000</b>	Regulamenta o Art. 15, § 1º, inciso V, da Lei nº 9.800/2000, dispõe sobre os Setores Especiais do Sistema Viário Básico e dá outras providências
<b>Decreto 190/2000</b>	Dispõe sobre os critérios de uso e ocupação do Plano Massa nos Setores Especiais Estruturais, e dá outras providências
<b>Decreto 192/2000</b>	Regulamenta parcialmente o art. 5º, Inciso IX, da lei 9800/2000, no que diz respeito à Área de Proteção Ambiental do Iguaçu, Parque Municipal do Iguaçu e dá outras providências
<b>Decreto 193/2000</b>	Regulamenta parcialmente o art. 5º, inciso IX, da Lei nº 9.800/2000, no que diz respeito à Área de Proteção Ambiental do Passaúna, Parque Municipal do Passaúna e dá outras providências
<b>Decreto 195/2000</b>	Setores Especiais Residenciais – Áreas Verdes
<b>Decreto 248/2000</b>	Regulamenta o art. 32 da Lei nº 9800/2000, dispõe sobre as condições de uso e ocupação do solo do Setor Especial de Ocupação Integrada – Tatuquara, e dá outras providências
<b>Decreto 251/2000</b>	Regulamenta o art. 28 da lei 9800/2000, e dispõe sobre o Setor Especial dos Pontos Panorâmicos
<b>Decreto 255/2000</b>	Revoga os decretos que especifica
<b>Decreto 733/2001</b>	Classifica trechos viários como Setores Especiais das vias setoriais, vias coletoras 1, vias coletoras 2, vias coletoras 3 e sistema viário Linhão do Emprego
<b>Decreto 673/2002</b>	Cria o Setor Especial do Parque Natural Municipal Tanguá e dá outras providências
<b>Decreto 250/2004</b>	Altera e atualiza o zoneamento ecológico econômico da área de proteção ambiental do Passaúna conforme decreto estadual nº 5.063/01, regulamenta parcialmente o inciso IX, do art. 5º, da lei nº 9.800/00 e dá outras providências
<b>Decreto 887/2004</b>	Dispõe sobre as condições de uso e ocupação do solo do Setor Especial de Ocupação Integrada – CIC
<b>Lei 11997/2006</b>	Inclui como Zonas Especiais Desportivas – ZE-D as áreas que especifica, e dá outras providências
<b>Decreto 174/2008</b>	Regulamenta parcialmente o artigo 5º, inciso IX, da lei nº 9.800/2000, no que diz respeito à área de proteção ambiental do Iguaçu, Parque Municipal

<b>Legislação</b>	<b>Título Legislação</b>
	do Iguazu e dá outras providências
<b>Lei 13909/2011</b>	Aprova a Operação Urbana Consorciada Linha Verde, estabelece diretrizes urbanísticas para a área de influência da atual Linha Verde, desde o bairro do Atuba até os bairros Cidade Industrial de Curitiba – CIC e Tatuquara, Cria incentivos por meio de instrumentos de política urbana para sua implantação, institui o grupo gestor, a comissão executiva e dá outras providências.
<b>Lei 14670/2015</b>	Altera o anexo V da lei nº 13.909, de 19 de dezembro de 2011.

Quadro 4. Legislação de zoneamento no município de Curitiba: Lei geral e decretos e leis complementares  
Fonte: Elaborado pelo autor

Sobrepondo-se às zonas e setores delimitados pelo zoneamento, o território de Curitiba é irrigado por um sistema viário hierárquico com diferentes níveis de permissibilidade de ocupação, sobretudo no que se refere às atividades econômicas. O sistema viário também atribui a cada via parâmetros urbanísticos de uso do solo, porte comercial, taxa de ocupação, índice de aproveitamento, altura máxima da edificação, recuo, área permeável e lote mínimo. Portanto, cada lote possui uma atribuição de parâmetros pela zona e pela via. Em geral, os parâmetros urbanísticos do sistema viário se sobrepõem ao da zona de forma abrangente, ou seja, os parâmetros das vias, ao serem mais abrangentes, prevalecem aos parâmetros das zonas menos abrangentes. A exceção corre por conta das vias denominadas prioritárias, vias de trânsito rápido e alta restrição de uso por atividades econômicas. Neste caso, ocorre a sobreposição dos usos da via, porém de forma restritiva, ou seja, os parâmetros da via externa, que são mais restritivos, também se sobrepõem ao uso da zona. Há outra exceção que se refere à Linha Verde, onde todas as zonas aprovadas pela Lei 13909/2011 predominam em relação ao sistema viário, também concedendo maior abrangência como restrição.

A estratégia adotada em Curitiba para ter um uso misto sem alteração de zonas foi a criação de parâmetros diferenciados para algumas vias na cidade; assim, uma zona residencial poderia ter uma via com características comerciais mais abrangentes. No livro *Urbanismo no Subdesenvolvimento* (1969), Jorge Wilhelm, que auxiliou na elaboração do plano diretor de 1966, desenvolve os temas “zoneamento de predominância” e hierarquia de vias, onde expõe estas ideias de composição de zonas e sistema viário.

O Decreto 188/2000 cria os Setores Especiais do Sistema Viário Básico, classificando as vias em:

I - VIAS DE LIGAÇÃO PRIORITÁRIA 1 e 2 - caracterizam-se como corredores com grande volume de tráfego, estabelecendo ligações entre os Setores Especiais Estruturais e vias importantes do sistema viário principal, onde os parâmetros de uso e ocupação do solo devem proporcionar a fluidez do tráfego;

II - VIAS SETORIAIS - são eixos de ligação entre regiões, municípios vizinhos, área central e áreas periféricas, possuindo forte integração e articulação com o sistema viário principal, coincidindo em alguns casos com os antigos caminhos de chegada à Curitiba, admitindo os usos preferencialmente setoriais;

III - VIAS COLETORAS 1 - caracterizam-se por vias com média extensão e integradas ao sistema viário principal, que já concentram o tráfego local e o comércio e serviço de médio porte de atendimento à região;

IV - VIAS COLETORAS 2 - caracterizam-se por vias de pequena extensão no interior dos bairros, podendo ou não ter ligação com o sistema viário principal, onde situam-se atividades de pequeno e médio porte para atendimento ao bairro;

V - VIAS COLETORAS 3 - são vias de pequena e média extensão que estruturam as áreas de habitação de interesse social, onde devem se concentrar os usos voltados ao interesse da região, propiciando a geração de emprego e renda (CURITIBA, 2000b).

As demais vias do sistema viário são ditas “não classificadas” e denominadas “Vias Normais”, geralmente compondo as vias do miolo de bairros.

O zoneamento de Curitiba de 2000 apresenta algumas permanências em relação ao anterior. O principal deles é o desenvolvimento do Setor Estrutural e da disposição das zonas residenciais em relação a ele. Entretanto, surgem novos eixos de adensamento que promovem a descaracterização da linearidade inicial da proposta de zoneamento em Curitiba. Estes eixos se desenvolvem ao longo das vias: Marechal Floriano, Comendador Franco, Presidente Wenceslau Braz, Presidente Affonso Camargo e Engenheiro Costa Barros. Todas estas vias, exceto a Avenida Comendador Franco, possuem um eixo de transporte coletivo associado ao adensamento. A Avenida Comendador Franco é uma via de ligação com o município limítrofe São José dos Pinhais, onde está localizado o aeroporto; portanto, tem características diferenciadas. Estes setores são pensados para uso de habitação coletiva e comércio de abrangência em lotes de tamanho médio (15m de testada e 450,00m<sup>2</sup> de área). Estes eixos de adensamento, por sua vez, ligam-se à Linha Verde.

A Linha Verde é uma Operação Urbana Consorciada aprovada em 2011 que propõe uma mudança no uso e paisagem urbana da antiga BR 116 que cortava o município. O eixo da antiga BR é proposto como um eixo de uso predominantemente residencial de edificações de altura livre. Os Pólos da Linha Verde são propostos

como centros com concentração de comércio e serviço de alta densidade e altura livre. A ZTLV corresponde a uma área anteriormente delimitada como ZR2 ou ZR3.

Mantêm-se a proposição das Conectoras 1 a 4 como eixos de adensamento, com uso intensivo comercial em lotes de tamanho médio (15m de testada e 450,00m<sup>2</sup> de área) e uso habitacional coletivo. Nesta legislação, a Conectora 5 passa a denominar-se Setor Especial Nova Curitiba e a ZR3 contígua que se localizava ao norte fica delimitada como Zona de Transição Nova Curitiba - ZTNC. A ZTNC é proposta como uma área destinada à construção de habitação coletiva com até seis pavimentos, de uso comercial restrito em lotes de tamanho médio (15m de testada e 450,00m<sup>2</sup> de área).

O SEHIS passa a compor uma ampla parte do território do município, sobretudo na área sul da cidade em regiões destinadas anteriormente a áreas verdes e zona agrícola. Entre o Setor Especial do Linhão do Emprego e a Zona de Serviço 2 fica delimitada uma extensa e homogênea área destinada a este setor. Este setor se amplia também ao longo da Cidade Industrial. Ao Nordeste do município surge a delimitação de SEHIS contíguo à APA do Iguazú, sempre em regiões periféricas. O SEHIS define parâmetros mínimos de ocupação, caracterizando a ocupação por classe de baixa renda em lotes de pequenas dimensões (6m de testada e 180m<sup>2</sup> de área), com predominância de uso residencial, porém com possibilidade de instalação de pequeno comércio de grande abrangência.

As demais zonas residenciais não alteram muito o padrão de ocupação e de localização e usos previstos na legislação anterior. A ZR2 é a zona residencial mais periférica, destinada predominantemente para habitação unifamiliar com poucos pavimentos e pequenos comércios para atendimento do bairro. A ZR3 prevê a ocupação com edifícios de habitação coletiva, em localização intermediária entre a ZR2 e o eixo estrutural. A ZR4 é a zona contígua ao eixo estrutural e prevê uma ocupação concentrada ao redor da área central e ao longo dos eixos, em lotes de maior dimensão (15m de testada e 45m<sup>2</sup> de área), destinados para habitação coletiva e comércio. No extremo oeste define-se uma área de preservação ambiental, assim como também no extremo sul e sudeste do município, ou seja, com baixos índices de ocupação e de restrito uso econômico.

No capítulo V, que trata do Aproveitamento e da Ocupação do Solo, a Lei 9800/2000 define as seguintes naturezas urbanas (CURITIBA, 2000a):

- I – permitidas – compreendem as atividades que apresentam clara compatibilidade com as finalidades urbanísticas da zona ou setor correspondente;
- II – toleradas – compreendem atividades admitidas em zonas ou setores onde as atividades permitidas lhe são prejudiciais ou incômodas;
- III – permissíveis – compreendem as atividades cujo grau de adequação à zona ou setor dependerá da análise ou regulamentação específica para cada caso;
- IV – proibidas – compreendem as atividades que, por sua categoria, porte ou natureza, são nocivas, perigosas, incômodas e incompatíveis com as finalidades urbanísticas da zona ou setor correspondente.

As atividades permissíveis poderão ser liberadas desde que apreciadas pelo CMU e desde que os parâmetros de ocupação sejam mais restritivos.

O artigo 50 da Lei 9800/2000 determina que os alvarás de funcionamento poderão ser cassados caso a atividade licenciada demonstre ser incômoda, perigosa ou nociva ao sistema viário. Segundo o §2 do referido artigo, expõe-se que bastaria a manifestação da vizinhança de que a atividade se demonstrasse como incômoda, perigosa ou nociva para que fosse instaurado um processo de cassação de alvará. A mesma legislação define que as atividades perigosas, nocivas ou incômodas deverão ter licença ambiental expedida pelo órgão competente.

#### 4.1.2.1. O lugar dos templos religiosos

Considerando que o presente estudo se desenvolve em torno da atividade de templo religioso, foi necessário compreender todas as implicações legais para a liberação da atividade junto ao município de Curitiba. Foi realizada uma análise prévia, verificando em toda a legislação se a atividade de templo religioso estava prevista. O resultado apresenta-se relacionado no Quadro 5, indicando de modo similar o conteúdo das leis indicando se o uso é permitido, tolerado ou permissível.

	<b>PERMITIDO</b>	<b>TOLERADO</b>	<b>PERMISSÍVEL</b>
<b>Lei 9800/2000</b>	ZC		ZR OC
	ZS 1		ZR SF
	ZS 2		ZR U
	ZUM		ZR P
	ZE E		SE (VIA CENTRAL)
	SE MF		SE (OUTRAS VIAS)
	SE CF		SE WB

	<b>PERMITIDO</b>	<b>TOLERADO</b>	<b>PERMISSÍVEL</b>
	CONEC SE PE SC SF SC UM SEI SE LE (Tijucas do Sul) LE (Linhão Emprego)	SE	SE AC SE CB SE CC (demais vias) SE NC (Outras Vias) SE NC (Vias Externas) SE LE (Demais Vias)
<b>Lei 7529/1990</b>	ZR2 ZR3 ZR4		
<b>Decreto 185/2000</b>	SEH (subsetor 1 e 2)		
<b>Decreto 186/2000</b>	SE BARÃO-RIACHUELO (subsetor BARÃO e RIACHUELO)		
<b>Decreto 188/2000</b>	Coletora 1 Coletora 2 Coletora 3 Setorial		Coletora 1 Coletora 2 Setorial
<b>Decreto 248/2000</b>	SE OI Tatuquara (via principal) SE OI Tatuquara (via terrenos) metropolitana)	SE OI Tatuquara (demais (via terrenos)	
<b>Decreto 250/2004</b>	SEVS SEVC		ZUC II SEVS SEVC
<b>Decreto 887/2004</b>	Uso Misto	Linhão do Emprego	
<b>Decreto 174/2008</b>			APA Iguaçu – Alta Restrição
<b>Decreto 919/2010</b>	ZR4 ZR-SF ZR U ZT NC (vias externas) ZT NC (demais terrenos) ZT NC (vias externas)		
<b>Lei 13909/2011</b>	POLO LV SE LV ZED LV ZS 2 LV		
<b>Lei LV (14773/2015)</b>	ZTLV		

Quadro 5. Análise da liberação do uso para Templo Religioso segundo a Lei de zoneamento  
Fonte: Elaborado pelo autor

\*dependendo do porte é permissível

Em Curitiba, apesar de não haver menção na Lei 9800/2000 sobre a liberação das atividades de organizações religiosas em zonas residenciais, ela é permitida desde 1990 pela Lei 7529. Na mencionada legislação, fica definido que nas zonas residenciais em vias normais onde o uso é permitido, a área total das instalações de

apoio e vinculadas à atividade de casa de culto (tais como: salão paroquial, salão de festas, salas de catequese, administração e similares), não poderá exceder 1/3 da área da nave e não poderá ultrapassar 150m<sup>2</sup>.

O decreto 183/2000 caracteriza este tipo de atividade como concentrador de pessoas e veículos, com níveis altos de ruídos e padrões especiais. Porém, em síntese, as características de sua aprovação pouco diferem dos demais usos. Não há na legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo mecanismos previstos para a adequação sonora do uso do imóvel. A lei 10.625/2002 (Dispõe sobre os ruídos urbanos) e o Decreto 1.819/2011 (Trata do Sistema de Licenciamento Ambiental) apresentam as normativas que regeriam sobre o ruído nas edificações. Porém, esta lei não descreve como devem dar-se os procedimentos ou quais as exigências necessárias para o uso de templo religioso. Em relação à geração de tráfego, o decreto 1021/2013 prevê que o templo religioso tenha uma proporção de vagas de estacionamento maior do que em outras atividades (CURITIBA, 2013):

- 1 vaga / 80,00m<sup>2</sup> da área construída administrativa
- 1 vaga / 25,00m<sup>2</sup> da área destinada ao salão paroquial
- 1 vaga / 50,00m<sup>2</sup> para nave até 350,00m<sup>2</sup> e via com largura mínima de 12,00m
- 1 vaga / 33,00 m<sup>2</sup> para nave até 350,00m<sup>2</sup> e via com largura inferior a 12,00m
- 1 vaga / 25,00 m<sup>2</sup> para nave com área superior a 350,00m<sup>2</sup>

Atualmente, segundo o decreto 140/2016, lançado em fevereiro de 2016, todos os locais com uso comunitário, dentre os quais o uso de templo religioso, são passíveis de regularização com flexibilização de todos os parâmetros urbanísticos e construtivos à critério do CMU. Esses locais possuem ainda isenção e redução de cobrança de compra de potencial construtivo, se assim for estipulado pelo CMU dependendo do tamanho da construção, na seguinte proporção:

- I – Imóveis até 200,00 metros quadrados edificadas: isentos de cobrança da cota-padrão;
- II - Imóveis de 200,01 a 400,00 metros quadrados edificadas: redução de 50% no valor da cota-padrão;
- III - Imóveis de 400,01 a 800,00 metros quadrados edificadas: redução de 25% no valor da cota-padrão;
- IV- Imóveis acima de 800,00 metros quadrados edificadas: sem redução;

### 4.1.3. Considerações gerais

A partir da trajetória descrita na presente subseção é possível compreender que já nas primeiras legislações havia clareza sobre as características das atividades incômodas, como presença de ruído, gases, mau cheiro e problemas de tráfego ocasionados por carga e descarga. Contudo, a legislação não descreve medidas que possam ser tomadas visando minimizar a geração de conflitos ocasionados.

Observa-se no zoneamento do Plano Diretor de 1966 que a cidade se divide em poucas zonas e que os usos previstos nas zonas é bastante limitado, ou seja, não há uma ampla gama de atividades permitidas. Isto reduz as possibilidades de que as atividades permitidas ocasionem incômodos. Dentro desta lógica de minimização de conflito por exclusão, observa-se que nesta setorização das zonas residenciais já há uma clara divisão social, assim como a intenção de preservar as características sociológicas das zonas residenciais da classe alta por meio da restrição de usos, onde eram permitidos apenas os usos residencial, de ensino e biblioteca. Observa-se nesta legislação a intenção de setorizar a cidade por classes, ficando a área ao norte do centro destinada à população de mais alta renda, enquanto para a população de menor renda fica designada a área ao sul do centro histórico, o que desde o princípio implicou na liberação de usos econômicos diferenciados nas zonas. Esta divisão está implícita ainda nos dias atuais.

Na legislação de 1975 pode ser observado que a codificação da lei de zoneamento de uso e ocupação do solo, que vinha ocorrendo na Alemanha a partir do final da Segunda Guerra Mundial acompanha de forma tardia este movimento do cenário internacional. Observa-se que isto corroborou para a definição de uma legislação inacessível para a população de modo geral, de forma que há pouca compreensão das regras impostas na legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo.

Ainda em relação à lei de 1975, especificamente no veto para liberação de algumas atividades econômicas contidas na lei, entre elas o uso para templo religioso, demonstra-se que há a preocupação de que a atividade não ocasione incômodo em decorrência da sua natureza, o que deixa claro que a legislação na

forma como se encontra formatada não dispõe de mecanismos que minimizem a geração de conflitos ocasionados por estas atividades. Com o veto da liberação das atividades, a forma encontrada foi agir caso a caso. Se por um lado esta solução permite que sejam realizadas exigências específicas, por outro permite que os tomadores de decisão ajam de forma arbitrária sobre os casos.

A legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo atual apresenta uma grande fragmentação do território em zonas, o que pode indicar maior conhecimento sobre ele ou apenas a intencionalidade de atribuir diversas características. Devido a isto, a do conceito de uso do solo presente nas legislações anteriores não se percebe de modo tão claro como antes. Nesta legislação extinguem-se as áreas rurais; todo o município passa a ser área urbana. Entre as inovações propostas nesta legislação, é importante destacar o peso dos SEHIS no território, pois apresentam características extremas, tratando-se de tamanho de lote e de uso permitido, de posição no município e de extensão das zonas. É importante destacar a compreensão da formação do bairro Cidade Industrial ocupado em grande extensão por população de baixa renda de modo regular e irregular, sendo o zoneamento predominante o de SEHIS. A alteração dos parâmetros da ZTNC impôs nova dinâmica à antiga Conectora 5, promovendo alterações significativas na paisagem urbana e nos usos permitidos.

A partir do Quadro 5, que demonstra as zonas onde é permitida a atividade de templo religioso, é possível identificar que das sessenta zonas e setores diferentes no município, trinta e cinco permitem a implantação dos templos religiosos; em quinze delas o uso é permissível, ou seja, poderia ser liberado mediante avaliação do CMU e em duas delas o uso é tolerado. Isto indica que a referida atividade é permitida em uma grande extensão de áreas, sobretudo se considerarmos que grande parte do município é composto pelas zonas residenciais ZR2, ZR3 e ZR4 e que nestas zonas a atividade também é permitida.

Em relação às exigências de liberação para a atividade de templo religioso, observa-se que são pontuados os aspectos que provocam incômodo, como a concentração de pessoas e veículos e a presença de ruído. Entre as medidas definidas, visando minimizar possíveis conflitos, é feita a exigência de atendimento de mais vagas de estacionamento do que em outras atividades. No caso do ruído, a normativa (lei 10.625/2002 e Decreto 1.819/2011) é pouco clara quanto aos

procedimentos e exigências a serem feitas e não está diretamente ligada ao zoneamento. Ou seja, não há garantia de que as liberações sigam um rito igual para todas as liberações, além de não haver garantia de que, para que a referida atividade tenha permissão e se enquadre no zoneamento sejam necessárias adequações complementares.

Por último, é importante destacar que o disposto presente no decreto 140/2016 que prevê a regularização de imóveis, como de templo religioso, por meio da flexibilização de parâmetros com flexibilizações determinadas por meio do CMU poderia vir a indicar liberações sem restrições ou cumprimento de quaisquer exigências.

#### 4.2. TRATAMENTO DOS DADOS REFERENTES AOS CONFLITOS

A presente subseção tem como objetivo apresentar uma nova interpretação dos dados das reclamações levantadas, fornecendo dados trabalhados que possibilitem a melhor compreensão dos fenômenos estudados.

O tratamento dos dados considerou cinco aspectos dos conflitos considerados necessários para a interpretação do fenômeno estudado. Os mesmos encontram-se detalhados a seguir.

##### **4.2.1. Motivações ou causas da reclamação**

Nesta subseção, os dados coletados da Central do 156 referentes à descrição da situação relatada pelo cidadão como causa do conflito foram sistematizados e tabulados para posterior representação por meio de gráfico. A interpretação destes dados pretende cumprir com o seguinte objetivo de pesquisa: Identificar se as principais motivações ou causas que impulsionaram a formalização da reclamação junto à prefeitura são competências da atual legislação de zoneamento de uso e ocupação.

Para a sistematização dos dados, procedeu-se inicialmente com a leitura das descrições realizadas junto às solicitações para identificação das características contidas nas solicitações. Exemplificando, na descrição informada pelo cidadão:

*“Solicita providências da fiscalização perante a situação relatada a seguir, informa que na igreja normalmente acontece velórios e são de madrugada, as pessoas cantam alto o que incomoda muito os moradores pois sempre acontece velórios no local e as pessoas que vão ao local acabam deixando muito lixo na rua como por exemplo copos plásticos. Complementa que além desse problema a música é muito alta”*, foram identificadas incomodidades em relação à geração de ruído, ao horário de funcionamento e a presença de lixo no local. De maneira análoga à mencionada, foi realizado o tratamento dos dados para todas as descrições informadas.

As causas relatadas foram sintetizadas por meio de tabelas separadas ano a ano, contendo todas as razões identificadas. Observa-se que para uma mesma reclamação pode haver o relato de uma causa ou de várias. Portanto, o número de fatores que incomodam não coincide com o número de reclamações. A partir dos dados obtidos na análise foram gerados gráficos considerando como 100% (cem por cento) a totalidade dos incômodos relatados.

Uma particularidade encontrada nas descrições é a presença, principalmente nos anos iniciais da pesquisa, de um parecer único, padrão, sem detalhamento, tendo este o seguinte conteúdo: *“Solicita verificação referente a alvará comercial para templos religiosos, constatando se está regular e cumprindo com as determinações contidas na liberação”*. Este tipo de conteúdo não explicita as razões que conduziram o munícipe à reclamação. Observa-se que este tipo de parecer é o que predomina nos dois primeiros anos da pesquisa, sendo de 67% no ano de 2010 e 46% no ano de 2011, passando a diminuir progressivamente estando presente em 19% das solicitações de 2015.

Conforme informação da Central do 156<sup>8</sup>, em março de 2012 foi realizado o pedido pelo setor de fiscalização da Secretaria Municipal do Urbanismo que, em casos de solicitação, denúncia ou reclamação, fosse promovida a fidelização integral do conteúdo descrito pelo munícipe quando do seu cadastramento junto à Central do 156. Esta alteração no cadastramento destas requisições passou a ser implantada a partir de maio de 2012. Antes disso, todas as solicitações continham uma mensagem padrão. Em alguns casos o atendente não especificava o problema relatado, apenas mantinha este parecer. Este posicionamento impedia que as solicitações fossem corretamente encaminhadas e resolvidas. Deve-se ressaltar

---

<sup>8</sup> Este esclarecimento foi solicitado via e-mail para o respectivo setor.

também que em novembro de 2010<sup>9</sup> foi implantado um sistema de *chat* para cadastramento de requisições em Curitiba, o que permite dar maior descrição às solicitações.

Entre os incômodos relatados pelos munícipes foram identificados quatro tipos diferentes, sendo eles: presença de ruído, incômodo com estacionamento de veículos nas imediações do local, horário de funcionamento do estabelecimento, características do rito religioso. Além destes incômodos, foi verificado que houve o questionamento em relação às seguintes questões apontadas: reincidência de reclamação sem solução, presença de irregularidade na construção, presença de outro comércio irregular no mesmo local, informação de que é uma zona residencial e outros assuntos variados e cuja quantidade não foi relevante na pesquisa. Apesar destes questionamentos não constituírem incômodos, mas sim motivações ou causas para a reclamação, eles foram tabulados.

Conforme a imagem da Figura 6, a presença de ruído no local foi a situação mais citada nas solicitações, sendo atribuída a 68% das reclamações em 2014, ano com maior percentual. Os cidadãos relatam presença de barulho alto, com música, banda, tambores, som alto, gritos, ou outros. Em vários relatos os cidadãos questionam se o local conta com algum isolamento acústico. Em relação ao estacionamento de veículos nas proximidades do local, foi relatado que os frequentadores dos templos religiosos estacionam nas ruas próximas gerando transtorno, que muitas vezes os carros são estacionados em locais proibidos, como calçadas, gramado e guias rebaixadas, impossibilitando o acesso de veículos aos imóveis próximos. Em outros casos foi mencionado que o local não conta com estacionamento ou que o mesmo é inapropriado. A menção ao estacionamento representou 12% das reclamações em 2013, ano onde este item foi mais mencionado. Quando relatada alguma incomodidade em relação ao horário, predominantemente refere-se ao horário de funcionamento do estabelecimento, indicando que o local fica em funcionamento em horários inapropriados, estendendo-se até tarde da noite ou durante a madrugada. A maior incidência de reclamações relativas a horários ocorreu em 2015, representando 11% do total de reclamações. Estas três incomodidades foram as mais recorrentes nas reclamações relatadas pela população. Os dados sistematizados encontram-se ilustrados na Figura 6.

---

<sup>9</sup> <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/central-156-tem-nova-ferramenta-de-chat/21094>

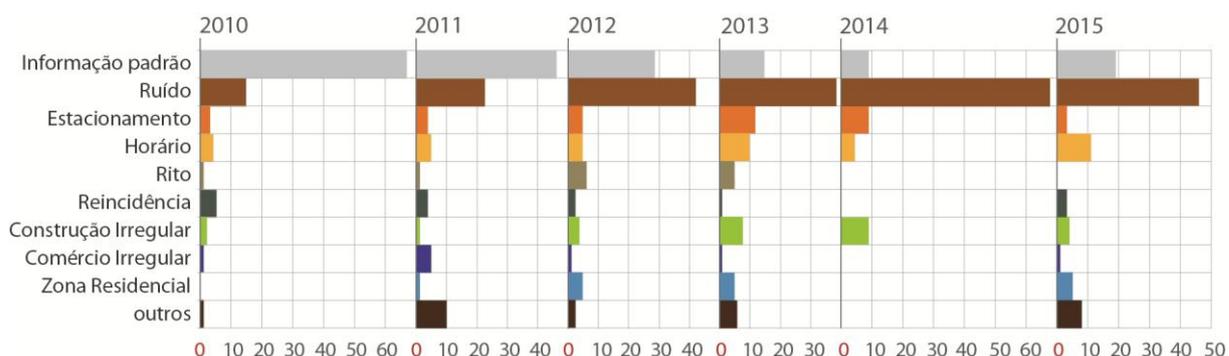


Figura 6 Gráfico com as motivações que influenciaram o contato do munícipe com o poder público

Fonte: Elaborado pelo autor

Entre os demais aspectos relatados, é importante ressaltar a afirmação de que já havia sido realizada uma solicitação no local e que o problema persistia; também houveram relatos questionando se aquela atividade poderia ocorrer naquele local por tratar-se de uma zona residencial. Foi observado nos relatos a preocupação com as irregularidades na construção, problemas com relação à falta de saídas de emergência, material da construção (madeira), pouca segurança no local, o que remete à segurança do usuário.

#### 4.2.2. Zona e sistema viário

Considerando que a presente pesquisa tem como objetivo confrontar os dados das reclamações com a sua respectiva classificação segundo a legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo, nesta subseção foi realizada a complementação e tratamento dos dados obtidos inicialmente. Esta complementação foi realizada visando alcançar os seguintes objetivos previstos: Identificar se há alguma relação entre o padrão da zona (ou tipo de via) e a incidência de incomodidades.

Portanto, a partir dos seguintes dados informados pelo cidadão: endereço, bairro, e ruas transversais ao local da ocorrência, foi verificado perante a legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo atual em qual zona e sistema viário o local se enquadra. Estes dados inicialmente foram tabulados e posteriormente representados graficamente segundo o ano da reclamação. As reclamações

reincidentes, ou seja, aquelas que ocorreram no mesmo lugar no mesmo ano, não foram consideradas nesta análise, evitando a ocorrência de distorção. Também foram desconsiderados endereços inexistentes ou imprecisos (com dados faltantes como numeração). O número de dados utilizados para o estudo está representado no Quadro 6.

ANO	RECLAMAÇÕES TEMPLOS RELIGIOSOS	DADOS IMPRECISOS OU INEXISTENTES	LOCAIS FINAIS
2010	83	20	63
2011	65	14	51
2012	63	14	49
2013	69	11	58
2014	19	3	16
2015	76	3	73

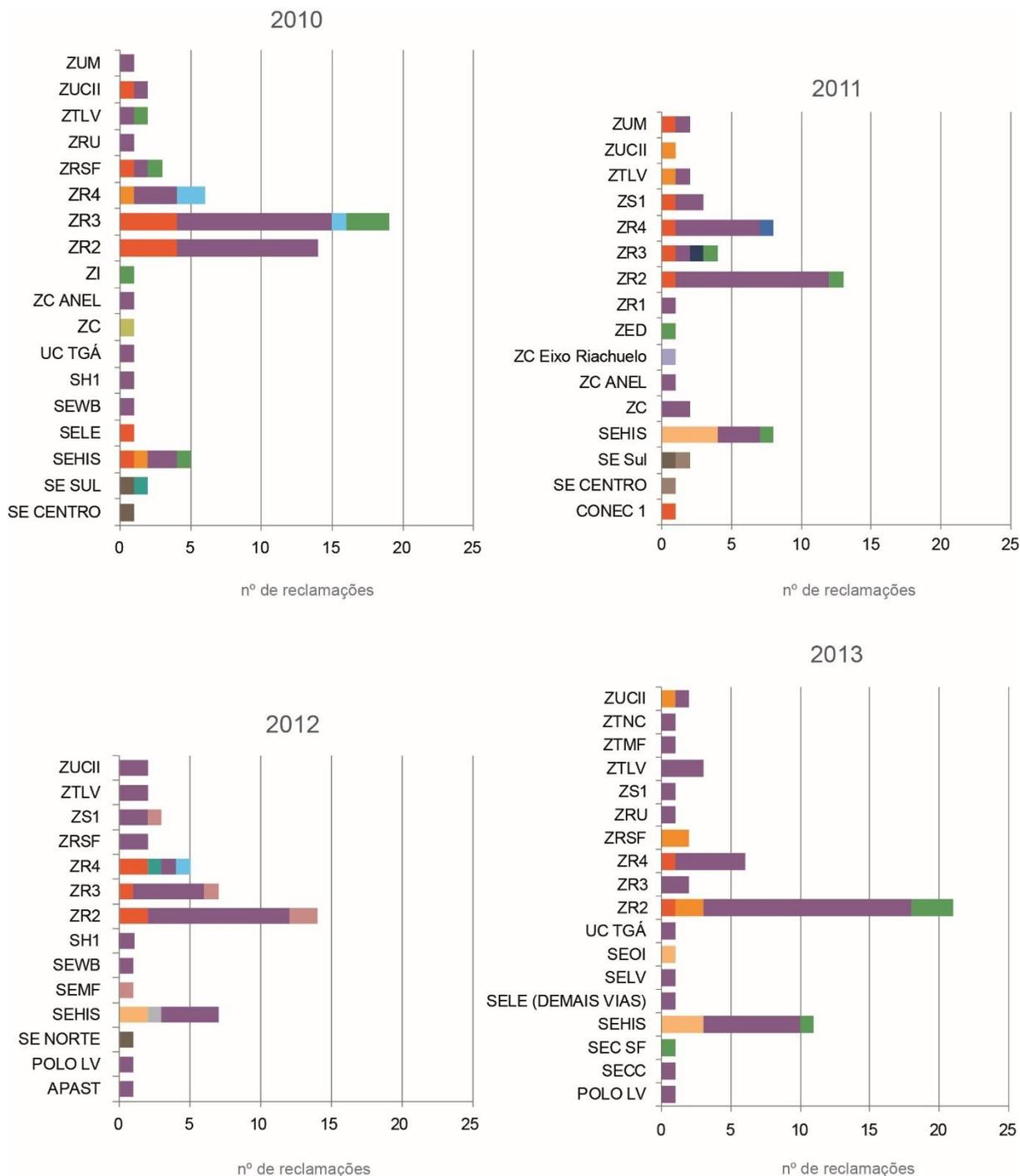
Quadro 6. Número de dados levantados e tratados  
Fonte: Elaborado pelo autor

Na legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo de Curitiba, a determinação dos usos permitidos fica definida em função da combinação da classificação do local segundo a zona e o sistema viário. Portanto, os gráficos representados na Figura 7 e na Figura 8 apresentam os dados referentes à zona e ao sistema viário onde os locais que tiveram reclamações estavam inseridos.

Em relação às zonas, observa-se que em todos os anos o maior número de reclamações se concentrou em zonas residenciais. No ano de 2010, o maior número de reclamações ocorreu nas ZR2, ZR3, ZR4 e no SEHIS, sendo que no ano de 2010 a ZR3 foi a zona que obteve o maior número de reclamações, num total de 30% das reclamações recebidas, seguida da ZR2 com 22% e ZR4 com 10%. O SEHIS recebeu 8% das reclamações daquele ano.

Nos quatro anos seguintes a ZR2 foi a zona que mais recebeu reclamações, tendo obtido 25%, 29%, 36%, 31% e 26% das reclamações dos anos de 2011 a 2015. As outras zonas que tiveram reclamações em número significativo no ano de 2011 foram as ZR4 e SEHIS, com 16% e a ZR3, com 8%. No ano de 2012, as ZR3 e SEHIS obtiveram cada uma 15% das reclamações, e a ZR4, 10%. Em 2013, a SEHIS recebeu 19% das reclamações totais, seguida da ZR4, que obteve 10%. Em

2014, a ZR3 concentrou 13% das reclamações e em 2015 esta mesma zona teve 14%, enquanto o SEHIS apresentou 15% das reclamações.



LEGENDA - Classificação do Sistema Viário

- Central
- Coletora 1
- Coletora 3
- Externa
- Prioritaria 2
- Linhão
- Pedestre
- Outras Vias
- Coletora 2
- Eixo Riachuelo
- Prioritaria 1
- Prioritaria 3
- Normal
- Setorial

Figura 7 Gráfico da zona e o sistema viário dos locais com reclamações entre 2010 e 2013  
 Fonte: Elaborado pelo autor

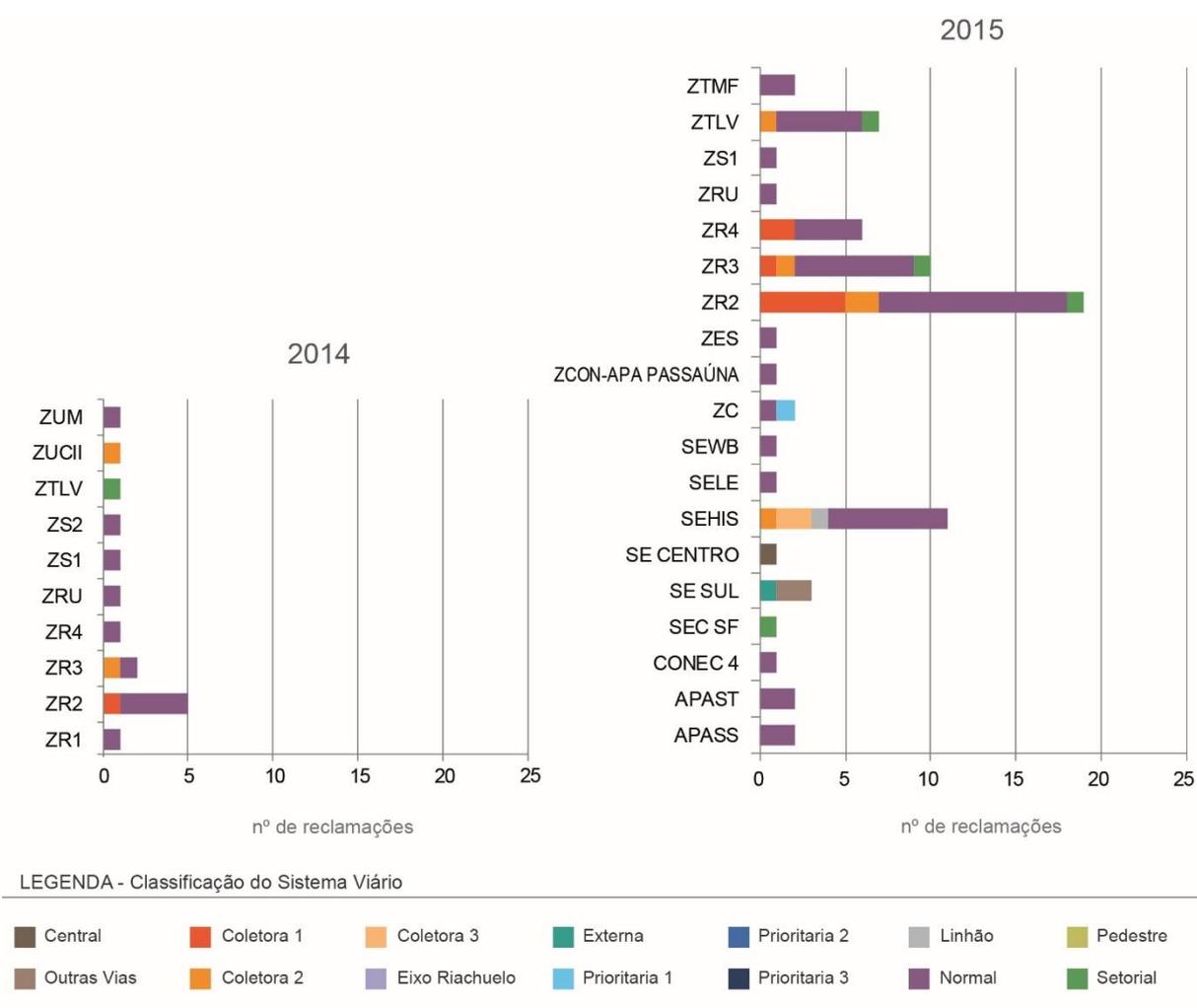


Figura 8 Gráfico da zona e o sistema viário dos locais com reclamações em 2014 e 2015  
Fonte: Elaborado pelo autor

Observa-se que em relação ao sistema viário invariavelmente o tipo de via que é mais representativo nas reclamações foi em casos de vias “normais”, sendo que o índice de reclamações neste tipo de vias supera os 50% em todos os anos, representando 72% e 73% nos anos de 2013 e 2014, respectivamente.

Ressalta-se que no caso de locais em “via normal”, os parâmetros urbanísticos que regem sempre serão os da zona, uma vez que a legislação específica do sistema viário não estabelece padrões diferenciados para estes tipos de via. Como exceção a esta afirmação está o caso das zonas constantes da Linha Verde, onde o que prevalece é o parâmetro da zona.

Além do mencionado tratamento de dados, considerou-se necessário visualizar os dados referentes às zonas onde se obtiveram reclamações agrupadas em ordem decrescente, de modo a concentrar as zonas que obtiveram maior

número de reclamações. Neste sentido, foi representativa a visualização dos dados mediante um gráfico de Pareto, o que permitiu a visualização das “zonas vitais”, em analogia aos conceitos de “problemas vitais” interpretados neste tipo de gráficos. Observa-se que 80% das reclamações ocorridas entre os anos de 2010 e 2015 ocorreram em aproximadamente 20% das zonas com ocorrência. As “zonas vitais” foram identificadas como sendo a ZR2, SEHIS, ZR3, ZR4, ZTLV, ZUCII, ZRSF e o SE SUL.

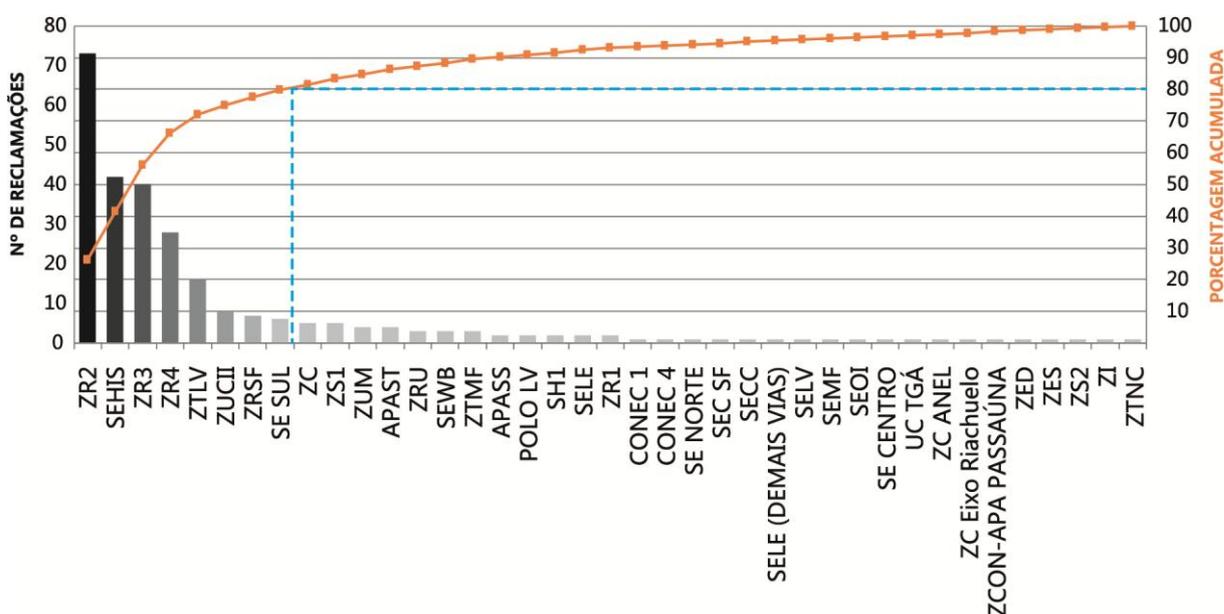


Figura 9 Reclamações distribuídas por zonas nos anos de 2010 a 2015  
Fonte: Elaborado pelo autor

Visando realizar a compreensão espacial das reclamações no território do município, os locais que obtiveram reclamações foram representados em um mapa indicando o ponto onde se obteve reclamação. Os locais foram sinalizados por meio de um ponto e caracterizados com cores indicando a classificação da zona para o local, conforme ilustrado na Figura 10. O objetivo deste mapa foi representar as denominadas “zonas vitais” (pontos coloridos), considerando que elas são as mais significativas, já que representam 80% das reclamações. As demais zonas, que correspondem aos restantes 20% das reclamações, foram representadas todas com a cor cinza.

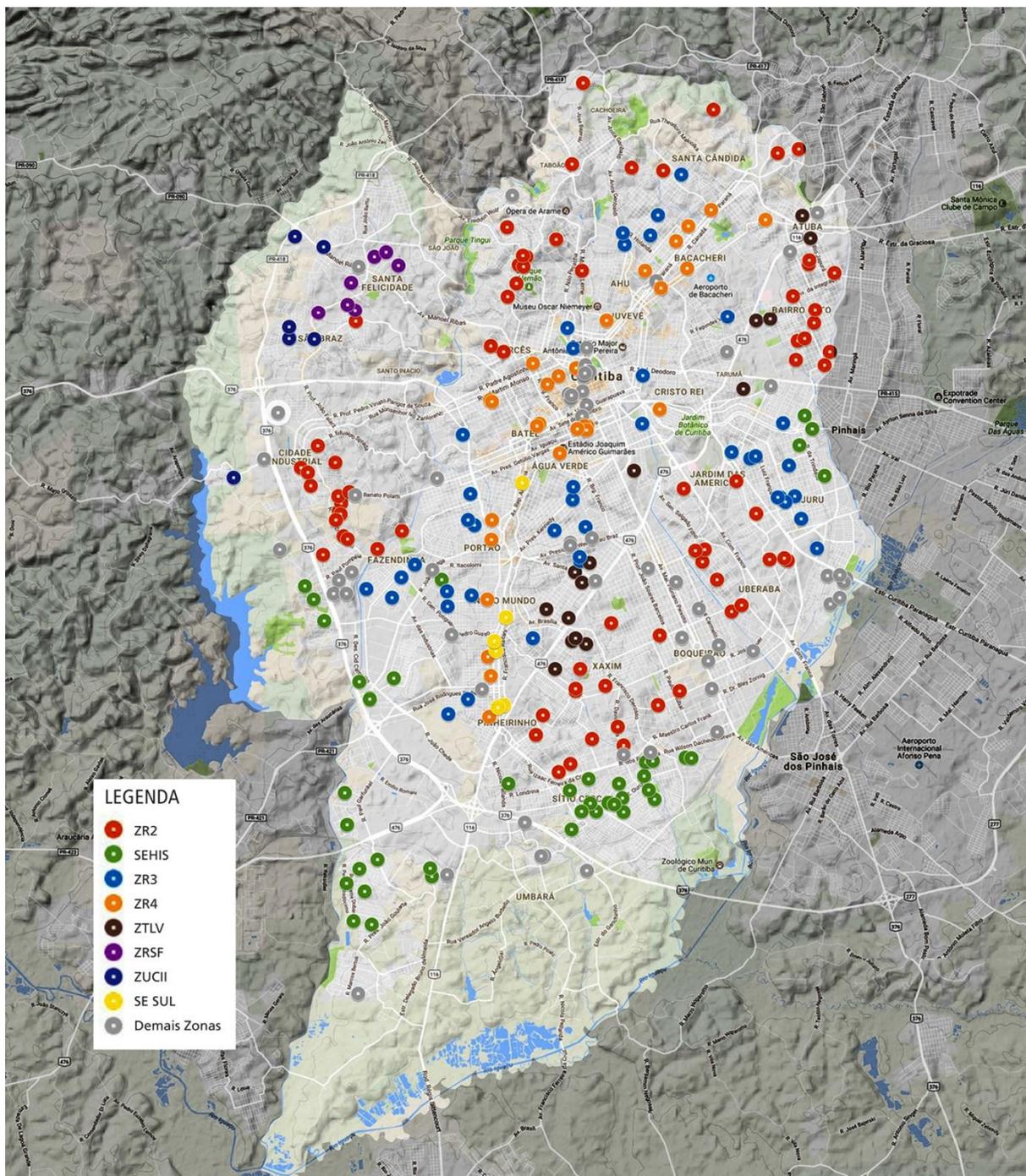


Figura 10 Mapa da distribuição espacial dos locais com reclamações conforme a zona  
Fonte: Elaborado pelo autor a partir do *Google Maps*

O mapa permite observar que os locais com reclamação encontram-se dispersos em todo o território do município, sendo possível realizar uma leitura das “zonas vitais”. Ao sul, observam-se alguns pontos (amarelos) que indicam a presença de reclamações junto ao eixo estrutural. Ao redor de todo o trajeto deste eixo é possível observar a concentração dos pontos (alaranjados) que indicam

reclamações em ZR4. À medida que há o afastamento do eixo estrutural, destacam-se alguns pontos em azul claro, que correspondem à ZR3. De forma mais esparsa, em uma faixa contígua e ampla, encontram-se os pontos vermelhos que correspondem à ZR2. Ao leste do município observa-se a presença de alguns pontos da ZR3 (azul claro) ao longo de uma linha que corresponde à Avenida Engenheiro Costa Barros.

Destaca-se a ocupação periférica, principalmente na porção sul do município, dos pontos definidos em SEHIS. Na porção oeste do município, identificam-se os pontos situados no bairro Santa Felicidade. Por fim, são identificados os locais cuja reclamação ocorreu ao longo da Linha Verde (pontos marrons), que delimitam uma linha paralela ao eixo estrutural ligando a cidade de norte a sul.

#### **4.2.3. Regularidade do Estabelecimento de templo religioso**

A complementação dos dados verificando a regularidade do local onde ocorreu a reclamação se deu de modo a atingir o seguinte objetivo da pesquisa: Identificar se a situação de regularidade do estabelecimento influencia na geração de incomodidade.

Portanto, para proceder com esta verificação foi necessário confrontar a situação de regularidade do local onde se obteve a reclamação.

Para abertura, registro e legalização de uma atividade econômica é necessário registro na Prefeitura Municipal (concessão do alvará de funcionamento e autorização de órgãos responsáveis pela saúde, segurança pública, meio ambiente, corpo de bombeiros e outros órgãos, conforme a natureza da atividade), Junta Comercial, Receita Federal (CNPJ) e Secretaria de Fazenda do Estado (inscrição estadual e ICMS). O que irá determinar se uma atividade pode ser instalada em um determinado local será a legislação municipal de zoneamento de uso e ocupação do solo.

O Alvará de Funcionamento é o documento emitido pela prefeitura concedendo aos estabelecimentos o direito de exercerem a atividade econômica desejada. A expedição do alvará é de competência da prefeitura, sendo que somente será obtido Alvará de Funcionamento aqueles estabelecimentos que

tiverem permitida a atividade econômica segundo a determinação da legislação de uso e ocupação do solo.

Além disto, para a construção de edificações no município, é necessária a obtenção de um alvará de construção. O alvará de construção é emitido para a finalidade que a edificação virá a ter, portanto no caso do funcionamento de um templo religioso o alvará deverá ser emitido para esta finalidade<sup>10</sup>, o que significa que a construção deverá obedecer às exigências para esta finalidade e que, conforme análise da legislação efetuada na subseção 4.1.2, será diferente da liberação dos outros usos. No caso da legislação atual, é requerido um maior número de vagas de estacionamento por metro quadrado construído. Quando uma edificação possui alvará de construção para a finalidade da atividade que será desenvolvida no local, ela possui alvará de construção específico.

Nesta pesquisa procurou-se identificar a situação de regularidade dos locais onde se obteve reclamação em ambos os aspectos, da construção e do uso, procurando evidenciar se a situação de regularidade do estabelecimento influencia ou não na geração de incomodidade. Foi considerado que todos os locais onde se obteve reclamação tinham funcionamento de templos religiosos.

Em relação ao alvará de construção, deve-se observar que para o imóvel estar regular não basta apenas possuir alvará de construção aprovado. É necessário que, quando da conclusão da obra, a prefeitura realize uma vistoria verificando que o que estava previsto no alvará tenha sido executado. Após esta vistoria é emitido um Certificado de Conclusão de Vistoria de Obras – CVCO. Em alguns casos é exigida a apresentação de laudos técnicos como condição para a emissão do CVCO. Os templos religiosos precisam de emissão de Licença Prévia quando da emissão do alvará de construção e de Licença de Instalação para a emissão do CVCO. A Autorização Ambiental de Funcionamento - AFU deve ser requerida para a atividade de templo religioso. Segundo contato com a Secretaria Municipal do Meio Ambiente – SMMA, foi informado que para a emissão de AFU em igrejas é requerido antessala, portas e janelas fechadas, sistemas de troca de ar com isolamento acústico, isolamento acústico no teto, e outros itens de isolamento acústico apenas

---

<sup>10</sup> Segundo a legislação Municipal, a classificação da atividade de templo religioso para a obtenção de alvará de construção é Comunitário 2 – Templos Religiosos.

se considerado necessário. Porém, esta exigência não está explícita na legislação, concluindo que trata-se de uma decisão arbitrada segundo o caso.

Um local estará em situação de irregularidade se ele não possuir alvará de construção específico para a atividade que exerce ou ainda se possuir alvará de construção específico, mas sem emitir o CVCO. É considerado regular apenas aquele local com o alvará de construção e CVCO. Os locais que não possuíam alvará de funcionamento foram definidos como informalidade, conforme representado no esquema da Figura 11.



Figura 11 Esquema da condição de regularidade do estabelecimento  
Fonte: Elaborado pelo autor

Para a determinação destas informações foi necessário realizar a complementação dos dados com as informações de alvará de construção e alvará de funcionamento dos estabelecimentos. Cabe recordar que as informações da Central do 156 podem ter imprecisões. Para a determinação da existência dos alvarás era imprescindível dispor do endereço oficial do local e definir a Indicação Fiscal<sup>11</sup>, número exclusivo do imóvel no cadastro na prefeitura. Procedeu-se inicialmente a realizar uma triagem dos dados visando determinar apenas os locais cujo endereço informado era oficial, o que foi realizado por meio de consulta ao

<sup>11</sup> A Indicação Fiscal é definida segundo o setor, quadra e lote, portanto é individual e única no município. Todas as informações cadastrais dos imóveis são registradas segundo esta identificação.

cadastro da prefeitura. Aqueles locais que não possuíam endereço oficial passaram por uma nova verificação, que constou do ato de observar se no endereço informado ou na posição informada na rua em relação à descrição das ruas transversais era possível localizar o templo religioso. Esta verificação foi realizada a partir do *Google Maps* e do *Google Street View*.

Esta etapa, denominada como triagem dos dados, reduziu o número de locais aptos para a análise, conforme ilustrado na Quadro 7. Também não foram contabilizados os locais com reclamações repetidas.

ANO	RECLAMAÇÕES TEMPLOS RELIGIOSOS	LOCAIS APTOS
2010	83	54
2011	65	38
2012	63	39
2013	69	44
2014	19	12
2015	76	52

Quadro 7. Locais aptos para análise  
Fonte: Elaborado pelo autor

Em relação à regularidade do alvará de funcionamento, foram identificados três casos relevantes:

- 1) local possuía alvará de funcionamento antes da reclamação porém o alvará expirou, foi cancelado ou estava vencido quando da reclamação efetuada;
- 2) local passou a ter alvará de funcionamento após a reclamação.
- 3) local possuía alvará de funcionamento antes da reclamação e o mantinha quando da reclamação.

Os dados complementados estão representado no Quadro 8. Observa-se uma constante em todos os anos do estudo: o número de locais sem alvará de funcionamento é muito elevado. A proporção de locais regulares, no que se refere ao alvará de funcionamento antes da reclamação, foi sempre abaixo de 10% do total estudado: 6% em 2010, 5% em 2011, 3% em 2012, 2% em 2013, 8% em 2014 e 8% em 2015, conforme Quadro 8. Em números absolutos isto significa que no ano em

que havia mais locais com alvará de funcionamento antes da reclamação eles existiam em apenas quatro estabelecimentos dos cinquenta e dois locais.

Observa-se que o número de estabelecimentos regulares depois da reclamação aumenta em todos os anos, exceto em 2015. Contudo, este aumento não é tão significativo em relação ao número de reclamações efetuadas, sendo que ele não ultrapassa os 23% das reclamações em locais considerados aptos. Isto significa, em números absolutos, que no ano em que houve o maior número de locais que passaram a ter alvará de funcionamento, totalizou-se nove locais regulares. Em relação aos locais que possuíam alvará de funcionamento antes e depois da reclamação, a quantidade não é significativa em comparação com o número total de reclamações.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Locais com <b>alvará de funcionamento antes</b> da reclamação	6%	5%	3%	2%	8%	8%
Locais com <b>alvará de funcionamento depois</b> da reclamação	13%	16%	23%	11%	-	6%
Locais com <b>alvará de funcionamento antes e depois</b> da reclamação	-	-	3%	7%	8%	6%

Quadro 8. Locais que possuíam alvará de funcionamento para templo religioso  
Fonte: Elaborado pelo autor

De todos os locais estudados, não houve nenhuma alteração em relação ao alvará de construção antes e depois da reclamação; todos eles já existiam antes da reclamação. O número de locais que possuíam alvará de construção específico com CVCO é pequeno, conforme é possível observar no Quadro 9, sendo que representou apenas 2% dos locais que tiveram reclamações nos anos de 2010, 2013 e 2015, e 11% no ano de 2011, totalizando quatro alvarás de construção específicos com CVCO. Nos anos de 2012 e 2014, não houve locais que apresentassem alvará de construção com CVCO.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Locais com <b>alvará de construção específico</b>	4	3	5	5	2	3

sem CVCO						
Locais com <b>alvará de construção específico</b> com CVCO	1	4	-	1	-	1

Quadro 9. Locais que possuíam alvará de construção para templo religioso  
Fonte: Elaborado pelo autor

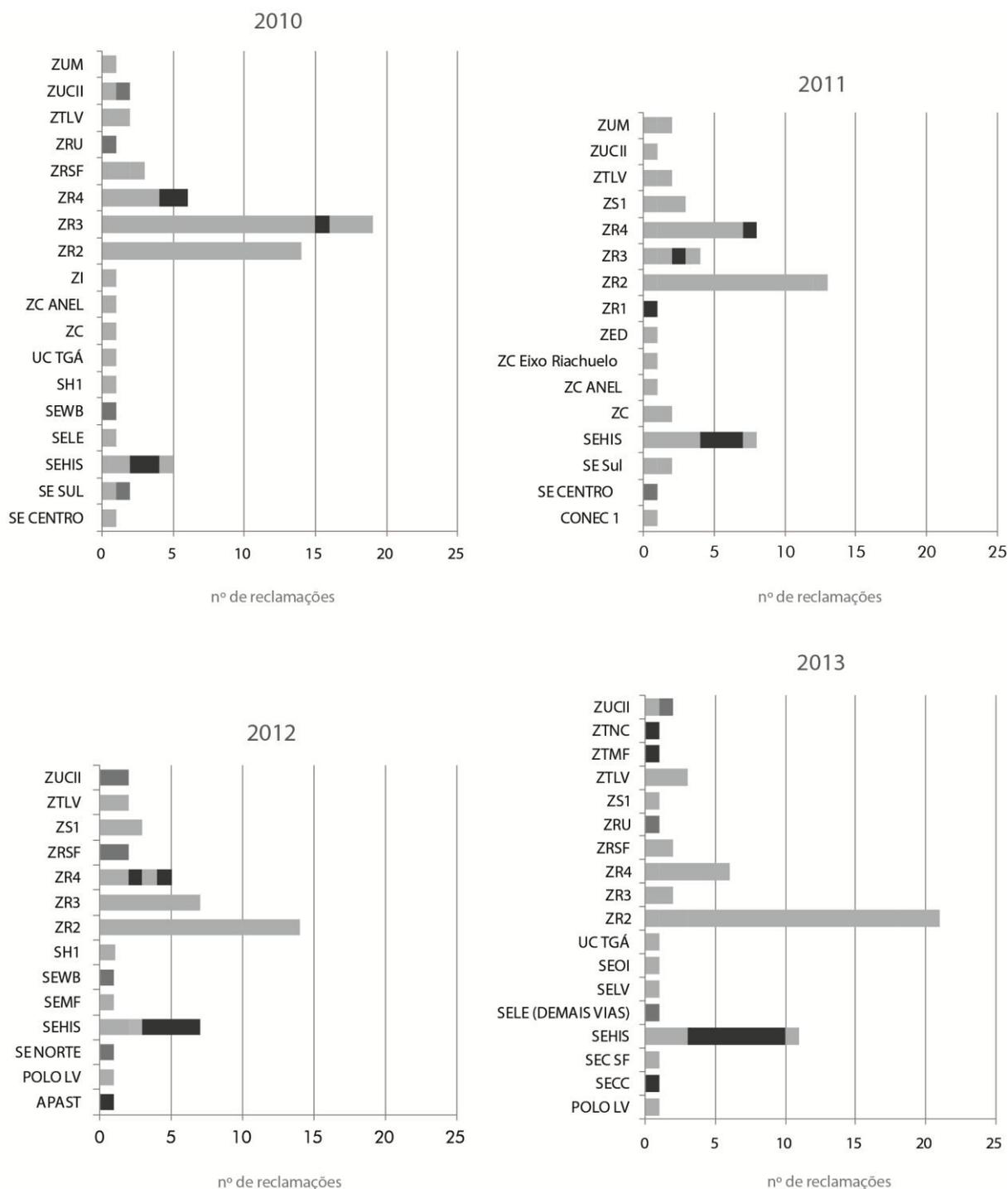
#### 4.2.4. Possibilidade de regularidade da atividade no local da reclamação

Uma vez verificado se o local está ou não em situação de regularidade, a verificação da possibilidade de regularidade da atividade no local da reclamação viria a confrontar a situação de regularidade da implantação da atividade com a legislação de zoneamento. Foi realizada a verificação observando se, segundo a legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo, a atividade era permitida, permissível<sup>12</sup> ou proibida. Esta premissa da legislação viria a garantir a minimização do conflito pela exclusão da atividade em relação à zona/ sistema viário. Para isto, os dados referentes à zona e ao sistema viário de cada local que obteve reclamação foram confrontados com a legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo, e verificou-se se os locais que obtiveram reclamação poderiam ter a atividade permitida, permissível ou proibida.

Estes dados foram sistematizados de acordo com o ano da reclamação, representados segundo a zona e o sistema viário em que o local se encontrava. Cabe observar que, apesar deste gráfico não representar o sistema viário, há correspondência entre a posição dele em relação aos gráficos anteriores representados na Figura 7 e Figura 8, de forma a comparar a possibilidade de liberação da atividade de acordo com a zona e o sistema viário.

Observa-se que, em todos os anos, o percentual de locais que poderiam ter as atividades liberadas é extremamente alto, ficando acima de 70%. Obtiveram-se os seguintes percentuais de locais que poderiam ter a atividade liberada: 84% em 2010; 82% em 2011; 75% em 2012; 78% em 2013, 86% em 2014 e 73% em 2015.

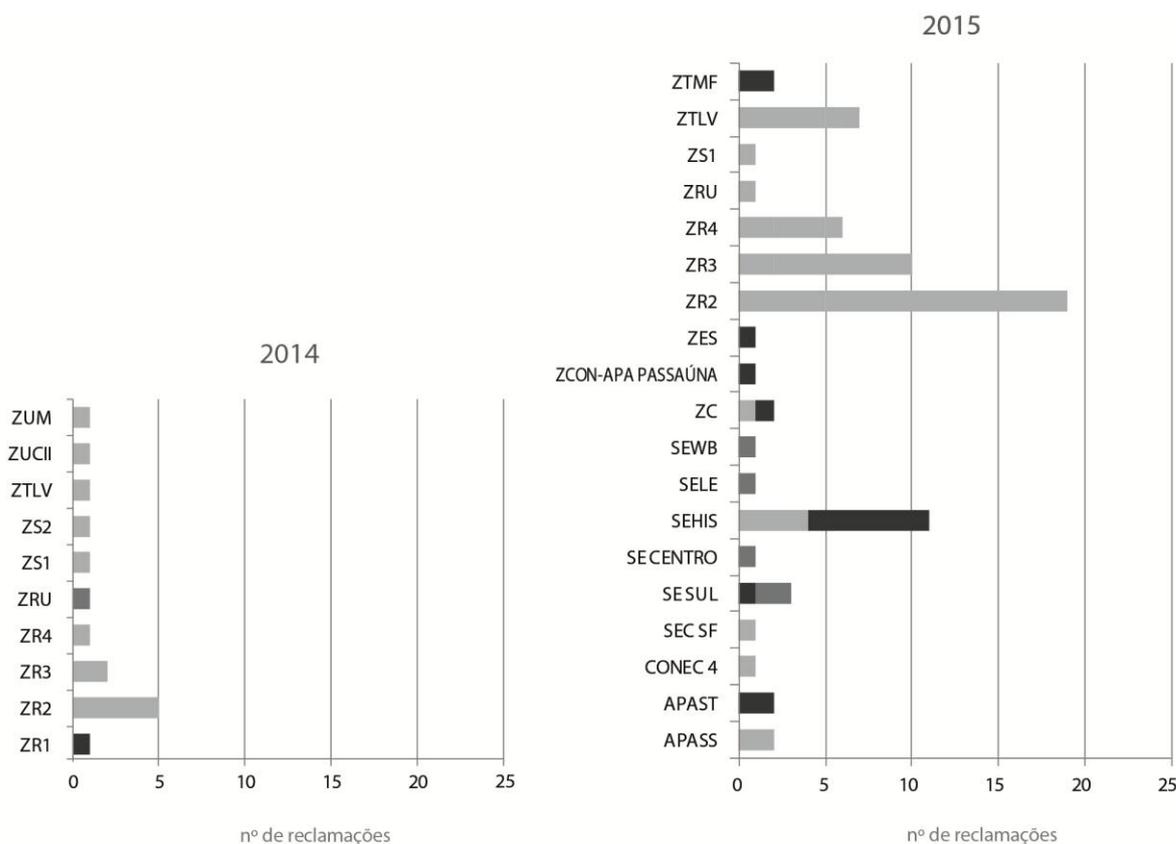
<sup>12</sup> Conforme legislação municipal, as atividades permissíveis requerem apreciação do CMU para liberação.



LEGENDA - Possibilidade de regularização da atividade de templo religioso

■ Proibido    ■ Permissível    ■ Permitido

Figura 12 Gráfico representando a possibilidade de regularidade do local que obteve reclamação nos anos de 2010 a 2013  
 Fonte: Elaborado pelo autor



LEGENDA - Possibilidade de regularização da atividade de tempo religioso

■ Proibido ■ Permissível ■ Permitido

Figura 13 Gráfico representando a possibilidade de regularidade do local que obteve reclamação nos anos de 2014 e 2015  
Fonte: Elaborado pelo autor

Considerando que a permissão de usos na legislação de zoneamento de Curitiba é uma combinação dos usos permitidos segundo a zona e o sistema viário, é possível observar que no SEHIS, em vias “normais”, é onde é mais concentrada a proibição do uso, em todos os anos estudados. Outra proibição significativa representada se dá nas vias prioritárias 1, 2 e 3 onde, invariavelmente, independente da zona onde esta atividade esteja localizada, ela será proibida. Deve-se ressaltar ainda o caso da ZR1, que representa uma zona de uso residencial exclusivo e que restringe as atividades econômicas; portanto, aparecem casos de reclamação nesta zona.

#### 4.2.5. Distribuição territorial e aspectos socioeconômicos

Em Curitiba, a divisão de bairros existe oficialmente desde 1975, criada por meio do decreto 774. A análise territorial pretende aproximar a compreensão dos dados coletados a uma perspectiva socioeconômica e cultural. Pretende expor a relação dos locais onde ocorreram as reclamações com as características da população e da ocupação do território. Portanto, pretende atingir o objetivo proposto de: Estabelecer se existe alguma relação entre os locais de conflito e as condições socioeconômicas e territoriais do bairro.

Inicialmente, foi realizado o tratamento de todos os dados obtidos a partir da Central do 156, de seus endereços, os quais foram tabelados, agrupados por bairros e visualizados segundo todo o intervalo do estudo. A partir desta sistematização dos dados, os mesmos foram representados em um mapa indicando a quantidade de reclamações que cada bairro teve, conforme ilustrado na Figura 14.

A partir do mapa realizado, é possível observar que as reclamações se distribuem de forma dispersa, porém heterogênea no território. Nos anos de estudo, o Centro teve uma alta concentração de reclamações, destacando-se dos bairros contíguos, que obtiveram pouca ou nenhuma reclamação. O bairro que apresentou maior número de reclamações foi a Cidade Industrial, com vinte e oito reclamações no período. Observa-se que a maior concentração de reclamações se deu nos bairros da porção sul do município, destacando-se os bairros Sítio Cercado, Uberaba, Xaxim, Boqueirão e Cajuru. Na porção norte do município, o único bairro que apresentou um número alto de reclamações, posicionando-se em quarto lugar em relação aos demais bairros foi o Bairro Alto, localizado no limite do município, divisa com o município de Pinhais. Os bairros Portão, Novo Mundo, Capão Raso e Pinheirinho, que são bairros por onde passa o eixo estrutural sul, também tiveram um número de reclamações médio.

Em relação aos bairros que não tiveram nenhuma reclamação, deve-se ressaltar os bairros limítrofes do município: Cachoeira, Taboão, São João, Lamenha Pequena, Orleans, Riviera, Caximba e Ganchinho. É possível observar também que os bairros Santo Inácio, Mossunguê e Orleans compõem uma área onde não houve reclamações no período, próximo à antiga Conectora 5. Em relação aos bairros

próximos ao centro que não tiveram reclamações, é importante mencionar os bairros Cristo Rei, Hugo Lange, Juvevê e Bom Retiro.

### BAIRROS

- 01 - Centro
- 02 - São Francisco
- 03 - Centro Cívico
- 04 - Alto da Glória
- 05 - Alto da XV
- 06 - Cristo Rei
- 07 - Jardim Botânico
- 08 - Rebouças
- 09 - Água Verde
- 10 - Batel
- 11 - Bigorrilho
- 12 - Mercês
- 13 - Bom Retiro
- 14 - Ahú
- 15 - Juvevê
- 16 - Cabral
- 17 - Hugo Lange
- 18 - Jardim Social
- 19 - Tarumã
- 20 - Capão da Imbuia
- 21 - Cajuuru
- 22 - Jd. das Américas
- 23 - Guabirotuba
- 24 - Prado Velho
- 25 - Parolin
- 26 - Guairã
- 27 - Portão
- 28 - Vila Izabel
- 29 - Seminário
- 30 - Campina do Siqueira
- 31 - Vista Alegre
- 32 - Pilarzinho
- 33 - São Lourenço
- 34 - Boa Vista
- 35 - Bacacheri
- 36 - Bairro Alto
- 37 - Uberaba
- 38 - Hauer
- 39 - Fanny
- 40 - Lindoia
- 41 - Novo Mundo
- 42 - Fazendinha
- 43 - Santa Quitéria
- 44 - Campo Comprido
- 45 - Mossunguê
- 46 - Santo Inácio
- 47 - Cascatinha
- 48 - São João
- 49 - Taboão
- 50 - Abranches
- 51 - Cachoeira
- 52 - Barreirinha
- 53 - Santa Cândida
- 54 - Tingui
- 55 - Atuba
- 56 - Boqueirão
- 57 - Xaxim
- 58 - Capão Raso
- 59 - Orleans
- 60 - São Braz
- 61 - Butiatuvinha
- 62 - Lamenha Pequena
- 63 - Santa Felicidade
- 64 - Alto Boqueirão
- 65 - Sítio Cercado
- 66 - Pinheirinho
- 67 - São Miguel
- 68 - Augusta
- 69 - Riviera
- 70 - Caximba
- 71 - Campo de Santana
- 72 - Gancho
- 73 - Umbará
- 74 - Tatuquara
- 75 - Cidade Industrial

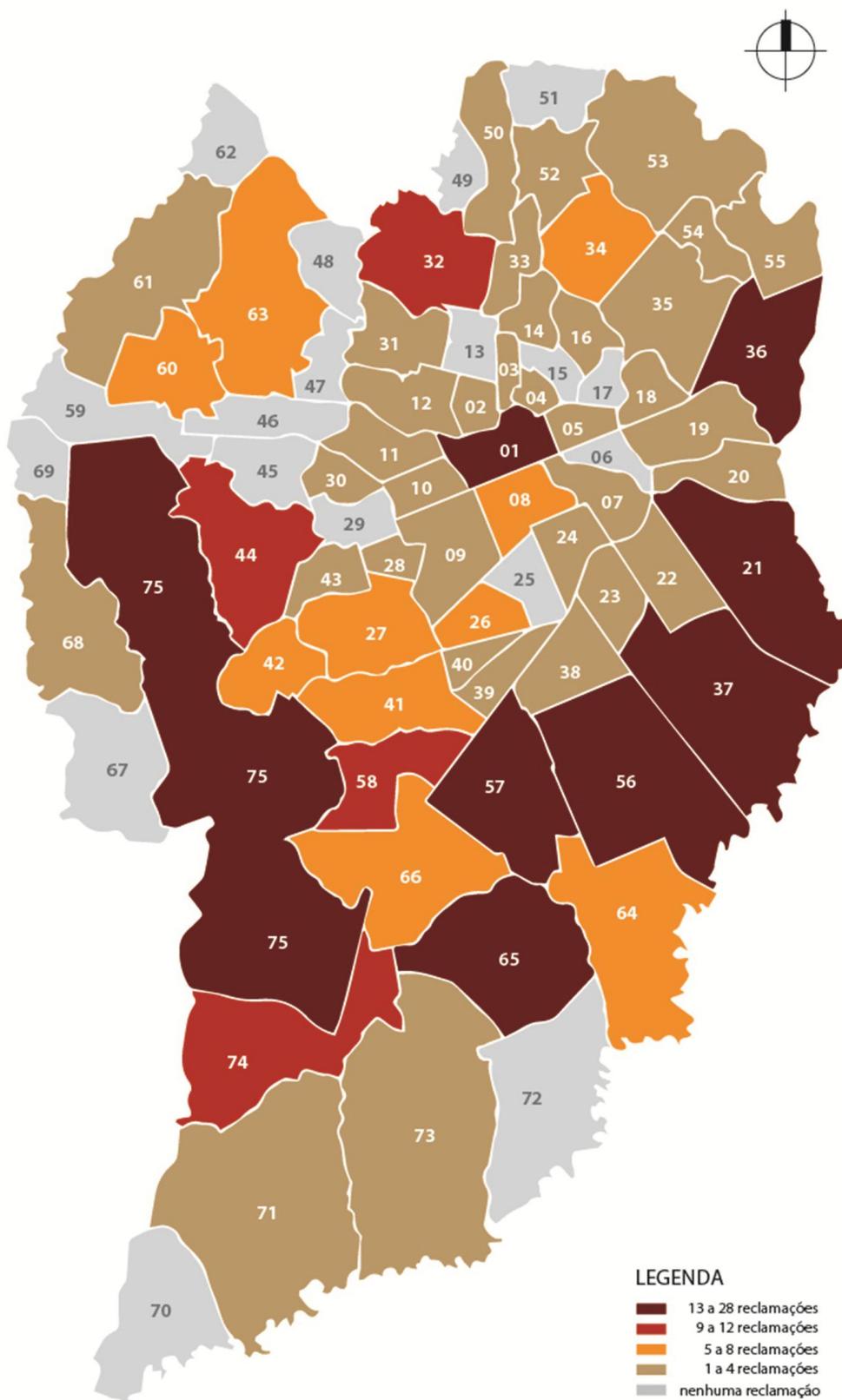


Figura 14

Mapa do território de Curitiba com os números de reclamações em cada bairro.  
Fonte: Elaborado pelo autor

Visando confrontar a incidência de reclamações com os dados socioeconômicos, foram levantados dados junto ao IBGE. Os dados selecionados para esta análise foram determinados a partir da definição de algumas hipóteses. Foi considerado que a renda familiar, a densidade demográfica, a densidade domiciliar, a extensão territorial do bairro e a tipologia de ocupação residencial<sup>13</sup> (porcentagem de casas ou de apartamentos) pudessem explicar o índice de reclamações.

Os dados levantados foram tabelados e sistematizados de modo que pudessem ser comparados com o número de reclamações de cada bairro. A partir desta organização dos dados, foram criados gráficos de correlação, os quais se apresentam a seguir na Figura 15 e na Figura 16.

A correlação entre os dados de densidade demográfica, densidade domiciliar, porcentagem de casas e de apartamentos nos bairros se demonstrou baixa. Contudo, a partir do gráfico da Figura 16, é possível observar que os bairros com ocupação de apartamentos acima de 60% foram os que obtiveram menor número de reclamações. A exceção deste caso ocorreu por conta do bairro Centro, onde, apesar da alta ocupação com apartamentos (96,27%), obteve-se um número alto de reclamações, catorze no total, representando o quinto bairro com maior número de reclamações.

O coeficiente de correlação entre a extensão do bairro e o número de reclamações apresentou resultado moderado (0,64). A partir deste gráfico é possível observar que os bairros que possuem o menor tamanho foram também os que tiveram menor número de reclamações. Destaca-se neste gráfico que o bairro de maior tamanho, a Cidade Industrial, também foi o que obteve o maior número de reclamações.

---

<sup>13</sup> A tipologia de ocupação residencial distingue o tipo de residência que há no bairro: porcentagem de casas, de apartamentos e de condomínios. Neste estudo não foi analisada a porcentagem de condomínios pois não era relevante. Observa-se que este dado não deve ser confundido com o tipo de ocupação da zona por usos.

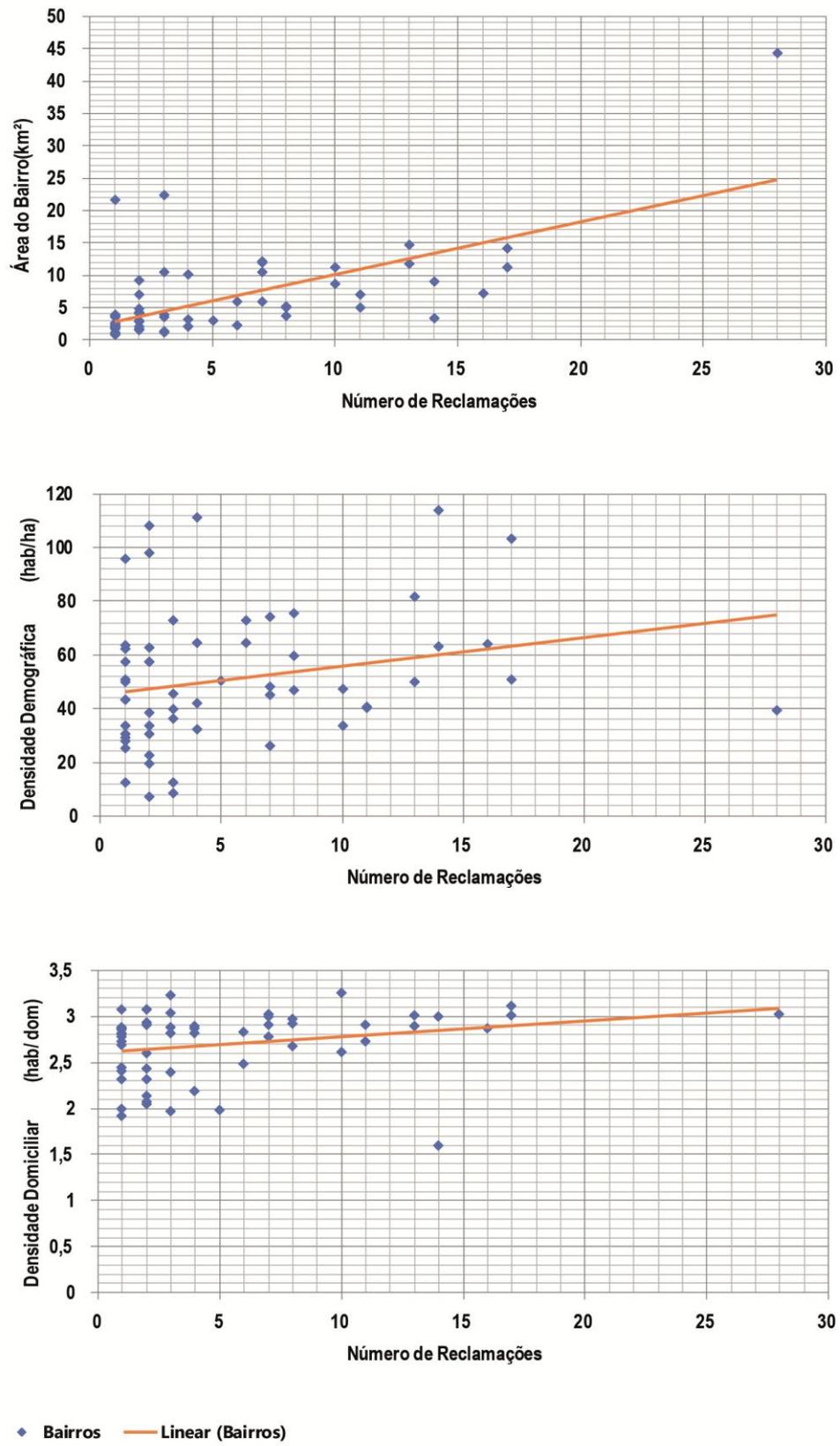


Figura 15 Gráficos de correlação da área do município, densidade demográfica e densidade domiciliar em relação ao número de reclamações dos bairros  
 Fonte: Elaborado pelo autor

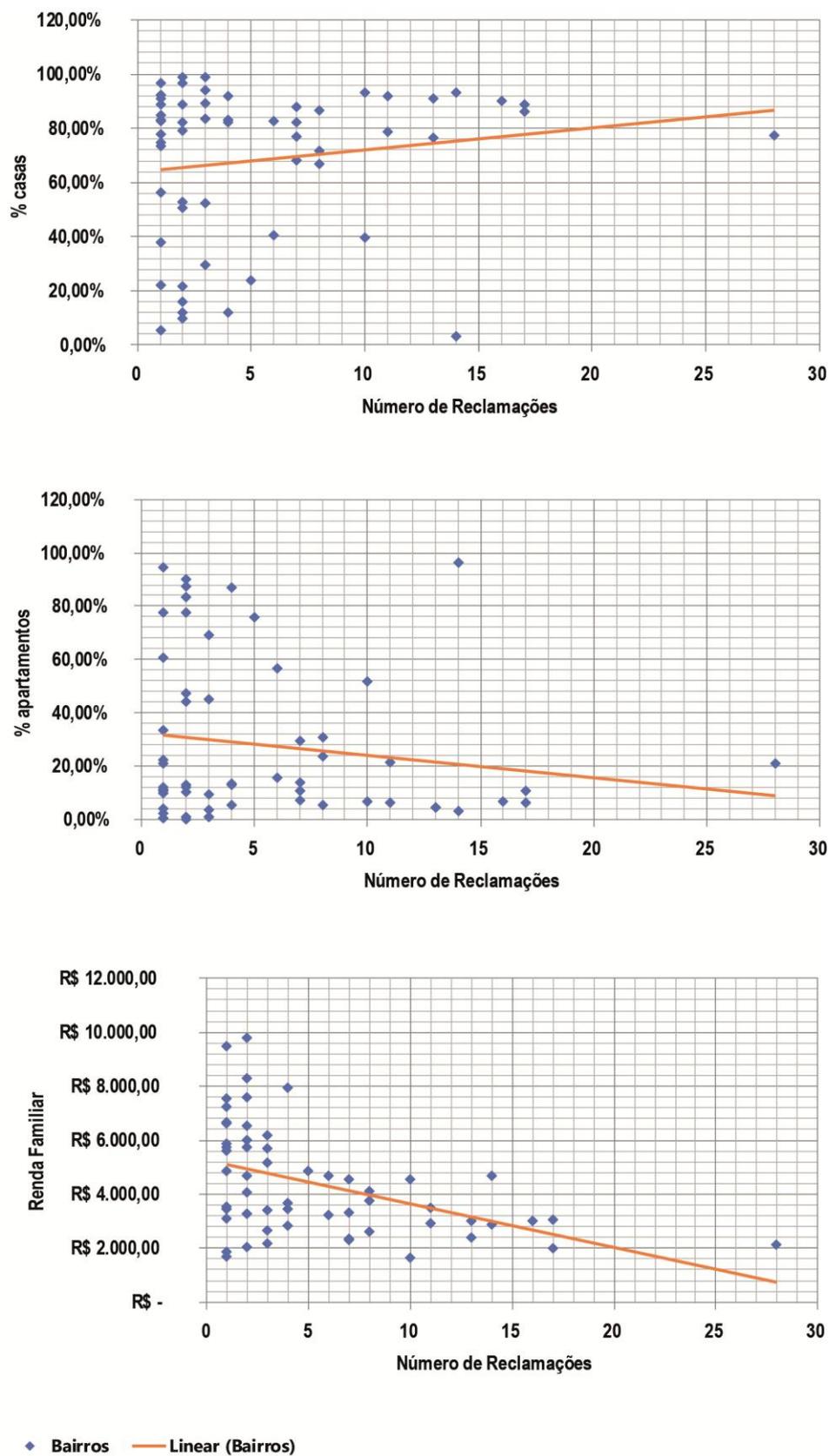


Figura 16 Gráficos de correlação da porcentagem de casas, de apartamentos e renda familiar média em relação ao número de reclamações dos bairros  
Fonte: Elaborado pelo autor

O coeficiente de correlação entre a renda e o número de reclamações indica que há uma correlação negativa moderada. A partir deste gráfico, é possível observar que todos os bairros com renda média familiar acima de R\$ 5.163,41 tiveram poucas reclamações. São estes os seguintes bairros: São Francisco, Vista Alegre, Mercês, Bacacheri, Vila Izabel, Campina do Siqueira, Tarumã, Jardim das Américas, Alto da Rua XV, Centro Cívico, Alto da Glória, São Lourenço, Ahú, Água Verde, Cabral, Bigorriho, Jardim Social e Batel.

O gráfico da Figura 17 apresenta a localização dos citados bairros que apresentam maior renda e poucas reclamações. Além destes bairros, estão representados os bairros Hugo Lange, Cristo Rei, Bom Retiro e Seminário, que não tiveram nenhuma reclamação e cuja renda média familiar também era superior a R\$ 5.163,41.

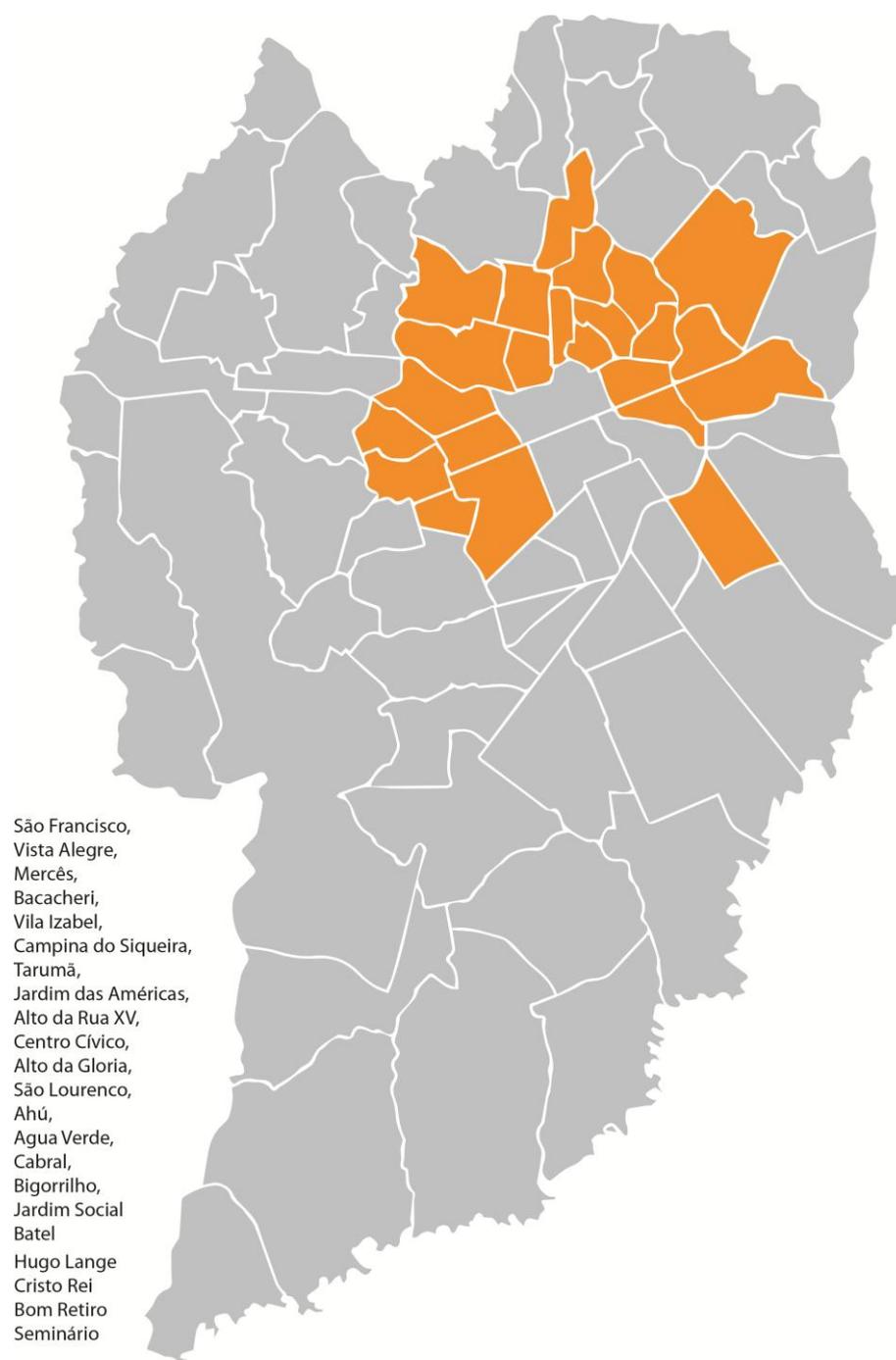


Figura 17 Localização no município dos bairros com maior renda e menor número de reclamações  
Fonte: Elaborado pelo autor

#### 4.3. ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS REFERENTES AOS CONFLITOS

Esta subseção apresenta as análises realizadas a partir dos dados trabalhados no item 4.2.

##### 4.3.1. Motivações ou causas da reclamação

Os estudos realizados demonstram que o maior incômodo causado em relação aos templos religiosos se deve ao ruído causado. Embora a legislação caracterize estes locais como causadores de ruído, a legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo não define critérios para prevenir que sejam causados estes transtornos. A legislação da SMMA, que dispõe sobre ruídos e sobre o licenciamento ambiental, não define regras claras sobre a condução da liberação da atividade de templos religiosos e indica que os critérios na prevenção de ruídos que possam gerar incômodos à vizinhança são definidos caso a caso.

O outro motivo citado nos relatos das reclamações refere-se à falta de estacionamentos de veículos, ou de estacionamentos inapropriados. Esta condição de minimização do conflito é requisito da legislação de zoneamento, uma vez que esta legislação aponta esta atividade como geradora de tráfego e indica a quantidade de vagas de estacionamento necessárias para a atividade proporcionalmente à área construída. A presença de reclamações indica que esta exigência à legislação não está sendo atendida.

O horário de funcionamento do templo religioso citado como incômodo tem relação com a questão da geração de ruído e do estacionamento, pois se o funcionamento do estabelecimento não ocasionasse ruído e não prejudicasse o tráfego das imediações não haveria problema dele funcionar em períodos extensos, como de madrugada, por exemplo. A legislação que dispõe sobre o ruído urbano determina que seja garantido o sossego nas horas de repouso. Deve-se observar que este aspecto não repercute diretamente no conteúdo da legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo.

Uma das questões apontadas como causa da reclamação foi o questionamento sobre se a atividade de templo religioso podia estar localizada no local por se tratar de Zona Residencial. Apesar de este item ter surgido em apenas quinze locais em todos os anos, o mesmo tem relevância no estudo por demonstrar a percepção geral de que as zonas, por terem denominação de residenciais, são de uso exclusivo e não prioritário como previsto na legislação. Isto denota o desconhecimento do conteúdo da legislação e a má interpretação que ela ocasiona. A falta de compreensão do conteúdo da legislação pode ser ocasionada devido à codificação da legislação, conforme já mencionado em outros trechos da dissertação.

Por sua vez, a indicação de irregularidades na construção ou no comércio demonstra a convicção da legislação como minimizadora de conflitos. Ou seja, os munícipes, mesmo desconhecendo a legislação, pressupõem que com o seu cumprimento a causa do incômodo seria banida. Em contraposição, a ilusória percepção da eficiência de legislação e os relatos sobre a reincidência da reclamação demonstram a insatisfação com os métodos e processos de controle dos incômodos, ou ainda a confirmação de que de fato, mesmo com o cumprimento da legislação, ela demonstra-se ineficiente.

Por fim, é importante destacar que o parecer padrão encontrado nos registros da Central do 156 com o seguinte conteúdo: "*Solicita verificação referente a alvará comercial para templos religiosos, constatando se está regular e cumprindo com as determinações contidas na liberação*" demonstra a convicção por parte do poder público de que se o local estiver regular, e por sua vez cumprindo com as exigências da liberação, aquela reclamação não haveria razão de ser, independente do seu motivo, por isto os registros não informam sequer a causa ou o incômodo motivador do contato do cidadão com o município. Como ficou demonstrado na análise da legislação, subseção 4.1, a legislação de zoneamento não faz exigências quanto à maioria dos incômodos. Desta forma, a atuação do poder Público em casos como este limita-se à simples conferência da regularidade do imóvel, sem realizar exigências ao imóvel que provoca incômodo e sem propor solução ao cidadão que entrou em contato com o município.

#### 4.3.2. Zona e sistema viário

A partir dos dados apresentados, é possível observar que em todos os anos em que se obtiveram reclamações, houve concentração principalmente em zonas residenciais, destacando-se a ZR2, ZR3, ZR4 e SEHIS. Conforme já foi explicitado na legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo atual, não está previsto que a atividade de templo religioso se instale em nenhum destes tipos de zonas; contudo, a lei 7529/1990, que não foi revogada com a aprovação da lei 9800/2000, considera a permissão deste uso nestas zonas.

Apesar das reclamações terem se concentrado em zonas residenciais, as mesmas apresentam características e parâmetros diferentes, impossibilitando realizar generalizações. Se compararmos a ZR2 com a ZR4, observa-se que são zonas com propostas urbanísticas diferentes, com padrões de altura e tipo de atividades previstas diferentes, pensadas inclusive para populações com renda diferentes. Embora as zonas residenciais concentrem o maior número de reclamações, há diferença de 40% na porcentagem acumulada entre a quantidade de reclamações na ZR2 e na ZR4, o que pode ser derivado destas diferentes constituições. A análise em relação ao sistema viário acrescenta uma perspectiva a esta interpretação.

Foi possível observar que as reclamações foram predominantes nas “vias normais”. Isto significa que, neste caso, o que irá predominar serão os parâmetros da zona, porém indica também que a localização das reclamações em relação às zonas se deu nos miolos dos bairros e não nas vias classificadas, ou seja, em áreas com grande concentração de residências e pouca incidência de comércios. Os gráficos que representam as reclamações ano a ano das zonas e sistema viário permitem observar que mesmo na ZR3 e ZR4, que têm maior permissão de uso comercial em toda a sua extensão, também houve mais reclamações em locais com esta característica.

Em relação à ZTLV, apesar de a partir de 2011 se constituir como uma zona da Operação Urbana Consorciada Linha Verde - OUCLV, anteriormente era classificada como ZR2 e ZR3, portanto, a interpretação desta zona pode estar incluída na análise anterior. O que deve ser ressaltado é que a partir da Lei

14773/2015, a atividade de templo religioso passa a ser permitida nesta zona, o que não estava previsto originalmente na OUCLV.

Considerando que a ZUCII e a ZRSF são zonas contíguas, com parâmetros urbanísticos praticamente idênticos, os resultados de ambas as zonas podem ser interpretados em conjunto, o que corrobora para entender a presença concentrada destas reclamações numa mesma área, dando consistência à condição dela como zona vital. Estas zonas têm características residenciais de baixa densidade, propondo a ocupação de habitação residencial em lotes de grandes dimensões (15m de testada e 600m<sup>2</sup> de área). Apesar do uso para templo religioso ser permitido nestas zonas, o alto índice de reclamações denota que se trata de um uso incomodativo, considerando as características da ocupação residencial proposta.

A constatação no estudo de que a SE Sul se encontra entre as “zonas vitais” pode ser questionada, considerando que este setor obteve relativamente poucas reclamações, no total de seis em todo o período de estudo. Porém, a presença dele entre estas zonas indica a presença de reclamações predominantemente na região sul da cidade, o que se comprova por meio do mapa da Figura 10, no qual há maior predominância de reclamações na zona periférica a um raio aproximado de 6km do centro.

Por fim, considerando que as reclamações encontram-se dispersas em todo o território do município, pode-se identificar esta tendência como uma dispersão dos comércios e serviços no município, em contraposição ao modelo de planejamento funcional preconizado pelos urbanistas modernistas no Brasil, com comércio e serviços concentrados.

#### **4.3.3. Regularidade do Estabelecimento de templo religioso**

Os dados referentes à regularidade do templo religioso com reclamações indicam que, quando uma atividade econômica exerce um incômodo, na maioria dos casos ela está sendo realizada de forma irregular ou informal. O alto índice de locais em situação de irregularidade ou informalidade demonstram que a falta de controle e fiscalização não contribui na convivência de usos no ambiente urbano, sendo que, ao contrário, pode estimular práticas que gerem conflitos dada a impunidade nestes casos. Os dados levantados demonstraram que, após a reclamação, houve um

pequeno incremento no número de alvarás de funcionamento, o que indica que a fiscalização conduziu estes locais à regularização.

Os dados apresentados demonstraram haver diferença entre o número de alvarás de funcionamento e de alvarás de construção nos locais estudados. Esta diferença pode dar-se devido ao entendimento de permanência e efemeridade da atividade econômica. O alvará de funcionamento tem um aspecto de temporalidade mais efêmero, pois é emitido para um funcionamento específico, de uma empresa específica, por um prazo incerto. Já o alvará de construção se caracteriza pela permanência, pois é o que permite que aquela construção esteja construída naquele local. Em imóveis alugados, onde há uma condição de permanência incerta do inquilino, provavelmente esta condição não conduz a que seja emitido um alvará de construção especificamente para aquele uso que ele fará. Contudo, deve ser observado que as exigências em relação à obtenção de alvará de construção são maiores, e administrativamente mais rígidas do que a obtenção do alvará de funcionamento.

Já em relação especificamente ao alvará de construção, observa-se que pode haver o entendimento de que apenas o alvará de construção seja garantia de regularidade, quando na verdade não o é. É necessária a obtenção do CVCO. Deve ser recordado que a emissão do CVCO implica na obtenção de licenças específicas, sendo que, quando isto não ocorre, algumas medidas minimizadoras de conflitos podem não ser efetuadas devido a esta condição irregular. No caso dos templos religiosos, as possíveis exigências que podem ser feitas pela SMMA em relação à geração de ruídos, sendo exigências apenas do CVCO, podem não ser executadas.

Deve ser observado ainda que havia locais que possuíam alvará de construção emitido para o uso específico e que não tinham alvará de funcionamento, e vice-versa. Isto pode indicar o entendimento de que apenas o alvará de construção ou o alvará de funcionamento sugerem a regularidade, quando na verdade ambos devem existir.

A partir das análises apontadas não é possível realizar uma generalização e afirmar que a condição de irregularidade ou informalidade do estabelecimento é geradora de incômodos, enquanto que um local em situação de regularidade não gere incômodo. Pois, como mencionado anteriormente, houve geração de incômodos em ambas as situações. Isto coloca em xeque a eficiência da legislação

de zoneamento de uso e ocupação do solo. Para que a legislação fosse eficiente na minimização de conflitos ocasionados pelas atividades econômicas, a liberação da atividade deveria apresentar exigências que conduzissem à minimização destes.

#### **4.3.4. Possibilidade de regularidade da atividade no local da reclamação**

A possibilidade de regularidade da atividade de templo religioso no local da reclamação foi realizada a partir do critério único de se a atividade era permitida, permissível (liberada mediante CMU) ou proibida no local. Deve ser ressaltado que esta análise não considera o aspecto da minimização do conflito devido à presença de estacionamento ou devido à existência de sistemas de isolamento acústico na construção.

A partir dos gráficos realizados, deve ser ressaltado o alto índice de locais onde a liberação da atividade seria permitida, ficando acima de 73% em todos os anos. Portanto, sobre o aspecto da minimização do conflito por exclusão da atividade da zona, pode-se dizer que a legislação é bastante permissiva não restringindo o uso nos locais onde houve reclamação. A proibição somente seria um fator de minimização do conflito se estivesse associada ao controle e à fiscalização, pois se o quadro de irregularidade e informalidade se repetisse como o atual, mesmo se a atividade fosse proibida, ela poderia estar sendo desenvolvida de modo irregular ou informal como hoje.

O baixo índice de regularizações após a reclamação pode ser um indício de que a fiscalização não está sendo eficiente no controle do uso do solo, pois, considerando que a legislação poderia liberar a atividade, em média, apenas 7,5% dos locais se regularizaram após a reclamação. Fica o questionamento do porque os demais locais não se regularizaram, sendo que, considerando o critério de permissão da legislação, elas podiam se regularizar.

Conforme sinalizado anteriormente, a legislação que permite que atividades religiosas se instalem nas zonas residenciais ZR2, ZR3 e ZR4 é a lei 7529/1990. Considerando que estas zonas são as que mais apresentam número de reclamações, o cenário seria outro se estas atividades fossem proibidas. É o caso do SEHIS, que se apresenta como o setor com maior restrição para a implantação da atividade, e da ZR1.

Esta análise pretende complementar as reflexões sobre a eficiência da legislação de zoneamento de uso e controle do solo e a relação entre a regularidade e a presença de incômodos. O alto grau de permissão demonstrado não é justificativa para argumentar que, se a atividade fosse proibida, geraria um ambiente menos incômodo. O alto índice de irregularidades coloca isto em xeque. Feitas estas constatações, a pesquisa demonstra que há a necessidade de rever não só os parâmetros minimizadores dos conflitos na legislação, como também as formas de controle e fiscalização.

#### **4.3.5. Distribuição territorial e aspectos socioeconômicos**

A partir dos dados trabalhados, é possível realizar algumas inferências no que concerne à localização e quantidade das reclamações efetuadas em relação ao conflito gerado devido ao uso de templo religioso e as características socioeconômicas dos bairros.

Inicialmente, é importante destacar que os bairros com maior concentração de reclamações encontram-se na periferia do município, principalmente na porção sul do município. O bairro que obteve o maior número de reclamações foi o bairro Cidade Industrial, que conforme apresentado na trajetória histórica, foi idealizado para que a classe operária pudesse residir próximo do trabalho, o que, relata Dudeque (2010), não ocorreu, gerando uma extensa área ociosa que propiciou a ocupação irregular. Maricato (2002) afirma que o processo de urbanização da população conserva muitas das raízes da sociedade patrimonialista e clientelista próprias do Brasil pré-republicano. Para Cardoso (2003), a irregularidade urbanística exime o poder público de garantir mínimos universais em troca de políticas mais brandas de controle e fiscalização. Os dados apresentados nesta pesquisa, de que as reclamações são maiores nas regiões periféricas vai ao encontro do que estes dois autores indicam. Como consequência da falta de fiscalização e do abandono das regiões periféricas, o poder público reforça o caráter paternalista e clientelista citado por Maricato. Esta prática retroalimenta este sistema e cria uma cultura de informalidade e irregularidade, principalmente nesta sociedade que se encontra às margens da cidade e da sociedade. Isto viria a propor uma explicação para o fato de

que alguns bairros com características similares de ocupação e inclusive de legislação tenham tido um diferencial no número de reclamações.

Em relação à renda, embora se trate de correlação moderada, é importante destacar a condição dos bairros de mais alta renda no município. Quando da análise da legislação na subseção 4.1, foi indicado que no Plano Diretor de 1960 havia uma zona residencial destinada à população de classe alta denominada como ZR1, onde os usos permitidos eram restritos a uso habitacional unifamiliar, de biblioteca e de ensino, e a ZR2 era destinada prioritariamente ao uso residencial ao redor da área central. A ZR2 também previa restrições de uso e se destinava à habitação unifamiliar, coletiva de até quatro pavimentos e habitação em série. Estas zonas coincidem com as áreas ocupadas pela população de maior renda familiar no município, onde houve pouca ou nenhuma reclamação. Atualmente, a legislação não apresenta restrições de uso na extensão desses bairros.

A baixa correlação evidenciada entre densidade habitacional, densidade demográfica, porcentagem de casas e de apartamentos e o número de reclamações do bairro podem indicar que seria necessária uma análise mais apurada ou combinada com outros critérios para determinar os fatores que influenciam no número de reclamações nos bairros. A condição de residir em apartamentos pode ter alguma influência sobre a percepção de incômodos do meio exterior, uma vez que a altura em relação ao entorno pode minimizar as percepções externas, o que poderia justificar um número reduzido de reclamações.

O critério de tamanho do bairro e número de reclamações implica certa obviedade, pois em áreas mais extensas o número de reclamações tenderia a ser maior. Porém, esta obviedade tem implícita a ideia de dispersão de reclamações no território, o que também se confirma quando da observação dos pontos das reclamações distribuídos neste. Coincidentemente, os maiores bairros localizam-se na porção sul do município, onde se obteve os maiores índices de reclamação, enquanto os menores bairros localizam-se ao norte, onde este índice foi menor.

Em relação aos bairros que não tiveram reclamação, observa-se que alguns deles encontram-se no limite do município: Cachoeira, Taboão, São João, Lamenha Pequena, Orleans, Riviera, Caximba e Ganchinho. Com exceção da Caximba, que apresenta uma ocupação irregular, observa-se além desta condição que os demais

bairros citados são pouco urbanizados, o que justificaria que não se tenha havido reclamações.

Já em relação aos bairros Santo Inácio, Mossunguê e Orleans, o estudo deveria ser aprofundado, pois eles se encontram próximos ao eixo Nova Curitiba, que apresenta características muito particulares de ocupação, de edifícios de alta renda. Pode haver indícios de que estas características tenham conduzido ao baixo ou nulo resultado de reclamações nestes bairros.

## 5 CONCLUSÕES

A presente pesquisa se desenvolveu com a pretensão de responder à seguinte pergunta: **Como a atual legislação estabelece a convivência dos usos na cidade de forma a promover relações sem conflitos ou incomodidades urbanas?**

A metodologia adotada nesta pesquisa foi direcionada para compreender a legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo e os conflitos existentes devido às atividades econômicas. A pesquisa realizada indicou que os principais incômodos relatados pelo cidadão se devem ao ruído causado pela atividade de templo religioso, falta de estacionamentos de veículos, ou de estacionamentos inapropriados e horário de funcionamento inapropriado. Verificou-se que as reclamações foram mais incidentes nas zonas residenciais, predominantemente nas vias não classificadas. Esta informação pode servir de auxílio ao poder público no processo de revisão da legislação, tanto no sentido de garantir que os incômodos relatados estejam sendo previstos na legislação, quanto no questionamento do alcance do próprio instrumento de zoneamento para a minimização de conflitos.

As análises realizadas demonstraram que atualmente o cumprimento da legislação não minimiza esses conflitos, ou seja, a legislação não está sendo eficiente neste aspecto. Questiona-se, todavia, se o critério de minimização de conflitos por exclusão da atividade, neste caso dos templos religiosos, nas zonas onde ela pode ser julgada como incômoda, é a única forma possível de minimizar um conflito.

A utilização do diagrama de Pareto nas análises permitiu encontrar uma proporção entre as incidências de reclamações e a origem delas. As denominadas “zonas vitais”, responsáveis por 80% das reclamações indicam a presença de um padrão nessas zonas. Conforme indicado na análise, este padrão diz respeito às reclamações em zonas residenciais, a saber: ZR2, ZR3, ZR4, SEHIS, ZTLV, ZRSF e ZUCII, principalmente nos miolos dos bairros, onde há predomínio de residências. Este resultado permite nortear uma possível ação do poder público, visando reduzir as reclamações em até 80%, se atuasse diretamente sobre as zonas vitais.

Foi constatado que as características socioeconômicas e territoriais do município incidem no número de reclamações, principalmente com relação à renda.

Os bairros ocupados por população de alta renda apresentou baixos índices de reclamação, enquanto o maior número de reclamações deu-se nos bairros periféricos da porção sul da cidade, ocupados por população de menor renda. A constatação de que as características socioeconômicas apresentam diferenças em relação à quantidade de reclamações de conflitos por atividades econômicas conduzem a que sejam realizadas novas pesquisas visando identificar o que diferencia estes territórios na presença ou manifestação de conflitos. Isto se reforça quando observamos que, embora as reclamações se distribuam em todo o território, há zonas que se distinguem, não ocorrendo reclamações.

O alto índice de locais em situação de irregularidade e informalidade encontrado na pesquisa corrobora com outros estudos que constata que o estabelecimento de legislações rígidas, como o zoneamento de uso e ocupação do solo somente contribuem para a irregularidade (ROLNIK, 1999). Em relação à situação de regularidade dos imóveis, deve ser considerado que os locais que se encontravam em situação regular também tiveram reclamações. Isto indica que as medidas previstas na legislação dos locais em situação de regularidade não estão garantindo a minimização de conflitos entre os usos. Embora a legislação argumente a natureza incômoda das atividades econômicas, este instrumento não possui critérios que garantam que estes incômodos não ocorram.

As análises dos motivos permitiram observar que, em geral, a população tem expectativa de que a legislação de zoneamento garanta algumas características de convívio, como diminuição do ruído, segurança, melhoria de tráfego, etc. Portanto, para a população e para o próprio Poder Público, a posse do alvará (de funcionamento ou construção) supõe que o local está apto para funcionar sem ocasionar incômodo. A lei de zoneamento cria uma falsa percepção de proteção na população, o que levaria a pensar que a regularidade traria menos incômodo, quando a condição de regularidade da atividade serve apenas como garantia para aquele que exerce a atividade, pois uma vez que esteja atendendo à legislação, ele não será penalizado, mesmo gerando incômodos ao ambiente urbano.

As análises demonstram ainda que será possível avançar no planejamento urbano se tivermos o foco voltado para a realidade, para os problemas e não, como historicamente vem sendo feito, “sobre a cidade que queremos”. O planejamento

urbano deve ser realizado para a cidade real e não para a cidade ideal, considerando os conflitos existentes nela.

Além disto, a constatação da existência de um padrão permite deduzir que estes conflitos não possuem caráter interpessoal, ou seja, individual e singular, e que pode ser decidido pelo poder público de forma casuística (CINTRA, 1988), mas sim que é intrínseco das zonas e do conflito com estas características. A pesquisa se propõe, portanto, a realizar uma definição de um conceito que conduziria a que o poder público distinguisse situações onde a tomada de decisões sobre um conflito deixasse de ser arbitrada caso a caso, e passasse a ser tomada a partir de um contexto global. Este conceito, denominado de **incomodidade urbana**, se distingue da ideia de incômodo, que se propõe como uma característica da atividade econômica e que é intrínseca a ela. A incomodidade urbana se define como uma característica intrínseca do contexto urbano gerado a partir da interferência de um incômodo ocasionado devido a uma atividade econômica. As incomodidades urbanas, dadas as suas características, requerem do poder público uma proposição de atuação não casuística. A percepção da incomodidade urbana se dá por meio da existência de um padrão de conflito, que relaciona o motivo e local/zona onde ocorre. Propõe-se que isto auxilie ao poder público tanto para intervir sobre as incomodidades urbanas, conduzindo-o a uma atuação neutra que beneficie a coletividade, quanto para fazer generalizações nos procedimentos com a agilização dos resultados. Ao se trabalhar com a noção de incomodidade urbana, outros instrumentos externos à legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo podem substituí-la nos casos em que este instrumento não esteja agindo de modo eficiente, como na minimização de conflitos. Esta proposta pretende contribuir para a paulatina evolução de instrumentos que confirmam mais clareza aos objetivos e procedimentos do planejamento urbano.

## 5.2. LIMITAÇÕES DA PESQUISA E PESQUISAS FUTURAS

A fonte de dados da Central do 156 constituiu uma limitação da pesquisa que merece ser mencionada. Ao se trabalhar com dados indicados pelo cidadão, podem ocorrer algumas imprecisões. Neste caso, imprecisão é a incerteza do endereço da

reclamação, ou ainda a comprovação da existência da atividade e do incômodo relatado. Em muitos casos, a fiscalização da prefeitura se vê impossibilitada de atuar por não ter precisão do local da reclamação. Isto, mais do que um limitador para a pesquisa, é um limitador para a atuação da prefeitura. Esta imprecisão impossibilitou trabalhar com todos os dados coletados, conforme explicitado anteriormente. Como contribuição para o poder público, nestes casos poderia ser modernizado o sistema de registro da reclamação, permitindo ao denunciante adicionar evidências, como fotos ou vídeos da presença do incômodo e do local onde ocorreu o conflito.

Com a conclusão deste estudo, vislumbram-se novas possíveis pesquisas. Uma possibilidade é realizar um levantamento de todos os alvarás de templos religiosos em Curitiba. A partir deste dado, seria possível observar a relação entre os templos religiosos regulares e os que obtiveram reclamação. Também seria possível aprofundar o estudo dos locais regulares que tiveram reclamações para averiguar as condições e exigências de liberação.

Considerando que foi verificado que a questão do estacionamento é um motivo de incômodo, na verificação da possibilidade de regularidade da atividade poderia ter sido verificado se esta condição estava sendo atendida. Isto permitiria verificar se os locais não estavam regulares pois não teriam condições de atender a esta exigência da legislação.

Caberiam também novos estudos sobre os locais estudados e as condições socioeconômicas dos bairros, como compreender como se deu a participação do poder público na formação destes bairros e como a fiscalização atua ou ainda se o próprio controle social exerce alguma influência sobre a instalação de usos incômodos. Além disso, outros estudos possíveis poderiam verificar se há alguma influência no nível de tolerância da população segundo a classe de renda, o que poderia levar a concluir que determinadas faixas de renda toleram mais alguns incômodos do que outros. Novos estudos poderiam responder se a legislação está funcionando como uma garantia de proteção das características do bairro ou se haveria algum outro fator que pudesse influenciar na ocorrência disto, ou ainda se o próprio custo da terra funcionaria como um zoneamento espontâneo expulsando usos incômodos.

## REFERÊNCIAS

ACIOLY, C.; DAVIDSON, F. **Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998

ARAÚJO, R. L.. **O planejamento urbano e a norma de uso e ocupação do solo: a cidade do Rio de Janeiro na década de 1990**. 136 f. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

AUZELLE, R. **Técnica del Urbanismo**, Buenos Aires: Editorial Universitária, 1959.

BENEVOLO, Leonardo. **História da cidade**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

BERNARDES, L. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. **Análise e Conjuntura. North America**, 1.1, 13 09 2007. Publicado originalmente em 1986. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/revista/analiseeconjuntura/viewarticle.php?id=8>. Acesso em 23 de novembro de 2011.

CALABI, D. **História do urbanismo europeu: questões, instrumentos, casos exemplares**. Marco. São Paulo: Perspectiva, 2015.

CARDOSO, A. L. . Irregularidades urbanísticas: questionando algumas hipóteses. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, v. 17, p. 25-49, 2003.

CINTRA, Antônio O. Planejando as cidades: política ou não-política. In: CINTRA, Antônio O.;HADDAD, Paulo R. **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

. Zoneamento: análise política de um instrumento urbanístico. RBCS. **Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS)**. São Paulo. 1988.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações**. 7 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CHOAY, Françoise. **O urbanismo**. 8ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2010.

COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. Introdução. In: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. de. **Planejamento Urbano no Brasil**: trajetórias, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

CURITIBA. **Lei n.º 2828/1966**. Institui o plano diretor de Curitiba e aprova as suas diretrizes básicas, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do município. Diário Oficial, Curitiba. 1966.

**Lei 5234/1975**. Modifica a lei nº 4199/1972 e dá outras providências. Diário Oficial, Curitiba. 1975.

**Lei n.º 9.800/2000**. Dispõe sobre o Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo no Município de Curitiba e dá outras providências. Diário Oficial, Curitiba, 2000a.

**Decreto n.º 188/2000**. Regulamenta o Art. 15, § 1º, inciso V, da Lei nº 9.800/00, dispõe sobre os Setores Especiais do Sistema Viário Básico e dá outras providências.. Diário Oficial, Curitiba, 2000b.

**Lei n.º 11.266/2004**. Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade. Diário Oficial, Curitiba, 2004.

**Decreto 1021/2013**. Estabelece normas para estacionamento ou garagem de veículos. Diário Oficial, Curitiba, 2013.

DUDEQUE, I. T. 2010. **Nenhum dia sem uma linha**: uma história do urbanismo em Curitiba. São Paulo, Studio Nobel.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2 ed. 2009.

FELDMAN, S.. **Segregações Espaciais Urbanas**: A territorialização da prostituição feminina em São Paulo. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo - USP, São Paulo. 1989.

Avanços e Limites na Historiografia da Legislação Urbanística do Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n4, São Paulo: ANPUR, 2001, p 33-48.

**Planejamento e Zoneamento**. São Paulo, 1947-1972. 1a.. ed. São Paulo: EDUSP/FAPESP, 2005.

Instituições de Urbanismo no Brasil: espaços de intermediação entre pensamento e prática. In: **VII Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, Anais...**, Salvador, 2002.

FRAMPTON, Kenneth. **História crítica da arquitetura moderna**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GONÇALVES, T. C.. **O IBAM e a formação de técnicos para o Planejamento Urbano no Brasil: a experiência do CEMUAM**. 260 f. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

HALL, Peter. **Cidades do Amanhã: Uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX**, São Paulo, Perspectiva, 1995.

KOPP, Anatole. A cidade funcional. De Moscou a Atenas ou as esperanças frustradas. In: **Quando o moderno não era um estilo e sim uma causa**. São Paulo: Edusp, 1990.

LIRA, J. T. C. O germe da Lei Urbana e a Higiene da casa (e) do operário. In: **IV Encontro Nacional da ANPUR, Anais...**, Salvador, 1991, p. 505-520.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos da metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003

MANCUSO, Franco. **Las Experiencias del Zoning**. Barcelona: GG, 1980.

MARICATO, E. . **Urbanismo na periferia do mundo globalizado**: metrópoles brasileiras. São Paulo em Perspectiva, São Paulo Fundação SEADE, v. 14, n.4, p. 21-33, 2000.

MARINS, P. C. G. Habitação e Vizinhaça: Limites da Privacidade no Surgimento das Metr6poles Brasileiras. In: NOVAIS, F. A.; SEVCENKO, N. **Hist6ria da Vida Privada no Brasil**. S6o Paulo Companhia das Letras, 1998.

MAUCHBACH, A.. **Urbanismo Contempor6neo**: an6lise dos fundamentos do planejamento atual, S6o Paulo: Martins Fontes, 1974.

MERA, Adira. Diretrizes para o zoneamento. In: IBAM, **Leituras de Planejamento e Urbanismo**. Rio de Janeiro: IBAM. 1965.

MOUCHET, C. Legislaça6o sobre Planejamento. In: IBAM, **Leituras de planejamento e urbanismo**. Rio de Janeiro: Biblioteca de Administraça6o Municipal/IBAM. 1965.

MONTE-M6R, R. L. de M. Do urbanismo 6 pol6tica urbana: notas sobre a experi6ncia brasileira. In: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. de. **Planejamento Urbano no Brasil**: trajet6rias, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

NAKANO, Kazuo; GUATELLA, Sully Alonso. A forma urbana a partir de planos diretores e leis de zoneamento do Munic6pio de S6o Paulo. **PARC Pesquisa em Arquitetura e Construça6o**, Campinas, SP, v. 6, n. 3, p. 142-154, set. 2015. ISSN 1980-6809. Dispon6vel em: <<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/parc/article/view/8640799>>. Acesso em: 09 mar. 2016.

PECHMAN, Robert. O urbano fora do lugar? Transfer6ncias e traduça6es das ideias urban6sticas nos anos 20. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, PECHMAN, Robert Pechman (orgs.). **Cidade, povo e naça6o**: g6nese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilizaça6o Brasileira, 1996.

POLUCHA, R. S.. Ecoville: a segregaça6o urbana planejada. In: **XII Encontro nacional da Associaça6o Nacional de P6s-graduaça6o e pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**, 2009, Florian6polis. *Anais...* , 2009.

POLUCHA, R. S.. **Ecoville**: construindo uma cidade para poucos. 166f. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo - USP, S6o Paulo. 2010.

ROGERS, R.; GUMUCHDJIAN, P.. **Cidades para um Pequeno Planeta**. 1.ed. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2013.

ROLNIK, R.. **A Cidade e a Lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel / FAPESP, 1997. v. 1

**Cada um no seu lugar!** São Paulo início da Industrialização, Geografia do Poder. Mestrado em Arquitetura e Urbanismo - USP, São Paulo, 1981.

Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: Maria Adélia A Souza; Sonia C. Lins; Maria do Pilar C. Santos; Murilo da Costa Santos. (Org.). **Metrópole e Globalização**-Conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: Editora CEDESP, 1999.

ROLNIK, R., CYMBALISTA. R.. Regulação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção. In: **Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social, Anais...**, Campinas: PUCCAMP, 2000.

ROMANELLI. M.A.C.. Zoneamentos de Solo Urbano. In: **Seminário de História da Cidade e do Urbanismo**. v.11, n. 1. 2010. Disponível em: <  
<http://unuhostedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/viewFile/1263/1237>>

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. rev. atual. Florianópolis: UFSC, 2005.

SPREIREGEN. P. D.. **Compendio de Arquitectura Urbana**. 2.ed. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1973.

ULTRAMARI, Clovis. Significados do Urbanismo. In: **Pós**. Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, v. 16, p. 166-185, 2009.

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: EdUSP, 1999. p. 169–243.