

## TEORIA E PRÁTICA DO ORDENAMENTO URBANO: Uma análise no bairro Prainha em Paulo Afonso-BA

**Carlos Moraes Jatobá Barreto Junior**

Professor do IFBA, Arquiteto Urbanista, Especialista em Gestão Urbana e Ambiental, Mestrando do Programa de Pós-graduação em Ecologia Humana e Gestão Socioambiental da Universidade do Estado da Bahia - UNEB, campus Paulo Afonso.  
carlos\_jatoba@hotmail.com

**Bruno Barbosa Heim**

Advogado, Especialista em Direito Público, Mestrando do Programa de Pós-graduação em Ecologia Humana e Gestão Socioambiental da Universidade do Estado da Bahia - UNEB, campus Paulo Afonso.  
brunoheim@nectas.org

**Sérgio Luis Malta de Azevedo**

Doutor em Geografia, Professor adjunto da Universidade Federal de Campina Grande, Professor do Programa de Pós-graduação em Ecologia Humana e Gestão Socioambiental da Universidade do Estado da Bahia - UNEB.  
maltslma@gmail.com

### RESUMO

O crescimento populacional e o surgimento dos grandes aglomerados urbanos fizeram com que os urbanistas e os profissionais da área do Direito sentissem necessidade de elaborar instrumentos jurídicos capazes de disciplinar o crescimento das cidades. Mas, o que se constata hoje é que o poder público municipal é omissivo em garantir o cumprimento dessas leis. A aplicação da legislação de ordenamento urbano ocorre apenas na cidade oficial, isto é, apenas sobre aquele território urbano reconhecido pelo poder público municipal. A prefeitura desconsidera a produção da cidade não oficial, resultante da criação de alternativas inadequadas. Após análise de mapas, fotografias, levantamento cadastral e visitas in loco no bairro Prainha da Brita, município de Paulo Afonso-BA, verificou-se que em sua maioria os lotes estão implantados e dimensionados em desacordo com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental local, produzindo condições desfavoráveis para o bem estar e qualidade de vida das populações urbanas.

**Palavras-Chave:** Segregação. Urbanização. Legislação

### ABSTRACT

The population growth and the appearance of large urban areas have made urbanists and professionals of law feel it necessary to develop legal instruments capable of disciplining the growth of cities. But what turns out today is that the municipal government is silent at ensure the enforcement of these laws. The application of the legislation of urban development occurs only in the official city, that is, only in one urban territory recognized by the municipal government. The city hall ignores the unofficial city's production, resultant from the creation of inadequate alternatives. After analysis of maps, photographs, cadastral survey and in loco visits in the neighborhood of Prainha da Brita, city of Paulo Afonso-BA, it was noticed that in most of the lots are implanted and scaled at disagreement with the Local Master Plan for Urban Environmental Development, producing unfavorable conditions for the well-being and quality of life of urban populations.

**Key Words:** Segregation. Urbanization. Use of soil

## INTRODUÇÃO

De acordo Camargo (2010), com Muitos são os conflitos existentes na legislação ambiental urbanística brasileira, principalmente perante a possibilidade de regularização de intervenções em áreas de interesse ambiental. Uma vez que, não obstante a proibição legal, parcelas ambientalmente frágeis das cidades foram substancialmente afetadas pelo crescimento urbano e o surgimento de grandes aglomerados humanos, principalmente pós Revolução Industrial, induzindo a lógica do controle espacial das cidades, trazendo à tona a importância do planejamento urbano como ferramenta de produção, organização e controle da população cada vez mais adensada

A produção desses novos espaços e, em especial do ambiente urbano, escancara a mescla entre modernização e desenvolvimento do atraso (MARICATO, 2003). Estes padrões modernos de construção e ocupação do solo, presentes nas leis de zoneamento, código de obras, leis de parcelamento do solo, entre outras, convivem com a gigantesca cidade ilegal onde a contravenção é regra, atuante nas fissuras do sistema para superar alguns aspectos da precariedade sócio-econômica de uma estrutura urbana segregadora (LOBOSCO, 2009).

Estes sistemas podem ser entendidos pelo conjunto de leis, princípios, instituições, práticas operativas e ideológicas jurídicas que regulam as relações entre os sistemas sociais e seu entorno natural (SERRANO, 1998).

Com o advento da constituição Federal de 1988, várias foram as preocupações da Constituinte. Uma delas, sem precedente, é o Princípio da sustentabilidade, disposto em seu artigo 225, que garante ao cidadão, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Contudo, cada ente federativo deve assumir responsabilidade constitucional, de acordo com seu grau de implicância na causa.

Atualmente o poder público municipal é o responsável direto pela definição das zonas de interesse, elaboração de normas, índices e taxas que devem ser utilizadas como parâmetros no momento da ocupação do solo urbano, conforme regulamenta a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 (SANTOS et al., 2010).

Cada município possui suas próprias regras e essas são definidas normalmente no Plano Diretor, na Lei de Uso e Ocupação do Solo e no Código de Obras (ou de Edificações). Os princípios que orientam este Plano Diretor e demais documentos estão definidos no Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é o instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e ordenamento da expansão urbana do município, garantindo o interesse maior no uso do solo e dos bens urbanos. Tal instrumento propõe o controle social da cidade para garantir o bem estar de seus habitantes e que os interesses da coletividade sejam respeitados (REZENDE & ULTRAMARI, 2007). Na elaboração do plano diretor o poder público deverá respeitar as diretrizes gerais da política urbana previstas no artigo 2º do Estatuto das Cidades, entre elas regular o uso e ocupação do solo, buscando evitar o “parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana” (art. 2º, VI, c) e a “poluição e a degradação ambiental” (art. 2º, VI, g) (BRASIL, 2001).

Segundo o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Paulo Afonso-BA, o Poder Executivo deveria controlar o uso do solo, por meio da Secretaria de Meio Ambiente, apesar deste órgão nunca ter sido criado na estrutura da administração pública municipal local, permanecendo a especialização do meio ambiente apenas como Diretoria na Secretaria de Infraestrutura. Setor responsável pelo controle da intensidade de ocupação e os efeitos materiais das estruturas construídas, de modo a não comprometer os padrões de qualidade ambiental urbana estabelecido pelo Código do Meio Ambiente (PAULO AFONSO, 2000).

Apesar da importância destes instrumentos, é reconhecida sua limitação em promover transformações sociais, principalmente em municípios que por muitas vezes estão a serviço do capital, ou seja, do poder econômico. Contudo é de suma importância analisar o texto da lei para identificar como foi interpretado e como estão sendo executadas ações práticas que utilizam os novos instrumentos urbanísticos (SILVA, 2008).

Historicamente a aplicação das leis de ordenamento urbano ocorre apenas na cidade oficial, isto é, apenas sobre aquele território urbano reconhecido pelo poder público municipal. Este desconsidera a produção da cidade não oficial, resultante da criação de alternativas inadequadas de moradias, como favelas, cortiços e loteamentos irregulares erguidos na omissão das prefeituras (ROLNIK, 1997).

Quando o município não atua de forma efetiva, passivamente ele testemunha o abandono de uma grande parcela da população ao seu próprio engenho e recursos precários de construção, facultando a criação de uma “cidade” estruturada em áreas impróprias para edificações ou em áreas de interesse ambiental (MARICATO, 2011). Estas ocupações irregulares que constituem a “cidade ilegal”, em especial quando situadas em áreas de interesse ambiental, afetam a cidade como um todo, mas, particularmente aquela população que ali reside, pois carecem de infraestrutura adequada, boas condições de habitabilidade e qualquer desastre ambiental os atingirão com maior magnitude.

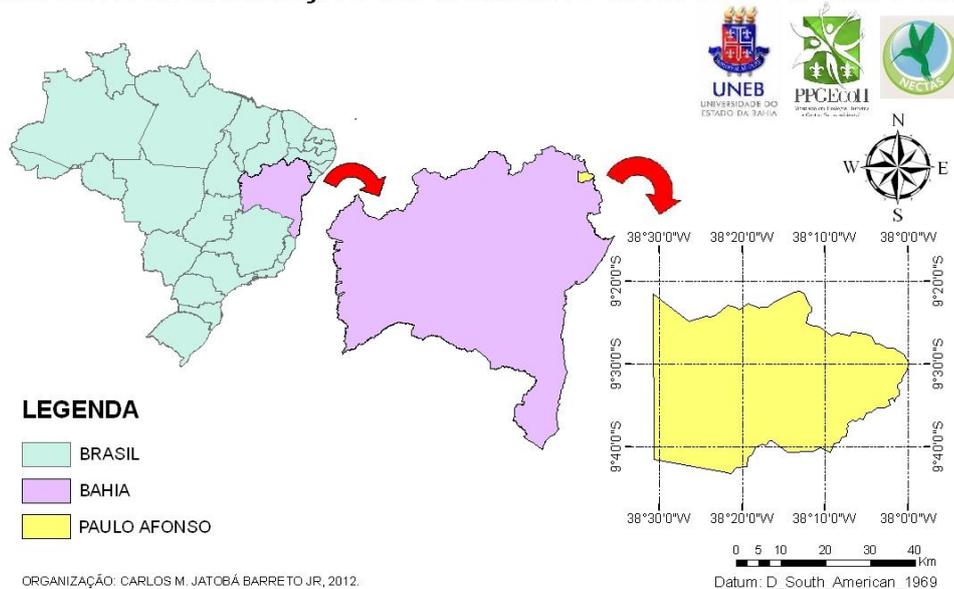
Constata-se que independente da localização espacial o fato é que o ser humano, não abandona nunca, a busca de seu lugar, esta busca é sempre um fazer, uma ação singular, sempre transformadora do ambiente, dito natural (VALADARES, 2000). É o direito a propriedade baseada na função social, que fomenta essa discussão. Garantido pela Carta Magna, esse princípio veio balizar a política urbana nacional, a fim de que, as providencias fossem concretizadas com responsabilidade.

Contudo, o objetivo principal da pesquisa foi avaliar como o conflito socioambiental existente no bairro Prainha da Brita está estruturado em relação aos direitos constitucionais, coletivo do meio ambiente ecologicamente equilibrado e o individual do direito a habitação. Sua coexistência, e qual direito efetivamente sobrepõem- se para garantir a qualidade do meio ambiente local e da população ali residente.

## MATERIAL E MÉTODOS

Os estudos foram realizados no município de Paulo Afonso (Figura 1), semi-árido baiano. Localizado na margem direita do rio São Francisco, entre os paralelos  $09^{\circ}39'27''$  e  $09^{\circ}21'10''$  de latitude sul e os meridianos de  $38^{\circ}32'16''$  e  $37^{\circ}59'52''$  de longitude oeste, ocupando uma área de  $1.574 \text{ Km}^2$  (SEI, 1995).

### MAPA DE LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PAULO AFONSO-BA



**Figura 1:** Área de estudo

Fonte: Mapa produzido no *software ArcGis*, por BARRETO JR, Carlos

O recorte espacial e as visitas a campo foram obtidos no bairro Prainha da Brita, situado próximo ao aeroporto, compreende uma área entre a BR 110 e a orla sul da Macrozona Noroeste (ZAP2), estendendo-se entre a ponte de acesso a ilha e o balneário da prainha, coordenadas geográficas  $9^{\circ}24'19.79''\text{S}$  e  $38^{\circ}14'10.21''\text{O}$ . Zona heterogênea, com atividades residenciais, comerciais e de serviços. O bairro apresenta problemas diante da ocupação da margem do canal, zona de proteção ambiental. Possui uma área total de  $382.567,20\text{m}^2$  e fica localizado no município de Paulo Afonso, semi-árido baiano, nordeste do Brasil (PAULO AFONSO, 2000).

Foram definidas as seguintes etapas de estudo: uma pesquisa bibliográfica especializada, visitas a campo, análise de fotografias aéreas, imagens de satélite (*Google Earth-2012*) e material cartográfico da cidade de Paulo Afonso-BA, consulta ao Plano Diretor da cidade (PDDUA) e ao seu Termo de Referência de Políticas Urbanas.

A pesquisa utilizou do método dedutivo de estudo, sendo direcionada na utilização dos conceitos de Políticas Urbanas, Direito Ambiental e Ocupação do Solo Urbano, sendo feita em sites de periódicos especializados. Os conceitos foram de extrema importância para fundamentar a pesquisa e direcionar o encaminhamento dos resultados.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

Com base no cadastro técnico fornecido pela Secretaria Municipal de Planejamento, realizou-se um estudo levando em consideração os lotes ocupados, partindo do princípio de que os lotes vagos no ano de 2005/2006 apresentam atualmente as mesmas características de uso e ocupação do solo urbano.

O material cartográfico analisado serviu de subsídio para identificação das zonas em que o bairro estava inserido. As consultas ao Plano Diretor e ao seu Termo de Referência de Políticas Urbanas foram de singular importância para observar o respeito ou desrespeito às normas que regem o uso e ocupação do solo na cidade.

A maioria dos lotes analisados, sejam eles terrenos ou edificações, apresentaram dimensões e/ou área fora dos parâmetros estabelecidos, desrespeitando a legislação municipal em vigor. Observou-se também que quanto menor a área do lote, maior era sua taxa de ocupação<sup>1</sup> e seu coeficiente de aproveitamento<sup>2</sup> e menor era sua taxa de permeabilidade. Sendo a impermeabilização do solo um importante parâmetro urbanístico que reflete o impacto da urbanização sobre o sistema de drenagem de águas pluviais (GAROTTI & BARBASSA, 2010). A área total e a testada de cada lote foram obtidas pela seleção dos polígonos no *software AutoCAD 2013*, versão educacional cedida pela *autodesk ao IFBA, campus Paulo Afonso-BA*.

Os lotes e as construções existentes na margem do rio, zona de proteção ambiental (Figura 2), violam tanto os índices de ordenamento e ocupação do solo urbano quanto o zoneamento imposto pelo Plano Diretor Municipal.



**Figura 2:** Ocupações irregulares sobre a zona de proteção ambiental no bairro Prainha da Brita, município de Paulo Afonso, Estado da Bahia, Nordeste do Brasil  
Fonte: Carlos M. J. Barreto Junior

<sup>1</sup> Taxa de ocupação compreende a “superfície do terreno a ser ocupada com a construção” (SILVA, 2011, p.251).

<sup>2</sup> “Coeficiente de aproveitamento é a relação existente entre a área total da construção e a área do lote” (SILVA, 2011, p. 250).

---

O problema reside na questão dos zoneamentos definido pelos gestores urbanos, que dividem a cidade em áreas específicas e restritas. Estas zonas às vezes não cumprem seu papel fundamental de ordenamento e acaba por criar bolsões urbanos que não interessam ao mercado formal, sendo subutilizados ou invadidos (JUERGENSMEYER e ROBERT, 2007).

O que acontece é que esta dinâmica de exclusão habitacional e assentamentos espontâneos (invasões) em áreas ambientalmente frágeis como as margens de rios, que, por esta condição de fragilidade, merecem legislação específica, não interessam ao mercado imobiliário e também não interessam ao poder público que é influenciado pelo mercado, mas são as que “sobram” para a moradia de grande parte da população (MARICATO, 2000).

Para Amadei (2006), entre as diversas causas desse processo de produção da cidade não formal, duas estão diretamente ligadas ao poder público: Uma na concepção das leis e outra na fiscalização. Se existe irregularidades na ocupação urbana, em regra, a lei é utópica (exige além do que a realidade social é capaz exigir) ou fiscalização falha (omissão do poder executivo em garantir o cumprimento das leis). Às causas apontadas pelo autor soma-se outra, a omissão histórica do poder público no planejamento e execução de políticas habitacionais para os setores de menor renda da sociedade, que não atingem o mercado imobiliário. Enquanto o Estado, em todos os níveis de governo, não assumir sua responsabilidade de cumprimento do direito social à moradia para todos os brasileiros e brasileiras, não restaram outras alternativas ao povo que necessita de um espaço para morar, que não seja a recriação de espaços ilegais na cidade.

A Resolução 302/02 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) dispõe sobre os parâmetros, definições e limites de áreas de preservação permanente de reservatórios artificiais e o regime de uso do entorno em seu artigo 3º. IV em,

[...]

Localização exclusivamente nas seguintes faixas de APP: nas margens de curso de água, e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, conforme incisos I e III, alínea “a”, do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, e no inciso I do art. 3º da Resolução CONAMA nº302, de 2002, devendo ser respeitadas faixas mínimas de 15m para cursos de água de até 50m de largura e faixas mínimas de 50m para os demais;

[...]

A limitação jurídica que caracteriza o regime das APP é sua não modificação como regra geral. Portanto, qualquer intervenção nela ocorrida por ação ou omissão sujeita os responsáveis, particular ou Poder Público, à obrigação de recompô-la em seu estado original, conforme §3º, do art. 225, da CF/1988. A única possibilidade de intervenção ou supressão em APP será nos casos de utilidade pública ou interesse social (PAULA, 2012).

Todavia a possibilidade do município ser o responsável pela autorização de supressão nas APP existe, o requisito é que haja conselho municipal de meio ambiente com caráter deliberativo e

Plano Diretor, mediante anuência prévia do órgão ambiental competente, de acordo com o disposto no art. 4º, §2º, da Resolução 369/2006 da Constituição Federal.

O município declara a área como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), a ZEIS significa uma categoria específica de zoneamento, permitindo a aplicação de normas especiais de uso e ocupação do solo para fins de regularização fundiária de áreas ocupadas em desconformidade com a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo (SAULE JUNIOR, 2006).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A metodologia utilizada na representação dos lotes, a partir das suas dimensões, área total e testada mínima, representou de forma confiável o modelo de urbanização orgânica ocorrido no bairro Prainha da Brita no município de Paulo Afonso, BA. E ao interpretar os levantamentos, mapas e imagens, juntamente com a análise dos instrumentos legais, pode-se observar que os limites do direito de construir são continuamente desrespeitados, confirmando a inoperância do poder público municipal e a importância dessas limitações para a busca do bem estar e qualidade de vida das populações urbanas.

Enquanto o poder público municipal que é o responsável pelo ordenamento da ocupação do solo urbano não executar de forma satisfatória soluções para os problemas identificados, como reverter o processo de obstrução da paisagem do canal, assim como a ocupação de sua borda e subdivisões dos lotes existentes, torna-se inviável um adensamento populacional, sem o prejuízo da qualidade ambiental urbana, como propõe o atual Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental do Município de Paulo Afonso.

Mas, consta-se que o bairro analisado é um assentamento consolidado, composto majoritariamente de população de baixa renda, o poder público não deve adotar medidas que, em prol da qualidade ambiental e do respeito às normas urbanísticas, negligencie o direito à moradia. Uma solução que satisfaça ambos os direitos de magnitude constitucional deve ser compatibilizada.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADEI, V. A. **Urbanismo Realista**. Millennium, Campinas - SP, 2006.

BRASIL. **Estatuto da cidade: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Brasília-DF, 2001. 35p.

CAMARGO, G. H. **A Produção Arquitetônica e sua Relação com o Poder**. Cadernos de Arquitetura e Urbanismo, v.17, n.21, 2º sem, 2010.

GAROTTI, L. M; BARBASSA, A.P. Estimativa de área impermeabilizada diretamente conectada e sua utilização como coeficiente de escoamento superficial. **Revista de Engenharia Sanitária e Ambiental**, v.15 n.1, jan/abr, 2010.

- 
- JUERGENSMEYER, J. C; ROBERT, T. E. **Land use planning and development regulation law** (Ordenamento do território e direito regulamento relativo ao desenvolvimento). 2. ed. Hornbook Series Student Edition. Editora Thomson West, 2007. 746p.
- LOBOSCO, T. **Práticas Urbanas e Produção do Espaço em Ocupações Informais**. GeoTextos, v.5, n.2, 2009.
- MARICATO, E. Gestão da Terra e Habitação de Interesse Social. Em Pauta. **Revista Óculum**, FAU-PUC, Campinas-SP, 2000.
- MARICATO, E. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados, v.17, n. 48, São Paulo – SP, 2003.
- MARICATO, E. **Metrópoles Desgorvenadas**. Estudos Avançados, v.25, n. 71, Jan./Apr, São Paulo – SP, 2011.
- PAULA, Janieli M. de S. **Regularização Fundiária no Bairro Barroca, em Paulo Afonso-BA**. Monografia, Universidade Estadual da Bahia – UNEB, 2012.
- PAULO AFONSO. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, Lei n. 905, de 29 de dezembro de 2000**, Paulo Afonso – BA, 2000. 30p.
- REZENDE, D. A; ULTRAMARI, C. **Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual**. RAP, v.41, n.2, p. 55- 71 Mar./Abr, 2007.
- ROLNIK, R. **A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. FAPESP/Studio Nobel, São Paulo-SP, 1997.
- SANTOS, N. L; FARIA, C. C. S; ARAÚJO, M. M. **Direito À Moradia: Os Planos Diretores Da RMBH Aplicam O Estatuto da Cidade e a Constituição Federal de 1988?** Cadernos de Arquitetura e Urbanismo, v.17, n.21, 2º sem, 2010.
- SAULE JUNIOR, Nelson; LIMA Adriana Nogueira Vieira; ALMEIDA, Guadalupe M. J. Adib de. As Zonas especiais de interesse social como instrumento da política de regularização fundiária. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**. ano 5, n. 3. Belo Horizonte. Ed. Fórum, Nov/dez, p. 37-63, 2006.
- SERRANO, José, L. Concepto, Formación y Autonomia Del Derecho Ambiental. In: VARELLA, D. M; BORGES, R. C. B.(org.) **O Novo em Direito Ambiental**. Belo Horizonte- MG, ed. Del Rey, 1998.
- SILVA, J. A. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- VALADARES, J. C. Qualidade do Espaço e Habitação Humana. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, v.5, n.1, p. 83-98, 2000.