

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
– PROPPEC
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS - PMGPP**

CIRINO ADOLFO CABRAL NETO

**PLANEJAMENTO URBANO NA GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS: O ESTATUTO DAS CIDADES COMO INSTRUMENTO
PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO MUNICÍPIO DE
NAVEGANTES/SC**

**Itajaí (SC)
2009**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
– PROPPEC
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS - PMGPP**

**PLANEJAMENTO URBANO NA GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS: O ESTATUTO DAS CIDADES COMO INSTRUMENTO
PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO MUNICÍPIO DE
NAVEGANTES/SC**

CIRINO ADOLFO CABRAL NETO

ITAJAÍ(SC), 2009

**UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ – UNIVALI
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO, EXTENSÃO E CULTURA
– PROPPEC
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E JURÍDICAS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONALIZANTE EM GESTÃO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS - PMGPP**

**PLANEJAMENTO URBANO NA GESTÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS: O ESTATUTO DAS CIDADES COMO INSTRUMENTO
PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO MUNICÍPIO DE
NAVEGANTES/SC**

CIRINO ADOLFO CABRAL NETO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora no Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas, na Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, sob a orientação da Professora Doutora Adriana Marques Rosseto, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas.

Itajaí (SC), novembro de 2009.

AGRADECIMENTO

Preliminarmente agradeço ao Grande Arquiteto do Universo por proporcionar-me todas as energias positivas para realização desta pesquisa;

Aos meus pais, Ademar e Eliana, por todo incentivo ao estudo;

À minha filha, Laura, e à minha esposa Siomara, pela paciência com que tiveram comigo nos momentos que tive de deixar de ficar ao lado de delas para poder estudar;

Ao meu irmão, Ernandes, que sempre esteve ao meu lado nesta caminhada, sendo um fiel escudeiro em todos estes momentos;

Aos meus familiares e amigos que de forma direta e indireta contribuíram para a realização deste trabalho;

Em especial a minha orientadora, professora Adriana Marques Rosseto e ao meu Co-orientador, professor Sérgio Saturnino Januário, pela orientação, incentivo e atenção dispensada, que em muito contribuiu para minha formação.

DEDICATÓRIA

Este trabalho dedico à Siomara minha esposa e
às minhas filhas, Laura e Martina, fontes
inesgotáveis de inspiração em combater o bom
combate.

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Vale do Itajaí, a coordenação do Programa de Mestrado Profissionalizante em Gestão de Políticas Públicas - PMGPP, a Banca Examinadora e o Orientador e o Co-orientador de toda e qualquer responsabilidade acerca do mesmo.

Itajaí, Novembro/2009

Cirino Adolfo Cabral Neto
MESTRANDO

CIRINO ADOLFO CABRAL NETO

**PLANEJAMENTO URBANO NA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O
ESTATUTO DAS CIDADES COMO INSTRUMENTO DO DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DO MUNICÍPIO DE NAVEGANTES/SC**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas, na Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI.

Aprovada em 19/11/2009.

BANCA EXAMINADORA

**PROF^a DR^a. ADRIANA MARQUES ROSSETO
UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ
PRESIDENTE E ORIENTADORA**

**PROF^o. DR. SÉRGIO SATURNINO JANUÁRIO
UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ
MEMBRO E CO-ORIENTADOR**

**PROF. DR. SERGIO
UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ
MEMBRO**

**PROF. DR. GUILHERMO ALFREDO JOHNSON
MEMBRO EXTERNO**

ROL DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIS	Áreas de Interesse Social
Ampl.	Ampliada
Art.	Artigo
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DJE	Diário da Justiça Estadual
Ed.	Edição
EIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
EIV	Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança
Excia.	Excelência
IAB	Instituto Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
Julg.	Julgamento
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
Min.	Ministro
N.	Número
P.	Página
PPA	Plano Plurianual
PSD	Partido Social Democrata
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
RE	Recurso Especial

Rel.	Relator
Rev.	Revista
Revma.	Reverendíssima
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TST	Tribunal Superior do Trabalho
UDN	União Democrática Nacional
V.	Volume
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

RESUMO	xi
INTRODUÇÃO	13
CAPITULO 1	17
DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL DE PROMOVER O ORDENAMENTO TERRITORIAL TRAZIDA PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.....	17
1.1 Evolução das Competências Municipais nas Constituições Federais - Breves Considerações	17
1.2 Regime Militar e Mudanças na Estrutura Política Brasileira	28
1.3 Da Competência Municipal de Promover o Ordenamento Territorial Trazida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988	31
CAPÍTULO 2.....	35
DO ESTATUTO DA CIDADE COMO FONTE INDUTORA PARA O DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS	35
2.1 O Urbanismo na Legislação Brasileira.....	35
2.2 Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, Fonte Indutora para o Desenvolvimento dos Municípios	39
CAPÍTULO 3.....	45
O ESTATUTO DAS CIDADES COMO FERRAMENTA PARA O DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE NAVEGANTES/SC	45
3.1 Município de Navegantes - Contextualização Histórica	45
3.2 Expansão Urbana e Fatores Determinantes da Ocupação.....	54
3.3 O Estatuto das Cidades como Instrumento para o Desenvolvimento Sustentável do Município de Navegantes.....	58
3.3.1 Instrumentos de Indução do Desenvolvimento Urbano	60
3.3.2 Instrumentos de Financiamento da Política Urbana.....	67
3.3.3 Instrumentos de Regularização Fundiária	68
3.3.4 Instrumentos de Democratização da Gestão Urbana	73
3.4 Iniciativa Privada e a Colaboração para o Desenvolvimento Local.....	76
CAPÍTULO 4.....	80

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO: O MUNICÍPIO DE NAVEGANTES E O ESTATUTO DAS CIDADES	80
4.1 O Plano Diretor como Instrumento de Planejamento e Desenvolvimento Urbano	80
4.2 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas de Interesse Especial (AIS)	89
4.3 Cidade Formal Frente Ocupação Irregular.....	92
4.4 O Poder Judiciário na Administração de Conflitos: Direito de Propriedade <i>versus</i> Direito à Moradia.....	96
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	101
REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS.....	106
ANEXOS.....	111

RESUMO

A presente dissertação trata sobre o planejamento urbano e sua institucionalidade ocasionados ao longo dos anos no município de Navegantes/SC, decorrentes de uma expansão populacional demasiada (conforme IBGE, 1970, 1980, 1990, 2000), sem que com isso fossem realizados planejamentos pelo poder público municipal para suportar as demandas decorrentes e, em alguns casos, que sua capacidade de resposta tenha alcançado resultados relativamente inadequados e potencialização de demanda ao planejamento. De outro lado, emerge o Estatuto das Cidades como potencial para oferecer instrumentos para o desenvolvimento do respectivo município. Preliminarmente, tratar-se-á sobre as competências dos municípios em promover o ordenamento territorial prevista no Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e, de forma sintética, também a evolução da competência municipal no decorrer das Constituições Federais promulgadas. Destaca-se a necessária abordagem referente ao período do regime militar, pelo fato de desencadear mudanças na estrutura política brasileira e, conseqüentemente, na formação dos municípios. Após necessária introdução sobre a competência municipal no que tange ao seu ordenamento territorial, analisaremos o Estatuto das Cidades como fonte indutora para o desenvolvimento dos municípios, fazendo-se menção à legislação urbanística brasileira. Seguindo o estudo, analisa-se o objeto tema da presente dissertação, isto é, o planejamento urbano na gestão de políticas públicas, onde o Estatuto das Cidades é utilizado como instrumento para o desenvolvimento sustentável do Município de Navegantes. Para melhor elucidar os problemas enfrentados em Navegantes/SC, faz-se a narrativa da evolução histórica do município, abordando a expansão urbana e os determinantes de sua ocupação. Desta forma, analisa-se os instrumentos trazidos pelo Estatuto das Cidades, os quais podem servir de fontes para resolução de problemas urbanísticos, ao mesmo tempo em que são apresentados obstáculos na formação do planejamento do município por seus próprios requisitos. Então e por fim, analisaremos o Município de Navegantes e o seu planejamento e desenvolvimento urbano, tratando-se do Plano Diretor como instrumento para o planejamento urbano, além da possibilidade de criação de

Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), como uma dimensão de soluções dos problemas enfrentados pelo município de Navegantes/SC, tratando-se finalmente dos desafios enfrentados pelos municípios quando se refere à cidade formal frente às ocupações irregulares, e como o Poder Judiciário faz a administração dos conflitos entre o direito à propriedade frente ao direito de moradia.

INTRODUÇÃO

Atualmente um dos problemas mais frequentes em todas as cidades brasileiras diz respeito à forma com que estão organizadas hoje e planejadas ao futuro. Tal organização nada mais é do que a planificação urbanística pelo qual se busca planejar e estruturar todo o zoneamento desta cidade, ao mesmo tempo em que os problemas dos municípios orientam as necessidades de substancializar o próprio planejamento.

Decorrentes de uma expansão urbana crescente a cada ano que passa (conforme IBGE, dos anos de 1970, 1980, 1990 e 2000), verifica-se que muitos municípios estão enfrentando problemas em seu desenvolvimento, considerando que não se consegue suportar toda a demanda populacional existente com as políticas públicas implementadas. Saúde, educação e segurança públicas são exemplos consistentes deste fato.

Não seria diferente com o Município de Navegantes, localizada no Estado de Santa Catarina, há aproximadamente 100 (cem) quilômetros da Capital, Florianópolis, que desde o seu povoamento, até o presente momento, sofre com os problemas gerados com a densidade demográfica crescente a cada dia (conforme IBGE, dos anos de 1970, 1980, 1990 e 2000). Famílias e indivíduos que chegam ao município em busca de emprego e moradia, e a grande dificuldade do município de implantar e implementar políticas públicas decorrentes de demandas geradas neste processo caracterizam o município de Navegantes.

Existem muitos casos de ocupações irregulares no município, e que assim, torna-se dificultoso ao poder público dentro de suas possibilidades físicas e financeiras de atender a esses problemas, vez que, na maioria desses casos de ocupações, não são gerados tributos, muito menos produção de renda dessas pessoas.

Desta forma, a presente Dissertação tem como objeto o estudo dos instrumentos trazidos pelo Estatuto das Cidades, que venham a auxiliar o município de Navegantes/SC, na implantação de políticas públicas voltada ao seu planejamento e desenvolvimento urbano.

O presente estudo tem como objetivo geral investigar quais instrumentos apresentados pelo Estatuto da Cidade que visam propor satisfatoriamente (como organização tecnicamente elaborada) medidas capazes e eficazes para o crescimento organizado e sustentável do Município de Navegantes.

Para tanto, principia-se, no Capítulo 1, tratando sobre as competências dos municípios em promover o ordenamento territorial prevista na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Antes de se adentrar diretamente nas competências municipais trazidas no bojo da CRFB/88, faz-se necessário analisar a evolução desta competência municipal no decorrer das Constituições Federais promulgadas.

Será abordado também neste primeiro capítulo o período de regime militar vivido pelo país na década de 60, e que se estendeu até o final da década de 80, e as mudanças ocorridas na estrutura política brasileira.

Já no Capítulo 2, será analisado o Estatuto das Cidades como fonte indutora para o desenvolvimento dos municípios, fazendo-se menção à legislação urbanística brasileira.

No Capítulo 3 analisa-se o objeto tema da presente dissertação, isto é, os conflitos urbanos na gestão de políticas públicas, no qual o Estatuto das Cidades é utilizado como instrumento para o desenvolvimento sustentável do Município de Navegantes.

Para melhor esclarecer os problemas enfrentados no município de Navegantes/SC, faz-se a evolução histórica do município, abordando a expansão urbana e os determinantes de sua ocupação.

Feito esta parte, trata-se então dos instrumentos trazidos pelo Estatuto das Cidades, os quais podem servir de fontes para resolução de seus problemas urbanísticos, além do que, busca-se comentar a participação da iniciativa privada na colaboração para o desenvolvimento local.

Por fim, no Capítulo 4, será analisado o Município de Navegantes e o seu planejamento e desenvolvimento urbano, tratando-se do Plano Diretor como instrumento para o planejamento urbano, além da possibilidade de criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), como uma das potenciais soluções dos problemas enfrentados pelo município de Navegantes/SC.

Busca-se trazer ao presente estudo, tema atual e intrigante, no que tange aos desafios enfrentados pelos municípios quando se trata da cidade formal (propriedade urbanas e rurais devidamente registradas nos Cartórios de Registros Públicos, cujos proprietários encontram-se não somente com a propriedade destes imóveis, mas também são legítimos possuidores) frente às ocupações irregulares, e como o Poder Judiciário faz a administração dos conflitos entre o direito à propriedade frente ao direito de moradia.

A presente pesquisa se encerra com as Considerações Finais, nas quais são apresentados pontos de destaques, seguidos da estimulação à continuidade dos estudos e das reflexões sobre o tema, bem como a importância do debate, em busca de encontrar soluções eficazes para resolução dos problemas enfrentados pelos municípios brasileiros.

Verifica-se que as políticas de regularização fundiária não podem ser formuladas isoladamente, pois necessitam ser concebidas no sentido mais amplo das políticas públicas preventivas e dos investimentos diretos em infraestrutura, incorporando a provisão de serviços e a instituição de políticas habitacionais voltadas para a promoção da reforma urbana.

Para a presente dissertação foram levantadas as seguintes hipóteses:

a) Com a emancipação político-administrativa do Município de Navegantes, o seu projeto urbanístico foi desenvolvido para atender as grandes demandas populacionais e empresarias que no futuro pudessem se instalar no Município, tendo como exemplo, o planejamento das ruas e suas redes de fluxo, e ainda a possibilidade de uma terceira avenida de escoamento de tráfego como alternativa de expansão para o interior do Município. Verifica-se, todavia, que o mesmo não fora aperfeiçoado ao longo dos anos, notadamente entre as décadas de 70 e 80, vindo a causar transtornos na atualidade com problemas populacionais.

b) As políticas públicas de planejamento urbano implementadas pelo Município de Navegantes, no decorrer das décadas de 70 e 80, tinham o intento de produzir efeitos pontuais, determinados pelos problemas que ora surgiam, tais como abertura de ruas para novas instalações de pessoas que chegavam ao Município todos os dias, esquecendo-se, porém, do tratamento de esgoto, iluminação pública, instalação de escolas e postos de saúde para atendimento

daquela população. Resta claro que este modelo de “planejamento” e de “gestão”, implica no fato de não planificar as políticas públicas, muito pelo contrário, serviam apenas para tentar resolver os problemas ou situações na medida em que estes apareciam.

c) É possível integrar as políticas de regularização no esquema geral do planejamento e controle tanto legal quanto social do uso do solo, o que pode ser logrado por meio do estabelecimento de Zonas Especiais de Interesse Social. E neste domínio o planejamento urbano seria o campo necessário para compor diretrizes de médio e longo prazos, de poder dar respostas aos problemas já expostos e legitimados, tanto quanto necessidade de resolução como de influenciar a composição do próprio planejamento.

Neste contexto, tem-se como objetivo geral, investigar quais instrumentos apresentados pelo Estatuto da Cidade que visam propor satisfatoriamente (como organização tecnicamente elaborada) medidas capazes e eficazes para o crescimento organizado e sustentável do Município de Navegantes.

Como objetivos específicos, o presente estudo tem por escopo, a) analisar o processo de desenvolvimento relativo às décadas de 70 e 80, e as políticas públicas implementadas como organização do desenvolvimento local; e, b) analisar a execução das Leis Municipais (Plano Diretor Municipal), criadas pelo Poder Executivo, após a promulgação do Estatuto das Cidades, que tornaram-se fenômenos de gestão pública de planejamento urbano.

CAPÍTULO 1

DA COMPETÊNCIA MUNICIPAL DE PROMOVER O ORDENAMENTO TERRITORIAL TRAZIDA PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

1.1 Evolução das Competências Municipais nas Constituições Federais – Breves Considerações

Considerando que os Municípios brasileiros formam junto com a União, os Estados e o Distrito Federal as bases de sustentação estrutural da unidade federativa, fora apenas com o advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que estes realmente passaram a obter maiores prerrogativas e competências.

Para melhor entendimento e desenvolvimento do presente estudo, faz-se necessário, preliminarmente, analisar a evolução destas competências, para que então seja possível observar o Município como o promotor do seu ordenamento territorial.

De acordo com Dromi, “Donde hay un grupo de hombres reunidos, se forma espontáneamente una Ciudad que em forma asociativa va a generar sus propias instituciones locales”¹. No mesmo sentido, Alexis de Tocqueville² ressalta que:

El Municipio es la única asociación tan identificada con la naturaleza, que allá donde hay hombres reunidos se forma espontáneamente un Municipio. La sociedad municipal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus costumbres y leyes (...). Las instituciones municipales son a la libertad lo que las escuelas primarias a la ciencia. Sin instituciones municipales, una nación puede darse un gobierno libre, pero carecerá del espíritu de la libertad (...). El Municipio es el centro donde convergen intereses y sentimientos de los hombres (...).

1 DROMI, Roberto. Ciudad y Municipio. Gerenciamiento y gobernabilidad local. 1ª ed. Buenos Aires – Madrid – México : Ciudad Argentina – Hispania Libros, 2007, p.319.

2 TOCQUEVILLE, Alexis de. La Democracia en América, Tomo 1, Madrid : Alianza Editorial, 1980, p. 58-59 e 76.

Esta visão não pode ser considerada consensual, haja vista que a união de pessoas nem sempre possibilita a formação de cidades. Exemplo do que está se tratando são as tribos indígenas, ou ainda, os quilombolas, nas quais, apesar de haver o agrupamento de pessoas, não existe ali a formação de cidades³, que é um conceito europeu ocidental. Neste sentido, a antropologia tem apresentado formas distintas e muito interessantes sobre esses meios de associação social.

Outro ponto a destacar na visão de Dromi, e até de Toqueville, anteriormente citados, é a visão masculinizada, machista e até certo ponto elitista, quando atribui a formação da cidade, ao agrupamento de homens. Da forma com que estes autores tratam, mulheres e crianças são politicamente excluídas deste conceito. A participação na formação destes agrupamentos devem sempre levar em conta todo o conjunto, não podendo excluir nenhum ser neste contexto, ao mesmo tempo processos de resolução de problemas, expectativas, controles sociais diretos, sistemas de consumo e de tratamento de resíduos, educação formal etc..

Neste talante, Paulino Jacques, em seu curso de Direito Constitucional, faz um consistente apanhado histórico-constitucional sobre os Municípios, consolidando que:

O Município, antes de ser uma instituição político-jurídica, o é social, e, mesmo, natural, porque resulta do agrupamento de várias famílias num mesmo local, unida por interesses comuns. Como a família e, a propriedade, é um fenômeno social, que precedeu, no ponto de vista sociológico, o advento do Estado⁴.

Deste modo, ressalta Hely Lopes Meirelles que devido ao crescimento dos municípios ao longo dos anos e os problemas do campo, destruíram as relações de vizinhança e o espírito comunitário que caracterizavam os municípios da antiguidade⁵.

Não obstante a este fato, verifica-se que os traços fundamentais do município até hoje são mantidos, pois, trata-se de uma forma de organização

3 Cidade, do latim civitas, civitalis, é um complexo demográfico, social e econômico formado por uma concentração populacional. Grande Enciclopédia Larousse Cultural. v. 6. São Paulo : Editora Nova Cultural, 1998, p. 1401.

4 JACQUES, Paulino. Curso de direito constitucional. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1970. p. 147.

5 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 15. ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 35.

política caracterizada pela circunstância de incidir sobre uma particular forma de organização social, dos quais os membros mantêm a virtualidade de se contatarem em sua vida cotidiana⁶.

Este tipo de formação dos municípios, já desde a Grécia e Roma antigos, é típica formação da *polis*, os quais, dos agrupamentos de pessoas, com identidades e intuítos semelhantes, se formariam então as chamadas cidades.

Todavia, para melhor compreensão do assunto e até para que se possa analisar o desenvolvimento tanto histórico quanto político-administrativo dos municípios brasileiros, necessário então abordar uma outra forma de criação das cidades, as denominadas *urbes*.

As *urbes*⁷, assim denominadas eram as aglomerações de pessoas, que procuravam se instalarem próximos das fábricas onde trabalhavam, na época em que foi marcado o fim do feudalismo, e o nascer da Revolução Industrial, vindo, conseqüentemente a serem criadas cidades decorrentes destas aglomerações.

Analisando historicamente, verifica-se que a descoberta do Brasil, se é que se pode chamar assim, fora entrelaçada na ultramarina expansão comercial portuguesa, onde emergiu não apenas um mundo novo, mas também um mundo diferente, que deveria, além da descoberta, suscitar a invenção de modelos de pensamentos e de ação. O descobridor, antes de conhecer a terra, de estudar pessoas aqui existentes, verificar a presença da religião, queria antes de mais nada, saber da existência de ouro e prata⁸.

Este novo mundo, recém descoberto, desprovido de ouro e prata, de trigo e gado, de ferro e de vinho mereceria o desprezo do traficante ávido de lucros, de comércio, de metais preciosos e de especiarias, como era o explorador português⁹.

Disto, salta-nos uma curiosidade, pois, nada disso transpareceu na carta de Pero Vaz de Caminha, em sua crônica. O letrado trazia preocupações diversas, que se sublimariam numa visão diferente do novo mundo, insinuando-lhe outro destino, mais refinado, mais sutil, de alcance mais largo¹⁰.

6 BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1993, p. 47.

7 Vide Grande Enciclopédia Larousse Cultural. v. 23. São Paulo : Editora Nova Cultural, 1998, p. 5843.

8 FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo, Globo, 2001, p. 117.

9 FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. p. 119.

10 FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. p. 119.

Isto porque, neste tempo, Portugal e também a Europa do século XVI estavam voltadas à atividade negocial, ao comércio, e a nova terra descoberta era imprópria para tal fim.

Segundo Faoro, a Portugal deste tempo:

(...) não era apenas a próspera mercancia, a riqueza fácil, a aventura da Índia, as navegações de intermediação para o norte e o sul da Europa, ao tempo que consumiam as ambições e as cobiças, deixavam, à borda da sociedade opulenta, uma larga faixa de espuma de pobres, desditados, ressentidos com a fácil riqueza alheia que mais lhe afrontava a miséria. Para esta gente desprezada, esfarrapada, expulsa dos campos, não aquinhoada pelos nobres altivos ou pelos comerciantes retirados da tranqüilidade de todos, um escoadouro¹¹.

Tal compreensão, criada e administrada por um grupo dominante, filtrada na imaginação dos mais entendidos, servia para acalmar os ódios guardados. E acrescenta Faoro¹²:

(...) Longe, em outros hemisférios, fora do caldeirão das cobiças, havia terras virgens, habitadas de bons selvagens, onde a vida se oferece sem suor, para glória de Adão antes do pecado (...). A visão do escrivão da armada não se apresenta como a fantasia de letrado ocioso: ela tem um rumo, obscuramente fermentado nos problemas do seu país e do seu continente (...).

A função da utopia criada nas novas terras descobertas por Portugal, servia de válvula de escape, doutrina da felicidade terrena, num momento em que as recompensas celestes sofriam contestações no campo da religião. Esta visão produzia a sensação de liberdade, mesmo que de forma equivocada, pelo qual inexistia o constrangimento e a repressão. Assim, inspiraram o plano da colonização dois impulsos: o governamental, ao dar saída e ajustar um leito às camadas excêntricas ao enriquecimento das navegações, e o popular, de acolhimento às promessas de uma vida nova, que seria honrada pela ascensão social rapidamente¹³.

A visão edênica criada ao novo mundo, e explica-se a uma visão voltada aos jardins do Éden, de liberdades, de possibilidades, tornou-se então o primeiro capítulo da invenção da América, o qual nas descrições dos viajantes e

11 FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. p. 119.

12 FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. p. 119.

13 FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. p. 122.

dos humanistas, tal processo se dava a uma possível crise europeia¹⁴. E tudo isso influenciara a formação dos municípios brasileiros.

Há de salientar que o açúcar, mercadoria vinculada ao movimento comercial, encontra-se nas duas primeiras décadas do século XVI, em crise de superprodução nos mercados portugueses¹⁵.

Os interesses comerciais da Europa e derivados dos valores que assoberbavam o reino ditam, por meio do Estado, a exploração social e econômica do Brasil. Primeiro o pau-brasil e a defesa do caminho das Índias, depois o açúcar, não se esquecendo nas minas, esperança portuguesa, e já buscada por Martim Afonso de Sousa.

Assim, resta configurado que a forma de colonização adotada pela Coroa Portuguesa, isto é, a de povoamento, fora apenas uma obra auxiliar da conquista. O casamento, com a assistência religiosa tornando-o estável, seria o núcleo da lealdade ao país, confundido, no ânimo cruzado dos portugueses, com a fé, onde a terra seria absorvida pelos colonos da qual cumpria extrair, rapidamente, toda a seiva¹⁶.

De acordo com Faoro¹⁷:

(...) A colônia e a metrópole, com a orquestração comandada da metrópole, traço inicial do povoamento, asseguram, os dois termos, sua permanência com a mudança de nome dos dois pólos. A realidade econômica e social se articulará num complexo político, que governa as praias e atravessa os sertões, por meio do financiamento aos meios de produção, sobretudo do escravo, e dos vínculos aos compradores europeus.

No que tange a atividade administrativa, o capitão e o governador seriam colonos, com terras próprias, os quais eram concedidos privilégios, ainda que particular tradicionalmente outorgado aos comerciantes ligados ao reino, na metrópole. Assim, eram instituídas suas funções públicas, tais como as que destacavam a capitania de uma fazenda, equiparando-a a uma província, ou, ainda, no caso do capitão que podia criar vilas, nomear ouvidores, dar

14 FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. p. 122.

15 FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. p. 130.

16 FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. p. 134.

17 FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. p. 136.

tabelionatos tanto de notas como judiciais, tudo, porém, sujeito à alçada, com a reserva vigilante, do monarca¹⁸.

Neste sentido, a Coroa portuguesa não confiou à administração da província aos homens de negócios, entregues unicamente ao lucro e à produção. Selecionou pessoas próximas do trono, burocratas e militares, letrados ou guerreiros provados na Índia, a pequena nobreza, sedenta de glórias e riquezas. Desta forma, se cumpriam os propósitos iniciais das capitanias: defesa da costa e internamento nos sertões¹⁹.

Verifica-se que a colonização realizada pela Coroa portuguesa era dependente do rei e senhor do reino. Os navios que traziam os donatários e os colonos não trouxeram um povo que transmigra, mas funcionários que comandam e guerreiam, obreiros de uma empresa comercial.

De acordo com Faoro:

(...) Os capitães fundavam vilas, para agregar num núcleo de vigilância as atividades comerciais e estruturar o interesse fiscal. O controle da arrecadação tributária cabia, em algumas capitanias, ao governador, e, nas mais numerosas, segundo o molde rígido do reino, a funcionários de Lisboa, o feitor ou almoxarife, o provedor e o contratador. (...) As vilas se criavam antes da povoação, a organização administrativa precedia ao afluxo das populações. Prática que é modelo da ação do estamento, (...) A economia, a sociedade se amoldarão ao abstrato império das ordens régias – em lugar do ajustamento, em troca de concessões, o soberano corrigirá as distorções com a espada, a sentença e a punição. A América seria um reino a moldar, na forma dos padrões ultramarinos, não um mundo a criar (...) ²⁰.

O localismo emergia neste Novo Mundo, porém de forma anárquica. O governo-geral, instituído em 1548, instalado na Bahia, no ano seguinte, não extinguiu as capitanias. Logo, as atribuições públicas dos capitães se incorporam no sistema do governo-geral, fiscalizados por um poder mais alto, em assuntos militares, da fazenda e da justiça²¹.

O município, com sua autonomia tolerada e medida, estimulada para cumprir os desejos do soberano, transformava, de forma simples, as rendas e

18 FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. p. 141.

19 FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. p. 142.

20 FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. p. 143.

21 FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. p. 166-167.

tributos em moeda, ou em valores redutíveis contabilmente à moeda. A economia natural, sempre possível de se fixar na empresa agrária, seria agora tributada²².

Sobre os primeiros municípios Faoro²³ ensina que:

fundados no Brasil, com o nome de vilas – São Vicente e Piratininga, de onde saíam São Paulo e Santos – precederam ao povoamento. A organização jurídica modelou o estabelecimento social e a empresa econômica. (...) O município, como as capitâneas e o governo-geral, obedecia, no molde de outorga de poder público, ao quadro da monarquia centralizada do século XVI, gerida pelo estamento cada vez mais burocrático. A expansão das forças locais seria, muitas vezes, tolerada como transação, provisoriamente, com o retorno à ordem tradicional, como estrutura permanente de governo (...).

E continua:

A tradicional visão da sociedade da colônia dos dois primeiros séculos reduz as classes a duas, senão a uma, em seus dois pólos extremos: o proprietário rural, com engenhos e fazendas, contrapostos à massa dos trabalhadores do campo, escravos e semilivres. O proprietário rural, com a economia assentada na sesmaria latifundiária, ganharia *status* aristocrático, em simbiose com a nobreza de linhagem. Mais um passo: o “aristocrata” comandaria a vida política local, controlando e calando muitas vezes a supremacia administrativa reinol (...)²⁴.

Importa salientar que neste tempo, a Câmara dos Deputados torna-se o centro do poder, dela dependem a regência e o ministério. O senado, contestando na sua vitaliciedade, opunha-se à onda democrática. O governo não se rende às tendências libertadas, sendo a descentralização extremada e o domínio da Câmara²⁵. (p. 349)

As reformas, encaminhadas pela Câmara, com o intuito de devolver a nação a si própria, deveriam romper o círculo de ferro na cúpula do poder e abrir as comunicações políticas com as forças locais, os municípios e as províncias. Segundo Faoro²⁶:

seriam implantadas, ladeando as exigências federalistas e os propósitos republicanos, em contraste à aliança, então pela primeira vez, esboçada, entre República e federação, como expressões de uma ideologia comum, no esquema de autogoverno em todos os níveis territoriais. Prevaleceria a

22 FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. p. 171.

23 FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. p. 171-172.

24 FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. p. 238.

25 FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. p. 349.

26 FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. p. 350.

manutenção do Império, com o respeito ao imperador e ao Poder Moderador, com a descentralização efêmera de seis anos.

A Câmara, desta forma, se converteria em Constituinte, votando a chamada Constituição de Pouso Alegre, projeto que, com exceção da ordem federal, consagrava as idéias sustentadas pela propaganda liberal. Quebrar-se-iam, subitamente, as resistências do senado²⁷.

Analisando a evolução histórica da colonização brasileira, verifica-se que o tipo de formação das cidades, seja *polis*, ou seja, *urbe*, em nosso país tal formação não ocorrera especificamente nos dois modos.

Os municípios brasileiros foram criados a partir do denominado *estamento*, fenômeno esse em que as vilas se criavam antes da povoação, a organização administrativa precedia ao fluxo de pessoas. Veja que interessante modelo de criação de uma cidade, pelo qual era criada, antes mesmo de ali existir a população. Assim, configura-se não o planejamento da cidade, mas sim, planos de exploração comercial.

Sobre a colonização do Brasil deve-se observar que o mesmo passa a ser considerado Estado a partir de 1822, sob circunstâncias “curiosas”, tendo em vista que, antes disso, o país era simplesmente considerada uma Colônia Portuguesa na América.

Hely Lopes Meirelles²⁸ informa-nos que:

O Município Português foi transplantado para o Brasil-Colônia com as mesmas organizações e atribuições políticas, administrativas e judiciais que desempenhava no Reino. Sob a vigência das Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas que regeram o Brasil até a Independência (1822), nossas Municipalidades foram constituídas uniformemente por um presidente, três vereadores, dois almotáceis e um escrivão. Além desses encarregados administrativos, serviam junto à Câmara um juiz de fora vitalício e dois juizes comuns, eleitos com os vereadores.

Verifica-se, portanto, que a coroa portuguesa no anseio de controle de toda sua colônia, não se dera conta de toda sua grandeza, e de que a forma eleita para que fosse administrada, qual seja, Capitania, acabasse por se tornar ao

27 FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. p. 351.

28 MENDES, Cândido. Código Filipino. 1ª ed. pp. 46, 134 e 144 *apud* MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. p.35-36.

longo dos anos, e com o desenvolvimento das Colônias, um fracasso administrativo.

Pode-se verificar que nada foi alterado com tal independência que ocorrera no ano de 1822, tendo em vista que o centralismo provincial da Coroa brasileira não confiava nas administrações, na medida em que pouca autonomia administrativa lhes foi delegadas. Cabe salientar ainda que, concernente a autonomia financeira, esta, de fato, era inexistente, o que se torna uma contradição clara, pois, o Município é que verdadeiramente cuidava da administração local²⁹.

É na Constituição Federal de 1934 que se dá o primeiro passo para o caminho da consolidação da autonomia política, administrativa e financeira aos Municípios, quando, em seu artigo 13³⁰, previa como de competência aos Municípios para tratar de tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e especialmente a eletividade dos prefeitos e dos vereadores, a decretação de seus impostos e a organização de seus serviços.

Em meados do ano de 1937 estabeleceu-se o Estado Novo e o golpe ditatorial, havendo a composição do corporativismo, cujas previsões constitucionais não tinham sua devida eficiência³¹, não passando de letra morta, sujeitas ao poder central do então Presidente Getulio Vargas.

José Afonso da Silva descreve que:

29 VICHIL, Bruno de Souza. Política Urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades. Belo Horizonte : Fórum, 2007. p.136.

30 "Art. 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:

I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;

III - A organização dos serviços de sua competência".

31 "Art. 26 - Os Municípios serão organizados de forma a ser-lhes assegurada autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse, e, especialmente:

a) à escolha dos Vereadores pelo sufrágio direto dos munícipes alistados eleitores na forma da lei;

b) a decretação dos impostos e taxas atribuídos à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados;

c) à organização dos serviços públicos de caráter local.

Art. 27 - O Prefeito será de livre nomeação do Governador do Estado.

Art. 28 - Além dos atribuídos a eles pelo art. 23, § 2, desta Constituição e dos que lhes forem transferidos Pelo Estado, pertencem aos Municípios:

I - o imposto de licença;

II - o imposto predial e o territorial urbano;

III - os impostos sobre diversões públicas;

IV - as taxas sobre serviços municipais.

Art. 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

Art. 35 - É defeso aos Estados, ao Distrito Federal e, aos Municípios:

a) denegar uns aos outros ou aos Territórios, a extradição de criminosos, reclamada, de acordo com as leis da União, pelas respectivas justiças;

b) estabelecer discriminação tributária ou de qualquer outro tratamento entre bens ou mercadorias por motivo de sua procedência;

c) contrair empréstimo externo sem prévia autorização do Conselho Federal".

(...) A Carta de 1937 não teve, porém, aplicação regular. Muitos de seus dispositivos permaneceram letra morta. Houve ditadura pura e simples, com todo o Poder Executivo e Legislativo concentrado nas mãos do Presidente da República, que legislava por via de decretos-leis que ele próprio depois aplicava, como órgão do Executivo³².

Indo adiante, verifica-se que no ano de 1946, com a queda da Era Vargas, renasce o movimento democrático, resultando em uma nova Constituição. Para o municipalismo brasileiro este período renovou a busca pela autonomia e participação.

Além de manter o critério de distribuição da renda pública, identificando os tributos, a Constituição de 1946³³ tratou da repartição de competências entre União, Estados e Municípios.

No que tange as receitas públicas, ressalta-se que os Municípios passam a ter direito de participação na arrecadação da União e dos Estados.

Tais prerrogativas mantiveram-se até o ano de 1964, quando da tomada do governo pelo regime militar, pelo qual o Brasil sofreu um processo de centralização de poder, deixando os Municípios financeiramente dependentes da União, que passou a concentrar grande parte das receitas públicas, anulando, assim, toda e qualquer forma de autonomia dos Municípios, sua liberdade político-administrativa, especificamente a nomeação de prefeitos de capitais³⁴, de estâncias e Municípios de segurança nacional, refletindo assim, também no legislativo municipal³⁵.

32 SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 7. Ed. rev. e amp., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 74.

33 "Art. 28 - A autonomia dos Municípios será assegurada:

I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente,

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;

b) à organização dos serviços públicos locais".

34 De acordo com art. 16 da Constituição Federal de 1967: "A autonomia municipal será assegurada:

I - pela eleição direta de Prefeito, Vice-Prefeito e Vereadores realizada simultaneamente em todo o País, dois anos antes das eleições gerais para Governador, Câmara dos Deputados e Assembléia Legislativa;

II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse, especialmente quanto:

a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade, de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei estadual;

b) à organização dos serviços públicos locais.

§ 1º - Serão nomeados pelo Governador, com prévia aprovação:

a) da Assembléia Legislativa, os Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual;

b) do Presidente da República, os Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo".

35 VICHI, Bruno de Souza. Política Urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades. Belo Horizonte : Fórum, 2007. p.137.

Neste mesmo período de regime militar, observa-se que ocorreu certa abertura democrática durante a década de 80, não podendo olvidar que, mesmo gradualmente abrindo-se para a democracia, houve um completo esquecimento dos Municípios, tornando-os cada vez mais enfraquecidos. Retarda-se assim, a formação de políticas públicas locais capazes de pensar e produzir efeitos ao desenvolvimento urbano sustentável, capazes de gerar um equilíbrio dinâmico, a funcionar na base da interdependência e da complementaridade³⁶.

Segundo Codato, o governo Sarney, em meados da década de 80, representaria um último governo não-democrático do Brasil, com forte influência dos militares sob o processo de democratização do país. Para este autor “Não houve propriamente uma ruptura com o autoritarismo, mas uma transformação – lenta, segura e gradual – da forma de governo”³⁷.

E este contexto de transformação estabelece condições segundo as quais os municípios passam a cursar certas trajetórias políticas e sociais de planejamentos e respostas a demandas já existentes, conforme se verá mais adiante, considerando-se a importância do mesmo dentro do quadro de abertura à democratização e a consolidação dos Municípios como entes federados.

Este processo de abertura e de redemocratização ocorrido no país, especialmente fixado em 1988 com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, desemboca no reconhecimento dos Municípios como parte integrante da federação brasileira, constituindo, assim, plena autonomia para este ente, conforme se verifica no artigo 34, inciso VII, alínea “c”.

Do mesmo modo, lhe atribui competências, conforme se verifica:

Art. 30 – Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

36 HERCULANO, S. C. Do desenvolvimento (in)suportável à sociedade feliz. In: Goldenberg, M. Ecologia ciência e política – Ed. Renavan : Rio de Janeiro, 1992, p.25.

37 CODATO, Adriano Nervo. Uma História Política da Transição Brasileira: Da Ditadura Militar à Democracia. Revista Sociologia Política, Curitiba, 25, p. 83-106, nov. 2005, p. 100.

- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Considerando a inserção de novas competências, conquistadas e consolidadas ao longo dos anos, importa salientar que estas competências municipais não estão apenas presente no artigo 30 da CRFB/88, mas sim, estão espalhadas pela Constituição, citando como exemplo o Título VIII – Da Ordem Pública, dispostos no artigo 193 e seguintes, e ainda, a Política Urbana, previstas no artigo 182 e seguintes, o qual é objeto do presente estudo.

1.2 – Regime Militar e Mudança na Estrutura Política Brasileira

Considerando o que fora dito acima, no presente tópico será analisado o período de regime militar, haja vista que, desde a sua origem, até o seu término, desencadeou na conquista, e porque não dizer, consolidação de competências dos Municípios com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Verifica-se que o regime militar que fora implantado no Brasil, em meados de 1964, foi um exemplar de uma série de regimes semelhantes que vieram a se instalar na América Latina. Inicia-se com a deposição de João Goulart.

Observa-se que tal regime durou aproximadamente 25 anos, de 1964 a 1989, os quais passaram seis governos, podendo ser dividido em cinco grandes fases, sendo a primeira, a fase da constituição do regime político ditatorial-militar, a segunda, a consolidação do regime, a terceira na transformação do regime ditatorial-militar, a quarta, de desagregação, e, por fim, a quinta e última fase, a de transição do regime ditatorial-militar para um regime liberal-democrático. Destaca-

se, assim, três aspectos deste período, qual seja, o processo de distensão política, depois política de abertura e transição política³⁸.

Verifica-se que uma das missões mais importantes e difíceis da fórmula política foi após o engajamento inicial das Forças Armadas da condução cotidiana dos negócios de Estado durante todo o período do regime militar, para o seu desengajamento para a abertura à democracia, e por fim, assumir seu verdadeiro papel constitucionalmente previsto, como guardião da ordem interna³⁹.

Segundo Codato⁴⁰:

Esse problema da institucionalização de dispositivos autoritários de controle do poder de Estado, diante da possibilidade de perda do comando do processo político em função de um possível, mas ainda incerto, relaxamento dos controles repressivos, estava na ordem do dia desde o início da década de 1970. (...) A opção que prevaleceu foi a de implantar uma forma de governo mais estável, previsível e controlada, em que o sistema de partidos e a rotina eleitoral, que surpreendentemente haviam se convertido, na década de setenta, num meio poderoso de protesto contra o regime, não pusesse em xeque o autoritarismo; nem desse oportunidade aos 'excessos' do período populista, representados pelo avanço da mobilização popular sob o comando de uma liderança 'carismática e demagógica'.

Desta forma, verifica-se que já desde o início da década de 70, o governo militar já tinha o interesse de tornar-se um governo estável, equilibrado, capaz de manter a ordem do país, e manter-se, deste modo, no controle do governo.

Importa salientar que os fatos não ocorreram como bem pensavam os militares. O Estado brasileiro viveu desde 1930, uma forma de governo que cumpria com o papel de núcleo organizador da sociedade, o qual não abria espaço para a organização e a mobilização autônoma de grupos sociais, funcionando como alavanca para a construção de um capitalismo industrial, que era nacionalmente integrado, porém, dependente do capital externo⁴¹. E que isto se projeta em parte na constituição recente de municípios brasileiros.

Assim, veio a culminar em meados de 1983 e 1984 com a chamada crise do Estado desenvolvimentista brasileiro, que teve como principal causa "do

38 CODATO, Adriano Nervo. Uma História Política da Transição Brasileira: Da Ditadura Militar à Democracia. p. 83.

39 CODATO, Adriano Nervo. Uma História Política da Transição Brasileira: Da Ditadura Militar à Democracia. p. 93.

40 CODATO, Adriano Nervo. Uma História Política da Transição Brasileira: Da Ditadura Militar à Democracia. p. 99.

41 SALLUM JUNIOR, Brasílio. Metamorfoses do Estado Brasileiro no Final do Século XX. Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol. 18. nº. 52. p. 35.

ângulo econômico, a incapacidade de fazer frente aos pagamentos da dívida externa no início da década de 1980, colocando em xeque o padrão costumeiro de relacionamento do Brasil com a ordem capitalista mundial”⁴².

Com a economia prejudicada, os efeitos na composição política foram conseqüências que se apresentavam aos militares no início da década de 80. Reflexo disto, fora a vitória de Tancredo Neves como Presidente da República, confirmando o sentimento de mudanças que nasciam nos ideais brasileiros.

Todavia, com a morte de Tancredo, e com José Sarney assumindo a presidência, torna a década de 80 o sonho militar, ou seja, uma democracia relativa, o qual o Governo Sarney não poderia ser caracterizado por um governo de transição para a democracia, mas sim, um governo misto – semidemocrático ou semiditatorial.

Este governo manteve deste modo as prerrogativas políticas dos militares, contribuindo para o estabelecimento de uma democracia tutelada, e conforme dito anteriormente, não houve, assim, uma ruptura com o autoritarismo, mas uma “transformação lenta, segura e gradual da forma de governo”⁴³.

Há de se destacar que, apesar de ser caracterizado por um governo misto, o governo de Sarney teve sim espaço para a abertura da democracia, com o aumento da participação popular e a ampliação dos direitos de cidadania.

Segundo Sallum Junior⁴⁴:

As mudanças nas instituições políticas e no âmbito de poder dos diversos atores culminaram na Constituição de 1988, que ampliou o poder de ação do Legislativo, do Judiciário e do Ministério Público nos processos de decisão governamentais. Parte da base material para exercer o poder – impostos e autonomia financeira – foi transferida da União para os estados e municípios, a ponto de transformar os últimos em verdadeiras unidades federadas (não subordinados aos estados).

Verifica-se, portanto, que o período ditatorial fora essencial para o amadurecimento e desenvolvimento da democracia no Brasil, o qual, mesmo que de forma lenta, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, tornou-se o marco histórico para a consolidação dos municípios como entes federados.

42 SALLUM JUNIOR, Brasília. Metamorfoses do Estado Brasileiro no Final do Século XX. p. 36.

43 CODATO, Adriano Nervo. Uma História Política da Transição Brasileira: Da Ditadura Militar à Democracia. p. 99-100.

44 SALLUM JUNIOR, Brasília. Metamorfoses do Estado Brasileiro no Final do Século XX. p. 39.

Uma destas conquistas, fora a competência de poder promover o seu ordenamento territorial, o que será analisado no próximo item.

1.3 – Da Competência Municipal de Promover o Ordenamento Territorial Trazida pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, consolidou o município como ente da federação, e com isto, concedeu-lhe algumas competências e, ao mesmo tempo, alguns contextos políticos.

Como este Primeiro Capítulo tem por tema principal as “*competências municipais*”, dar-se-á enfoque notadamente à competência municipal em promover o seu ordenamento territorial.

De acordo com o artigo 30 da Constituição Federal, em seus incisos I e VIII estabelecem que:

Art. 30 – Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

(...)

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

No mesmo sentido, prevê o artigo 182 da CRFB/88:

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

§1º - O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e da expansão urbana.

§2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Vê-se que com a promulgação da CRFB/88, esta tem o condão de inovar o sistema de repartição de competências dos entes federados, ao conceder, ou, a nosso ver, contribuir para que os Municípios tenham cada vez mais competências, sem esquecer dos direitos, dentro do Estado brasileiro.

Assim, a competência dos municípios no que tange a urbanismo é vasta e decorre de preceito constitucional que lhe assegura esta autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como, promover, naquilo que couber, adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, bem como, executar política de desenvolvimento urbano, de acordo com as diretrizes gerais fixadas em lei.

Sob essa ótica, Celso Ribeiro Bastos⁴⁵ traz o seguinte ensinamento:

O preceito em epígrafe abre campo para que o Estado assuma função de ditar diretrizes para o desenvolvimento urbano. Não se trata de impor um planejamento cogente, vinculante a todos os habitantes de uma cidade, nem dispor, de forma coercitiva, sobre a destinação dos imóveis. Esta política de desenvolvimento urbano encontra, portanto, parâmetros que lhe são ditados pelo Texto Constitucional, tais como, a propriedade, a livre empresa, o livre exercício, de atividades profissionais, assim como o próprio direito de locomoção.

No que tange à atuação dos municípios, observa-se que as atribuições municipais, referente ao urbanismo, dividem-se em dois setores distintos. Um deles se refere à ordenação espacial, que se consubstancia no plano diretor e nas normas de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano e urbanizável, abrangendo o zoneamento, o loteamento e a composição estética e paisagística da cidade, e, ainda, o de controle da construção, o qual incide sobre o traçado urbano, os equipamentos sociais, até a edificação particular nos seus requisitos estruturais funcionais e estéticos, expressos no Código de Obras e normas complementares⁴⁶.

Sobre a competência dos municípios na legislação urbanística, colaciona ao presente estudo, decisão do Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina sobre o tema:

45 BASTOS, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988". v. 7. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 203.

46 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 10ª edição: atualizada por MONTEIRO, Izabel Camargo Lopes e PRENDES, Célia Marisa Prendes. São Paulo : Malheiros, 1998, p. 402.

Agravo de Instrumento n. 2007.000436-0, de Joinville

Relator: Jaime Ramos

Órgão Julgador: Quarta Câmara de Direito Público

Data: 02/12/2008

Ementa: AGRAVO DE INSTRUMENTO - LIMINAR EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO PARA POSTURAS DE ORDENAÇÃO DA CIDADE - PRESENTES OS REQUISITOS DO "FUMUS BONI IURIS" E DO "PERICULUM IN MORA" - ESTAÇÃO RÁDIO-BASE INSTALADA SEM AS DEVIDAS LICENÇAS AMBIENTAIS E EM DESCONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO AMBIENTAL ESTADUAL (LEI ORDINÁRIA N. 12.864/2004).

Se a Constituição Federal (art. 30, I, II e VIII) atribui ao Município a competência para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, e proteger o meio ambiente, não há dúvida de que ele pode editar leis disciplinando/regularizando a construção e a instalação de Estação Rádio-Base de telefonia celular nos limites do seu território, sem invadir a competência da União para legislar sobre telecomunicações e regulamentar os serviços respectivos. Evidenciada a irregular instalação e operação de Estação Rádio-Base (ERB) sem Diagnóstico Ambiental e as devidas licenças ambientais do competente órgão estadual (FATMA) e municipal, nos termos da Lei ordinária estadual n. 12.864/2004, alterada pela Lei estadual n. 13.840/2006, e da Resolução n. 237/97 do CONAMA, e havendo perigo iminente de dano ao meio ambiente, mostra-se escorreita a decisão que concede liminar (art. 12, "caput", e § 1º, da Lei ordinária federal n. 7.347/85) para paralisar as atividades desse empreendimento, como recomenda o princípio da precaução.

No mesmo sentido, dispõe a Suprema Corte de nosso país, em recente decisão sobre a matéria:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI N. 3.338/89 DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS/SC. SOLO CRIADO. NÃO CONFIGURAÇÃO COMO TRIBUTO. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CRIAR SOLO. DISTINÇÃO ENTRE ÔNUS, DEVER E OBRIGAÇÃO. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. ARTIGOS 182 E 170, III DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. Solo criado solo criado é o solo artificialmente criado pelo homem [sobre ou sob o solo natural], resultado da construção praticada em volume superior ao permitido nos limites de um coeficiente único de aproveitamento. 2. Outorga onerosa do direito de criar solo. Prestação de dar cuja satisfação afasta obstáculo ao exercício, por quem a presta, de determinada faculdade. Ato necessário. Ônus. Não há, na hipótese, obrigação. Não se trata de tributo. Não se trata de imposto. Faculdade atribuível ao proprietário de imóvel, mercê da qual se lhe permite o exercício do direito de construir acima do coeficiente único de aproveitamento adotado em determinada área, desde que satisfeita prestação de

dar que consubstancia ônus. Onde não há obrigação não pode haver tributo. Distinção entre ônus, dever e obrigação e entre ato devido e ato necessário. 3. Ônus do proprietário de imóvel urbano. Instrumento próprio à política de desenvolvimento urbano, cuja execução incumbe ao poder público municipal, nos termos do disposto no artigo 182 da constituição do Brasil. Instrumento voltado à correção de distorções que o crescimento urbano desordenado acarreta, à promoção do pleno desenvolvimento das funções da cidade e a dar concreção ao princípio da função social da propriedade [art. 170, III da cb]. 4. Recurso extraordinário conhecido, mas não provido. (STF; RE 387.047-5; SC; Tribunal Pleno; Rel. Min. Eros Grau; Julg. 06/03/2008; DJE 02/05/2008; Pág. 109) (Publicado no DVD Magister nº 21 - Repositório Autorizado do STJ nº 60/2006 e do TST nº 31/2007)

Verifica-se, portanto, que a competência do município em tratar de ordenamento urbano é pacífico em nossos tribunais, o que traz segurança aos municípios na busca de políticas urbanas para seu ordenamento territorial.

Apesar da garantia aos municípios para ordenação de sua política de desenvolvimento urbano estar contemplada desde a promulgação da Constituição, no ano de 1988, não se pode olvidar que, a grande maioria dos municípios não detinha (e talvez ainda não detenham) capacidade (e aqui se entende física e técnica) para desenvolver tal política.

Somente com o advento da Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, comumente conhecida por Estatuto da Cidade, é que então, com o auxílio, mediante instrumentos oferecidos por esta lei, é que os Municípios puderam então aplicar tais políticas de desenvolvimento urbano.

O que fora até o momento apresentado, trata-se tão somente de uma breve contextualização sobre o assunto, e que no decorrer do presente estudo, será aprofundado a análise sobre o tema.

Assim, finaliza-se o Primeiro Capítulo, o qual fora observado as competências municipais trazidas pela Constituição Federal, iniciando previamente, sua conquista ao longo dos tempos, bem como há época do regime militar, o qual foi a fonte propulsora da conquista dos municípios brasileiros na consolidação de suas competências.

CAPÍTULO 2

DO ESTATUTO DA CIDADE COMO FONTE INDUTORA PARA O DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS

Considerando que no Primeiro Capítulo fora analisado o Município como fonte de competências adquiridas ao longo dos anos em nosso país, verifica-se que para o estudo em tela, ou seja, o Município sendo responsável por seu planejamento urbano, com o advento da Constituição Federal de 1988, é que então fora outorgado a estes, a competência para sua organização.

Desta forma, o presente Capítulo tem como objeto de estudo, a competência municipal de planejar e se organizar, advindos do artigo 30 cumulado com o artigo 182 e 183 da Constituição Federal, e instrumentalizada então pela Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, comumente conhecida por Estatuto das Cidades.

Assim, para melhor compreensão do assunto em tela, necessário se faz a divisão deste Capítulo em três subtítulos, iniciando pelo conceito de urbanismo ligado ao direito no Brasil, seguindo pelo urbanismo na Constituição Federal de 1988, e finalizando no tema deste Capítulo, qual seja, o Estatuto das Cidades como fonte indutora para o desenvolvimento dos municípios.

2.1 – O Urbanismo na Legislação Brasileira

Para que se possa dar seguimento ao assunto, far-se-á necessário preliminarmente conceituar urbanismo.

Considerando que as cidades a partir do período moderno de nossa história, marcado pelo fim do feudalismo, e o nascer da Revolução Industrial, suportaram um crescimento populacional superior ao experimentado na zona rural, denominado urbanização, que ocorreu de maneira acelerada e intermitente, de modo que seus governantes tratavam os problemas enfrentados pela sociedade da época, apenas de maneira pontual, sem previsão do futuro, que vieram então a gerar alguns problemas posteriormente, tais como falta de

habitação, saneamento básico etc.. A necessidade de buscar meios de reorganizar as cidades deveria ser realizada através do Poder Público⁴⁷.

Seguindo esta corrente, Meirelles conceitua urbanismo como o conjunto de medidas estatais, destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propor melhores condições aquele que vive em comunidade⁴⁸.

E continua o autor a informar que:

Entendam-se por espaços habitáveis todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação.

Desse modo, verifica-se que o urbanismo incumbe não somente do Poder Público, mas também de todos os setores da cidade e do campo onde as realizações do Homem ou a preservação da natureza possam contribuir para o bem-estar individual e coletivo. Assim, para o alcance deste bem-estar, as imposições urbanísticas podem e devem abranger a todas as atividades e setores que afetam o bem-estar social, na cidade e no campo, nas realizações individuais e na vida em comunidade⁴⁹.

Meirelles⁵⁰ leciona que:

(...) Para isto, o Urbanismo prescreve e impõe normas de desenvolvimento, de funcionalidade, de conforto e de estética da cidade, e planifica suas adjacências, racionalizando o uso do solo, ordenando o traçado urbano, coordenando o sistema viário e controlando as construções que vão compor o agregado humano, a urbe.

Verifica-se que o urbanismo está ligado ao Direito, considerando que não poderia haver atuação urbanística sem imposição legal, haja vista que o urbanismo é composto por limitações de ordem pública de uso da propriedade particular e ao exercício de atividades individuais, os quais afetam a coexistência social. Nada disso seria possível sem a interveniência do Poder Público editando leis para que a coletividade as cumpra em prol de um bem-comum⁵¹.

47 DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório. Direito Urbanístico e Ambiental. Belo Horizonte : Fórum, 2007, p. 90.

48 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. p. 511.

49 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. p. 512.

50 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. p. 512.

51 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. p. 513.

Cabe ressaltar que esta ligação se faz mediante trocas de experiência, considerando que o Direito também está ligado ao Urbanismo, sendo o Direito produtor e ao mesmo tempo produto do urbanismo, assim como os demais ramos do conhecimento.

Considerando então que existe ligação direta e relacional entre o urbanismo e o Direito, sendo concretizadas as intenções urbanísticas mediante a lei, embora não somente pela lei, importa iniciar a explanar sobre a legislação urbanística em nossa Carta Magna, qual seja, a Constituição Federal, cujo tema é tratado nos artigos 21, incisos IX, XX e XXI; artigo 22, inciso IX; artigo 23, incisos III, IV, VI e IX; artigo 24, incisos I, VI, VII, VIII e seus parágrafos; artigo 25, §3º; artigo 30, incisos II, VIII e IX; artigo 174, §1º e artigo 182.

No que tange aos respectivos artigos supramencionados, verifica-se que em cada um deles está determinado a competência privativa, concorrente ou comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Conforme dispõe o artigo 21 da Constituição Federal, compete à União:

Art. 21 – (...)

(...)

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

(...)

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

Assim, está previsto as competências da União, pelo qual esta deverá ocupar-se em sua legislação a fim de atender aos regramentos urbanísticos. Do mesmo norte, o artigo 22, inciso IX, afirma que é de competência exclusiva da União em legislar sobre as diretrizes da política nacional de transporte, demonstrando então a presença do urbanismo cuidando de uma de suas funções, a de circulação.

No que concerne a competência comum entre União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, está previsto as competências sobre o direito urbanísticos nos artigos 23, 24 e 25 do mesmo diploma legal⁵².

Seguindo ao tema, verifica-se que cabe ainda a União estabelecer diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento, segundo o artigo 174, §1º da Constituição Federal.

Cabe então lembrar que a União é detentora da capacidade de instituir diretrizes para o desenvolvimento, isto quer dizer que, caberá à União então, participar do sistema de desenvolvimento de políticas de planejamento e desenvolvimento mediante a instituição de diretrizes e bases para a atuação estatal.

E onde se localiza o papel dos municípios dentro deste processo? – Analisando o artigo 182 da Constituição Federal, verifica-se então que surge este novo desafio aos municípios brasileiros, que é a implementação de políticas de desenvolvimento urbano.

Conforme se falou no Primeiro Capítulo, em toda a história brasileira, os Municípios jamais tiveram qualquer experiência de administração de políticas voltadas ao seu desenvolvimento, ficando sempre a espera ou sob tutela de

52 Art. 23 - É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

(...)

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

(...)

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

(...)

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

(...)

Art. 25 - (...)

(...)

§ 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

atuação da União e do estado em que faz parte, para que tais medidas pudessem ser realizadas.

Caberia sim aos Municípios, apenas a legislação de assunto de interesse local, e a resolução de problemas enfrentados na localidade. Deste modo, nunca se cogitou, até a Constituição Federal de 1988, a possibilidade dos Municípios brasileiros de praticarem atos de gestão, de organização de políticas para o seu desenvolvimento, principalmente no que tange ao desenvolvimento urbano.

Desta forma, inertes todo este tempo, os municípios mesmo tendo a competência de implementação de políticas de desenvolvimento urbano, não sabiam de que forma poderiam aplicar esta competência que lhes foi concedida.

Importa salientar, que esta implementação de políticas de desenvolvimento urbano, está dentro do que se denomina urbanismo, considerando que são medidas estatais no intuito de organização de seu espaço, para propor melhores condições de todos aqueles que habitam, como se viu anteriormente.

Assim, com a inércia dos Municípios em promover tais medidas, em vista de todo seu histórico de submissão e serventia perante os outros dois entes, coube a União, utilizando-se de sua competência legislativa, prevista no artigo 24, inciso I da Constituição Federal, promulgar a Lei n. 10.257/2001, comumente conhecida como Estatuto das Cidades.

Resta salientar, que este Estatuto, apesar de parecer recente, promulgado no ano de 2001, verifica-se que o mesmo foi discutido no Congresso Nacional por durante aproximadamente 10 (dez) anos até a sua versão final ser aprovada, o que demonstra claramente o quão desafiador é o tema.

2.2 – Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, Fonte Indutora para o Desenvolvimento dos Municípios

Denota-se que o presente Capítulo trata especificamente sobre o urbanismo no Brasil, o qual, no ano de 2001 veio a desencadear num Código Nacional de Urbanismo, comumente chamado de Estatuto da Cidade.

Usando de sua competência para legislar sobre urbanismo, a União promulga o referido Estatuto, com o intuito de viabilizar aos municípios, ferramentas para o seu desenvolvimento, e dispositivos necessários de planejamento.

Considera-se importante ao presente estudo, trazer uma evolução histórica de como se deu a origem deste Estatuto⁵³. Verifica-se que desde o início da década de 90, o Projeto de Lei Federal, que possibilitava ferramentas de desenvolvimento urbano denominado “Estatuto da Cidade”, tem sido o ponto de referência da instituição da lei que regulamenta o Capítulo da Política Urbana da Constituição Brasileira. Durante todo este período ocorreram vários processos de negociação para a instituição desta lei, tendo por base o Estatuto da Cidade, com a participação de diversos atores sociais como o Fórum Nacional de Reforma Urbana, instituições de classe como o IAB, os Governos Municipais e os agentes privados representantes do setor imobiliário e da construção civil⁵⁴.

Verifica-se que quase ao término do ano de 1999, fora aprovado por unanimidade substitutivo do Estatuto da Cidade na Comissão de Desenvolvimento Urbano. Caminhando já para o final de 2000, o Estatuto da Cidade foi aprovado na Comissão de Constituição e Justiça, adotando basicamente o substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Urbano. No início de 2001, o projeto teve então sua aceitação final, junto a Câmara dos Deputados e retornou, assim, para o Senado Federal, tendo sido aprovado por unanimidade na Comissão de Assuntos Sociais. No dia 18 de junho desse mesmo ano, houve dessa vez a aprovação final no plenário do Senado, também por unanimidade. O Senado Federal aprovou sem alterar absolutamente nada do substitutivo aprovado na Câmara dos Deputados⁵⁵.

Sendo aprovado pelas duas casas do Congresso Nacional, o projeto de lei foi encaminhado para o Presidente da República, o qual veio a sancionar o Estatuto da Cidade na data de 10 de julho de 2001, vetando apenas no que diz respeito ao instrumento de regularização fundiária da concessão especial de uso

53 Importa salientar que o Projeto de Lei que trata sobre o Estatuto da Cidade, é de autoria do já falecido Senador Pompeu de Souza, o qual fora aprovado inicialmente no ano de 1990 no Senado Federal, e após 12 anos tramitando no Congresso Nacional foi aprovado finalmente na data de 18 de junho na votação final.

54 SAULE JUNIOR, Nelson; Rolnik, Raquel. Estatuto da Cidade – novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo : Pólis, 2001, p. 10.

55 SAULE JUNIOR, Nelson; Rolnik, Raquel. Estatuto da Cidade – novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo : Pólis, 2001, p. 10.

para fins de moradia. Não obstante ao veto, o Governo se comprometeu a enviar até a entrada em vigor da lei, na data de 10 de outubro de 2001, uma nova proposta para o Congresso Nacional, por meio de medida provisória, trazendo novamente ao Estatuto da Cidade a possibilidade de concessão de uso como um direito subjetivo⁵⁶.

Sobre o Estatuto das Cidades, Saule Junior⁵⁷ ensina que:

Resultado significativo deste processo é o fato das diretrizes e os instrumentos de política urbana terem sido regulamentados com base nas experiências de política urbana, habitacional e de regularização fundiária e de participação popular vivenciadas em diversas cidades brasileiras na década de 90. O Estatuto da Cidade é uma lei inovadora que abre possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana com a aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, considerando os aspectos urbanos e sociais e políticos de nossas cidades. O fato de ter levado mais de uma década para ser instituída não significa que seja uma lei antiga ou desatualizada - pelo contrário, é uma lei madura, que contempla um conjunto de medidas legais e urbanísticas essenciais para a implementação da reforma urbana em nossas cidades.

Vê-se que o Estatuto da Cidade reafirma princípios básicos previstos pela Constituição, resguardando a qualidade municipalista, a centralização do Plano Diretor como instrumento básico da política urbana e a ênfase na gestão democrática. A regulamentação jurídica e urbanística são os preceitos institucionais necessários ao poder público para que possa produzir bens públicos e cumprir então com suas funções sociais⁵⁸.

Desta forma, o Estatuto da Cidade mantém devidamente a divisão de competências entre os níveis de governo, convergindo à esfera municipal as atribuições de legislar sobre a matéria urbana. Isto quer dizer que o tratamento e a proposição de soluções às questões urbanas nos limites do território municipal, competem assim aos poderes Executivo e Legislativo municipais tratar sobre este tema⁵⁹.

56 SAULE JUNIOR, Nelson; Rolnik, Raquel. Estatuto da Cidade – novos horizontes para a reforma urbana. p. 10.

57 SAULE JUNIOR, Nelson; Rolnik, Raquel. Estatuto da Cidade – novos horizontes para a reforma urbana. p. 10.

58 CARVALHO. Sonia Nahas de. Estatuto da Cidade – aspectos políticos e técnicos do plano diretor. São Paulo em Perspectiva, vol. 15, nº. 4. São Paulo – Oct/Dec. 2001, p. 131.

59 CARVALHO. Sonia Nahas de. Estatuto da Cidade – aspectos políticos e técnicos do plano diretor. p. 131.

Sobre o Estatuto da Cidade, verifica-se que este em seu bojo, trás ferramentas, diretrizes pelos quais os municípios podem aplicar em busca de seu desenvolvimento urbano. A primeira, pode-se dizer que são as diretrizes gerais da política urbana, com instrumentos de desenvolvimento urbano e o financiamento da política urbana, seguindo pelos instrumentos de regularização fundiária, e, por fim, os instrumentos de democratização da gestão urbana, que serão tratados adiante, no próximo capítulo.

Dando continuidade ao assunto, verifica-se que a instrumentalização do Estatuto da Cidade se dá mediante a confecção por cada município de seu Plano Diretor. Este é, portanto, o responsável para que se coloquem em prática os instrumentos previstos no respectivo Estatuto, com fins de almejar o tão desejado desenvolvimento urbano, e por conseqüência, buscar o desenvolvimento sustentável⁶⁰ no município.

Por ser uma exigência constitucional, de haver a necessidade de criação de lei municipal específica para a aplicação dos instrumentos de desenvolvimento urbano, de acordo com o parágrafo 4º do artigo 182, o Estatuto da Cidade, no caput do artigo 5º, atribui a competência à lei municipal, para definir as condições e os prazos para o cumprimento desta exigência, senão vejamos:

Art. 5º - Lei municipal específica para área incluída no Plano Diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

Vê-se então que a incumbência de lei municipal específica se caracteriza por um plano urbanístico local conter critérios específicos de uso e ocupação do solo para a área urbana incluída no Plano Diretor⁶¹.

Assim, em sua dimensão estrutural, a Administração Pública deve pensar em um plano diretor, que consiste em propostas de ordenação do território. Ao tomar tal postura, administrando tais situações de conflito, ou de risco, poderá então regulá-los, distribuindo assim, benefícios que atendam as

60 Por desenvolvimento sustentável, entende-se que é um processo de aprendizagem social de longo prazo, balizado por políticas públicas orientadas por um plano nacional de "desenvolvimento interregionalizado e intraregionalmente endógeno" (sic). O estilo de desenvolvimento estará sustentado por políticas de Estado, no caso, o Município de Navegantes, que, por sua vez, respaldam padrões de articulação que serão determinados pelos diversos seguimentos sociais e econômicos com os recursos disponíveis na natureza *in* BEZERRA, M. C. L.; BURSZTYN, M *in* GONÇALVES, D. B. Desenvolvimento Sustentável: o desafio da nova geração. Rev. Espaço Acadêmico, nº. 51, ano V, agosto 2005.

61 SAULE JUNIOR, Nelson; Rolnik, Raquel. Estatuto da Cidade – novos horizontes para a reforma urbana. p. 20.

demandas específicas e pontuais. Dentre outros instrumentos, a implementação do plano diretor deverá conter os instrumentos legais de: - apropriação do solo, referente a ocupações de terra, usucapião, desapropriação de áreas que garantam a apropriação do solo para moradia de classes de renda mais baixa; - parcelamento do solo, referente à integração na malha urbana, previsão de diretrizes viárias, reserva de áreas para uso público e garantia de preservação e do meio ambiente da identidade cultural e histórica da cidade; - zoneamento, referente às normas e padrões de ocupação e utilização do solo urbano, em conformidade com atividades desenvolvidas, e previstas, controlando usos nocivos ou efeitos prejudiciais ao bem-estar da população⁶².

É através do plano diretor que se define, a função social da propriedade e também da cidade, e em seu âmbito ou em instrumento legal específico baseado no plano diretor é que podem ser instituídos os instrumentos para regular o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios, além do IPTU progressivo no tempo, incluindo-se a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, direito de preempção e demais mecanismos previstos no Estatuto. Portanto, com o advento do Estatuto da Cidade, apesar de não ser ferida a inviolabilidade da propriedade privada, este tem o condão de oferecer instrumentos que, caso sejam instituídos, possibilitam atribuir função social à respectiva propriedade⁶³.

Sobre o Plano Diretor, ensina Carvalho:

A centralidade no plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e de gestão da cidade permanece reforçada com o Estatuto da Cidade, que a ele articula uma série de outros instrumentos, ampliando suas possibilidades de êxito. De um lado, situam-se as peças orçamentárias, especialmente aquelas introduzidas pela Constituição, quais sejam, o plano plurianual de investimentos, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, para que o perfeito ajuste possa permitir a viabilidade financeira do plano diretor.

Importante trazer à tona a questão orçamentária e financeira, considerando que a maioria dos municípios brasileiros assolados com a falta de recursos próprios, dependendo quase que na maioria das vezes de recursos

62 CARVALHO. Sonia Nahas de. Estatuto da Cidade – aspectos políticos e técnicos do plano diretor. p. 133.

63 CARVALHO. Sonia Nahas de. Estatuto da Cidade – aspectos políticos e técnicos do plano diretor. p. 131.

advindos do estado, como da União, colocar em prática instrumentos pelos quais onerem consideravelmente os cofres públicos, tornam-se praticamente inviáveis.

Neste sentido, o Estatuto da Cidade veio a inovar, no que tange aos programas de gerenciamento público, trazendo ferramentas que visam a suprir esta falta de recursos dos municípios.

Os instrumentos trazidos pelo Estatuto, praticamente seguem na contramão dos demais programas, considerando que traz a possibilidade dos municípios aplicarem esses mecanismos sem precisar diretamente onerar seus cofres, com ferramentas práticas de estímulo ao desenvolvimento urbano.

Com estas considerações é que se finaliza este Segundo Capítulo, o qual fora apresentado o urbanismo na legislação brasileira, e o Estatuto da Cidade como fonte indutora para o desenvolvimento dos municípios. E esta indução justamente se dá através do estabelecimento pelos municípios de um Plano Diretor que tenha ferramentas de gerencia para este desenvolvimento.

Os instrumentos aqui apresentados serão analisados no próximo capítulo, que analisará um a um destes, com vistas na viabilidade de implementação no Município de Navegantes, objeto de análise do presente estudo.

CAPÍTULO 3

O ESTATUTO DAS CIDADES COMO FERRAMENTA PARA O DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO DE NAVEGANTES/SC

3.1 – Município de Navegantes – Contextualização Histórica

Este Capítulo discorre sobre o planejamento urbano na gestão de políticas públicas, onde o Estatuto das Cidades torna-se fonte de instrumentos para o desenvolvimento sustentável do Município de Navegantes. Aqui serão abordados os conflitos gerados pelo crescimento desordenado em Navegantes ao longo dos anos, ocasionando em algumas localidades foco de ocupações irregulares, e apresentados os instrumentos que o Estatuto das Cidades possui para que o Administrador Público possa potencializar o planejamento da cidade.

Para tanto, se faz necessário, antes de abordar a situação problema, fazer a contextualização histórica do Município de Navegantes, analisando suas origens, evolução, desenvolvimento e demais fatores determinantes de sua ocupação.

Verifica-se que Navegantes, assim como a maioria das povoações do litoral catarinense, foi a região onde predominou a origem Portuguesa, sejam os de origem peninsular, isto é, os portugueses do continente, que chegaram na época do povoamento, sejam os habitantes do ilhéu, aqueles residentes na ilha dos Açores que chegaram posteriormente⁶⁴.

De acordo com Oliveira⁶⁵:

Por ocasião das Capitânicas Hereditárias, as terras que foram de Pero Lopes de Souza, compreendiam: Santo Amaro, na Ilha de Santo Amaro, junto à Barra de Santos, que foi abandonada pelos colonos devido aos ataques indígenas, e Sant'Ana, que abrangia, aproximadamente, metade da costa do atual estado do Paraná e dois terços das do estado de Santa Catarina, Estas terras, passando de herdeiro a herdeiro, caíram nas mãos de D. Lopo de Souza que era donatário, também, da Capitania de S. Vicente, terras que foram de Martim Afonso de Souza, com duas vilas: S. Vicente e S. Paulo, o que vem explicar a influência que as duas

64 OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. Itajaí : Ed. do autor, 2004, p. 23.

65 OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. p. 25.

vilas tiveram na vida catarinense (...) Esta influência paulista expandiu-se a Navegantes, com João Dia de Arzão.

São Francisco do Sul foi a primeira fundação duradoura criada na costa catarinense e teve seus limites estabelecidos que seriam: “ao norte com o termo da Vila de Paranaguá, pela parte austral de baía de Guaratuba, e ao sul, como termo de Laguna, pela ponta Norte de Enseada das Garoupas (no atual município de Porto Belo)”. É justamente nesta fundação que estavam as terras do Vale do Itajaí⁶⁶.

A historiadora sobre a trajetória navegantina assim continua a discorrer sobre o assunto:

Em 1748, os açorianos chegaram em Desterro. Anteriormente, já em pequeno número, haviam ilhéus buscado fixar-se em terras do litoral catarinense, entretanto, somente em 1748 começou a emigração de casais açorianos, naturais do Arquipélago do Açores, para a Província de Santa Catarina, autorizada pelo Conselho Ultramarino. O Arquipélago dos Açores, no Oceano Atlântico, pertencendo a Portugal, é formado pelas ilhas: Terceira, Faial, Santa Maria, Graciosa, São Jorge, Pico, Flores, Corvo e S. Miguel, (esta, de uma beleza exuberante). Existe outra muito pequena, geralmente não citada, chamada “Formigas” (...) Os açorianos deveriam ser distribuídos desde o rio de São Francisco do Sul até o *cerro* de S. Miguel (em Laguna), determinado ainda como deveriam ser escolhidos os lugares para o estabelecimento das povoações⁶⁷.

A emigração açoriana vai de 1748 a 1756, pelo quais os povoadores originais de Desterro, e depois seus descendentes, num processo gradativo e seguro, vão se espalhando pelo litoral catarinense⁶⁸.

Um dos primeiros habitantes da região da Foz do Rio Itajaí, é João Dias de Arzão, que em 1658, dá notícias da primeira *sesmaria* do Baixo Vale do Itajaí, onde suas terras aparecem no mapa de 1796, ocasião em que os outros *sesmeiros* também são proprietários de terra à margem esquerda⁶⁹.

De acordo com Oliveira⁷⁰:

A região, inicialmente com base *Portuguesa*, passa a ser de uma elite de comerciantes alemães, muitos deles chegados antes da emancipação do município, vindos da Europa ou de colônias

66 OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. p. 26.

67 OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. p. 27.

68 OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. p. 28.

69 OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. p. 37.

70 OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. p. 45.

vizinhas, que se dedicavam à indústria e ao comércio de madeira, construindo seus portos particulares pela margem direita do rio Itajaí-Açu. Estes alemães darão início à elite (nata) social e política.

É importante salientar que, naquele tempo, os núcleos populacionais giravam em torno de uma igreja, sendo este o ponto de referência de um povo e símbolo de fé, fato importante naquela época. Verifica-se que as famílias procuravam as imediações da igreja para ali habitar, rezar, sendo que o comércio se desenvolve para o conforto dos moradores. Assim, crê-se que foi então Agostinho Alves Ramos o verdadeiro fundador de Itajaí, cidade vizinha de Navegantes, pelo qual inicia o processo de desenvolvimento urbano, tendo em vista que foi ele quem deu início e base ao povoado do Santíssimo Sacramento do Itajaí, à margem direita do rio, que se estendia ao Oceano Atlântico⁷¹.

Nas palavras da historiadora, verifica-se o que se tratou no primeiro capítulo, quando tratou da forma de criação das cidades no Brasil, que se deu sob a forma de estamento. A região da Foz do Rio Itajaí já havia sido criada pelo governo-geral, todavia, carecia da população existente, o que veio a ocorrer de forma lenta e gradual.

Continuando o tema, Oliveira⁷² expõe que:

Itajaí, onde também estavam muitos pescadores, emancipa-se com o desligamento definitivo de Porto Belo através da Resolução nº. 464, de 4 de abril de 1859, que eleva à categoria de Vila a Paróquia do Santíssimo Sacramento do Itajaí, da Comarca de Nossa Senhora da Graça (São Francisco do Sul), compondo-se o novo Município, denominado Itajaí, de Paróquia desta vila de Camboriú, cuja instalação se deu em 15 de junho de 1860, compondo-se a Câmara pelos cidadãos brasileiros: Joaquim Pereira Liberato, o Vereador da Câmara mais votado, bem como os vereadores imeditatos em votos, os Cidadãos Brasileiros: José Henrique Flores – Claudino José Francisco Pacheco – José da Silva Mafra – Francisco Antônio do Souza – deixando de comparecer: Jacintho Zuzarte de Freitas e Manoel José Pereira Máximo.

Concernente a Navegantes, seu histórico está ligado aos vicentistas e paulistas, a começar por João Dias de Arzão que chegou de São Paulo e se fez um sesmeiro na Praia de Itajaí, terra mais alta e arenosa que a da margem

71 OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. p. 45-46.

72 OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. p. 46.

direita que, apesar de mais extensa, era bastante alagadiça, onde se plantava o eucalipto para secar os brejos, cujas folhas eram próprias para a infusão e para curar de febre. Foi no território de Navegantes que chegou o primeiro sesmeiro do Vale do Itajaí, trazendo, portanto, notícias anteriores ao povoado de Itajaí⁷³.

Inicialmente, Navegantes era conhecida como um povoado da Paróquia do Santíssimo Sacramento, também como Lado Norte do Rio e, mais frequentemente, como Pontal, devido ao seu aspecto físico.

O “Arraial do Pontal”, *povoado* à margem do rio, morava Dionísio Rodrigues dos Passos, que possuía a imagem de Santo Amaro a quem o povo demonstrava sua fé fazendo novenas. Devido ao santo, o *arraial* passou a ser conhecido por arraial ou “Povoado Santo Amaro”. Seus habitantes, por conseguinte, eram os amaros⁷⁴.

Antônio Cardoso Sacavém, por insistência de sua esposa dona Maria Rita Sacavém, fez a doação de um terreno nas imediações do ponto de desembarque da passagem, pela margem esquerda, para que ali fosse erguida uma capela, em direção à Matriz do Santíssimo Sacramento, no outro lado do rio, ora Itajaí. Mesmo satisfazendo o desejo de sua esposa, esta não sobreviveu para ver a capela concluída⁷⁵.

Segundo Oliveira⁷⁶:

Em 1895, o vigário de Itajaí, Padre Antônio Eising, atendendo ao pedido do povo do “Outro Lado”, através da comissão formada pelos portugueses: Manoel Francisco de Oliveira, o Manoel Gallego, João Gaya, Manoel de Souza Cunha, todos residentes em Navegantes; Geraldo Pereira Gonçalves, Manoel Marques Brando, portugueses de Itajaí, encaminha petição ao Bispo de Curitiba (a cujo bispado pertencia o Estado de Santa Catarina) solicitando permissão para a construção de uma capela à margem do rio. (...) Através da portaria de 23 de janeiro de 1896, da Câmara Episcopal da cidade de Curitiba, é concedida a autorização.

No que tange à atividade econômica, os açorianos e seus descendentes, possuidores que eram de novos métodos e de instrumentos agrícolas tecnicamente bem aparelhados, ao darem início aos novos povoados,

73 OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. p. 49.

74 OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. p. 89.

75 OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. p. 91.

76 OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. p. 91.

influenciavam, ao mesmo tempo em que eram influenciados. Eram influenciados ao adotarem a farinha de mandioca como fonte de alimentação básica e como meio de comércio. Influenciavam, revolucionaram as técnicas de produção da mandioca aplicando nos engenhos de farinha a tecnologia dos moinhos de trigo de uso no arquipélago⁷⁷.

No comércio, os habitantes do lado norte do rio, foram os primeiros negociantes, dos idos de 1896 a 1904, que se estabeleceram com pequenos comércios⁷⁸.

Sobre a atividade pesqueira, conta Oliveira⁷⁹ que:

Quando o oceano estava calmo e silencioso era dele que tiravam o seu alimento. Passavam horas inteiras observando aquela imensidão de água aguardando o seu pescado, sentados nos montes de areia pouco acima do mar, tendo ao lado um samburá e o caniço. Em dias de temporal, se o oceano ficava perigoso, traiçoeiro e bastante revoltado, fazendo quebrar as ondas praia acima, por sobre os combros, o pescador não tinha como e o que pescar.

Já em 1915, o Superintendente Municipal, Senhor Marcos Konder, atualiza os impostos dos moradores de Itajaí, e dá início também, à cobrança, isto é, dívida ativa, dos moradores do Outro Lado do rio, retroativos a 1896. Este divide o município em distritos rurais e destaca pessoas de sua confiança para fazerem o levantamento de dívidas, colocando-os como Intendentes das zonas fiscais. Os distritos rurais de Itajaí eram assim compreendidos: Barras do Rio – Navegantes – Estrada de Brusque – Escalvados – Ilhota – Penha e Luís Alves⁸⁰.

Conforme analisado no Primeiro Capítulo, verifica-se aqui a típica forma colonizadora portuguesa, isto é, o estamento, pelo qual, os territórios, vilas se criam antes mesmo da povoação.

Oliveira⁸¹ conta que “Em 1915, o “Outro Lado do Rio” compreendia o bairro de Navegantes, a praia de Itajaí, o Pontal, nome que permaneceu pra as terras próximas à barra, as últimas terras da margem esquerda do rio, mais as localidades: Saco Grande, Machados, Queimadas e Volta Grande”.

77 OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. p. 107.

78 OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. p. 109.

79 OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. p. 110.

80 OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. p. 123.

81 OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. p. 123.

Em 1911, os Itajaienses, que não haviam conseguido a estrada de ferro, apelaram para a melhoria do porto, mas para isso era preciso que se fizesse a correção dos defeitos da barra. Pelo lado de Itajaí, uma linha de trilhos foi assentada desde a sede do escritório, para o transporte das locomotivas que carregavam as pedras e o aterro para a construção do guia-corrente⁸².

Na mesma ocasião em que o problema era resolvido pelo lado de Itajaí, outra equipe trabalhava em Navegantes, em direção ao ponto de areia. A empresa que trabalhava, conhecida por COBRASIL, naquela época, ofereceu muito trabalho aos homens de Navegantes e Itajaí⁸³.

Sendo corrigido o problema da barra começam então os trabalhos com o cais acostável no Porto de Itajaí, que teve início em 1945.

Oliveira⁸⁴ relata que:

A movimentação do Porto aumentou, principalmente depois de 1945 quando iniciaram as obras do cais aportável, e em 1949, com a entrada do navio americano, desenvolvendo-se a importação e exportação. Aumentou também o número de lanchas de praticagem havendo necessidade mais práticas que, usando a mesma técnica de Manoel Francisco de Oliveira, aquele português morador do Lado Norte do Rio, nos idos de 1876, vão buscar os navios com modernas lanchas de madeira, com 30 milhas náuticas de velocidade e o motor com 135H.P.

É importante relembrar, e retornar um pouco no tempo, quando em 17 de dezembro de 1912 o Conselho Municipal de Itajaí dá o nome de Navegantes, ao povoado da margem esquerda fronteira à cidade, em homenagem ao “*homem do mar*”, estes pescadores, marítimo, reais navegantes e também à sua Santa Padroeira⁸⁵.

Retomando a contextualização histórica, em 31 de janeiro de 1961 assume o Governo Municipal de Itajaí o senhor Eduardo Solon Canziani tendo, como seu primeiro ato, a Lei nº. 369 de 28 de fevereiro, daquele ano, declara de utilidade pública a área necessária para a construção do aeroporto de Itajaí, em terras de Navegantes, baseada no Projeto da diretoria Geral de Engenharia do Ministério da Aeronáutica – Plano Geral nº. 77.002-G8, por compra, doação, permuta ou outra forma ou título, por parte do governo Municipal, a área de

82 OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. p. 159-160.

83 OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. p. 162.

84 OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. p. 163.

85 OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. p. 167.

683.223,0705 metros quadrados (seiscentos e oitenta e três mil duzentos e vinte e três metros quadrados e sete decímetros quadrados e sete centímetros quadrados). Ressalte-se que naquela época Navegantes ainda pertencia a Itajaí⁸⁶.

Pertencendo a Itajaí, o povo que residia em Navegantes possuía o desejo de se tornar emancipado, para que então pudesse ser criado um novo município. Segundo Oliveira⁸⁷:

Osório Vianna, conversando com o então Padre Gilberto Luiz Gonzaga soube, através dele, que S. Excia. Revma. Dom Joaquim Domingues de Oliveira, pensava em criar a Paróquia Nossa Senhora dos Navegantes. Veio daí a idéia de transformar o mais antigo povoado de Itajaí em município. A maioria da população aprovou esta iniciativa. (...) Foi formada uma comissão para dar início aos trabalhos, compostas por: Osório Gonçalves Vianna, João Henrique Reis, Athanásio Joaquim Rodrigues, Olindo José Bernardes, Vicente Coelho, João Honorato Coelho, Cirino Adolfo Cabral, Francisco Marcelino Vieira, Sebastião Adriani, Onofre Joaquim Rodrigues Júnior, Arnaldo bento Rodrigues (...).

E continua a relatar que:

(...) Os fundadores apoiados pelo Monsenhor Vendelino Hobold, da Paróquia de Itajaí, e o Deputado Federal Elias Adaime, formularam um documento com assinaturas dos que queriam a emancipação de sua terra, o qual entregaram ao Vereador Nilton Kucher, que deu entrada do mesmo na Câmara de Vereadores de Itajaí.

(...)

Na Assembléia Legislativa Estadual, contaram com o apoio dos Deputados: Volney Colasso de Oliveira e Quirino Alfredo Flak. Nesta campanha de emancipação. Houve a contribuição de um cidadão itajaiense, Arnaldo Cabral, que abraçando a causa de sua terra irmã, cedia seu veículo, aos sábados e domingos, para que a comissão pudesse recolher as assinaturas dos interessados⁸⁸.

Pela Resolução n.º 2 de 14 de maio de 1962, criava-se o município de Navegantes, desligando-o de Itajaí. Esta Resolução foi homologada pela Lei Estadual n.º 828, de 30 de maio do mesmo ano.

Após as cerimônias foi nomeado o Sr. Athanásio Joaquim Rodrigues, que Prefeito Provisório, pelo Governador do Estado Dr. Celso Ramos, para o

86 OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. p. 194.

87 OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. p. 261.

88 OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. p. 261-262.

período de 26 de agosto de 1962 a 31 de janeiro de 1963, quando então assumiria o Prefeito Eleito. Nesta mesma data foi formada uma Câmara Provisória composta por: Osório Gonçalves Vianna, Onofre Joaquim Rodrigues Júnior, Arnaldo Bento Rodrigues, Gildo Batista, Manoel Dorval da Costa, Manoel Antônio Coelho e Nereu Liberato Nunes.

Em 7 de outubro de 1962, realizou-se a eleição para Prefeito e Vereadores da Câmara Municipal de Navegantes, para a gestão de fevereiro de 1963 a 31 de janeiro de 1968, que teve o seguinte resultado: Prefeito Eleito: Cirino Adolfo Cabral, pela coligação PTB/UDN. Vereadores: Osório Gonçalves Vianna (UDN); Onofre Rodrigues Júnior (PTB); Arnaldo Bento Rodrigues (UDN); Gildo Batista (PTB); Manoel Dorval Costa (UDN); Manoel Antônio Coelho (PSD); Nereu Liberato Nunes (PSD).

Através das Leis que vão sendo criadas pelo Prefeito Municipal Cirino Adolfo Cabral, com a aprovação da Câmara de Vereadores, o novo município vai se organizando. São atos do primeiro Prefeito eleito:

Lei n.º 1 de 15 de fevereiro de 1963: Instituição do Perímetro Urbano.

Art. 1º - Fica instituído o Perímetro urbano deste município denominando-se cidade de Navegantes, primeiro Distrito, sede, a área compreendida do seguinte modo:

Início da Praia, no primeiro marco colocado próximo à barra do Rio Itajaí-Açu, subindo toda a Praia até o 10º ou último marco que fica na foz do Rio Gravatá. Daí, sobe pelo Ribeirão Guaporuma, em toda a sua extensão até o Pontilhão que fica no povoado Pedreiras. Do povoado Pedreiras, a divisa segue pela estrada estadual que vai até a margem em frente à Barra do Rio, no local da balsa. Daí, desce pelo Rio Itajaí-Açu, citado, próximo à barra de Itajaí.

Lei n.º 2 de 15 de fevereiro de 1963: Cria o Bairro dos Pescadores.

Art. 1º - Em homenagem à classe dos pescadores, a área de terra onde a maioria desses abnegados heróis do mar residem em Navegantes, fica denominada Bairro São Pedro, padroeiro da classe.

Art. 2º - A área de terra supracitada, compreende a que consta Miramar e vai desta até a esquina da Ruas Governador Celso

Ramos, com Prefeito Athanásio Rodrigues; área até então conhecida por “*Farroupilha*”.

Lei n.º 3 de 15 de fevereiro de 1963: dá nova denominação à praia conhecida por Praia de Itajaí.

A praia até então conhecida como ‘Praia de Itajaí’ que pertence agora ao Município de Navegantes que começa no marco n.º 1 e vai por sua extensão de uns dez quilômetros, até o marco n.º 10, na foz do Rio Gravatá; fica denominada como Balneário Navegantes.

Lei n.º 17, de 03 de setembro de 1963: Cria o Plano Rodoviário do Município.

Navegantes a S. Domingos – 5 km
 Navegantes a Gravatá – 12 km
 S. Domingos a Pedreiras – 4 km
 Estrada de Escalvados que vai a Nova Descoberta – 6 km
 Estrada de Escalvados que vai ao Morro Alto – 5 km
 Estrada de Escalvados que vai a S. Braz – 5 km
 Salseirinhos a Volta Grande – 4 km
 Estrada de Pedra de Amolar a Areias – 4 km
 Estrada de Pedra de Amolar a Porto Escalvados – 3 km
 Estrada de Machados a Queimadas ou Pedreiras – 5 km
 Machados ao São Nicolau – 6 km
 Da estrada de Luís Alves a Garuvinha – 2 Km
 Da estrada de Luís Alves a Garuva – 5 km

Sendo um município de pequeno porte, e não sendo obrigatório a instituição de leis que viessem a planejar e desenvolver o seu ambiente urbano verifica-se que apenas no ano de 1984, através da Lei n. 488, de 04 de abril daquele ano, é que Navegantes estabelece seu Código de Obras e Posturas.

Conforme se pode analisar em anexo ao presente estudo, a Lei Municipal tratava, de acordo com seu artigo 1º:

(...) as medidas de polícia administrativa a cargo do Município em matéria de higiene, segurança, ordem pública, bem estar público, localização e funcionamento dos estabelecimentos comerciais, industriais e prestadores de serviços, estatuidando as necessárias relações entre o Poder Público local e os Municípios.

Somente então, no ano de 2008, por força de obrigação decorrente do Estatuto das Cidades, é que o Município de Navegantes vem aprovar seu Plano Diretor.

Esta última legislação será analisada em momento oportuno, entretanto faz-se menção neste momento, com o intuito de ilustrar as legislações de plano urbanísticas instituídas pelo Município.

3.2 – Expansão Urbana e Fatores Determinantes da Ocupação

Verifica-se após ser analisado a evolução histórica do Município de Navegantes, que esta foi a primeira cidade da região a ser habitada. Todavia, o Município de Itajaí fora o primeiro a ter se emancipado, do qual, com a administração política e administrativa em suas mãos, comandava as regiões circunvizinhas.

Apesar deste fato, observa-se que Navegantes após sua emancipação, datado de 26 de agosto de 1962, como já mencionado anteriormente, não parou de crescer, conforme demonstram os dados trazidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, no decorrer dos anos⁸⁹.

Considerando o que fora analisado no item anterior, observa-se que Navegantes no final do século XIX já vinha sendo povoada, e que seu progresso vem desde a instalação da primeira família. Tão logo isso ocorrera, estimulou-se a criação do comércio local, para satisfazer as necessidades das pessoas que viviam “do outro lado do rio”, até que chega ao município a empresa COBRASIL, conforme também já mencionado anteriormente.

Esta foi sem dúvida a primeira empresa de grande porte a se instalar no município, e assim, dar dinamismo no processo de emprego e renda local. Verifica-se que tal empresa fora a responsável para que em meados dos anos de 1928, Navegantes já tivesse fonte de energia elétrica.

Mesmo o município tendo ligações fortes com o ramo da pesca e da indústria naval, tal empresa veio a se instalar no município com o intuito de prestar serviços à área portuária localizada no município de Itajaí.

89 Para consultar estas informações, vide sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, no Portal Cidades@, em www.ibge.gov.br.

Outro fato gerador de prosperidade ao Município, é a implantação de meio de transporte capaz de locomover as pessoas entre o Rio Itajaí-Açú, que primeiramente deu-se através de embarcações de pequeno porte, na data de 1950, com a instalação de bote, até chegarmos no Ferry-Boat, inaugurado em 02 de novembro de 1979.

Verifica-se ainda que, com a implantação do aeroporto em Navegantes, inaugurado em 12 de março de 1970, e ainda, com o fortalecimento do Porto na cidade de Itajaí, trabalhando seriamente na busca do desenvolvimento da região, observou-se que iniciaria então um processo de migração para o município de Navegantes.

Isto quer dizer que muitas pessoas buscaram residir em Navegantes, no intuito de buscar emprego, em busca de riqueza. A moradia era apenas conseqüência do principal intuito dessas pessoas, considerando que os empregos oferecidos na região do Itajaí, o principal objetivo era emprego e renda.

Analisando esta situação, pode-se relembrar a formação da colonização brasileira, vez que as pessoas que chegavam ao Brasil, tinham apenas o intento de buscar explorar tudo o que o Mundo Novo poderia oferecer, sendo a habitação conseqüência deste ensejo.

Há de salientar que desde a emancipação político-administrativa do Município de Navegantes, em 14 de maio de 1962, o seu projeto urbanístico foi desenvolvido para atender as grandes demandas populacionais e empresarias que no futuro pudessem se instalar no Município, tendo como exemplo significativo, o planejamento das ruas e rede viária, e a ainda a possibilidade de uma terceira avenida de escoamento de tráfego como alternativa de expansão para o interior do Município.

Este planejamento deu-se tão somente de maneira informal, não sendo colocada no papel ou ainda, estabelecida por lei, todavia, com resultados positivos.

Diz-se resultado positivo, considerando que, desde a sua emancipação político-administrativa, a primeira lei que veio a tratar sobre o ordenamento urbano foi em 1884, todavia, a plano estrutural já estava consolidado, mesmo que informalmente.

Vale destacar que, mesmo aprimorado ao longo dos anos, ainda restou problemas para o futuro, visto que, a lei de estruturação urbana criada na década de 80, pouco contribuiu para satisfazer as demandas futuras. Isto quer dizer que o planejamento não fora adequado aos problemas que por ventura viessem a existir.

Todavia, há de destacar que o planejamento realizado nesta época, levava em consideração apenas o fato dos problemas que estes possuíam no momento, pontuais, olvidando-se daqueles que porventura viessem a surgir.

Considerando que muitas pessoas escolheram Navegantes para residir, primeiramente devido às oportunidades de emprego que a cidade vizinha tinha a oferecer. Desta forma, todos os dias chegavam a Navegantes, várias famílias em busca de empregos.

Ao mesmo tempo em que ocorriam estas oportunidades no município de Itajaí, no município vizinho, em Navegantes, iniciou um processo de desenvolvimento do comércio local. Afinal, apesar de trabalhadores irem diariamente para Itajaí, residiam no município de Navegantes, e aqui faziam suas compras pela comodidade de estar próximo de suas residências.

Com a expansão do comércio, algumas empresas se instalaram no Município na década de 80, tais como FEMEPE – Indústria e Comércio de Pescados S.A., além da indústria naval, com a propagação de empresas especializadas em carpintaria naval, produzindo e consertando embarcações de pesca.

Não se pode olvidar que, além do comércio pesqueiro, em Navegantes iniciou a produção de arroz e banana, sendo estas duas culturas pontos fortes na economia local.

Desta forma, com a expansão de Itajaí, e com os atrativos que a região oferecia, Navegantes se tornou ponto de parada de todos aqueles que almejam oportunidades de emprego.

Com uma crescente aceleração do processo urbano ocorrido no final dos anos 70, o qual percorreu toda a década de 80, pode-se verificar que houve uma queda nos meios rurais, fazendo com que estas pessoas migrassem para o litoral, para os centros urbanos na procura de emprego, e assim, sustentar suas

famílias⁹⁰. Neste processo, Navegantes também foi contemplado com a chegada dessas pessoas, vinda do interior, dos meios rurais, e que aqui estabeleciam suas famílias⁹¹.

Outro destaque é o Grupo MEG (1991) e suas empresas Motomil, Eletroplas e Garthen, pelo qual produzem máquinas cortadoras de grama, e assim, todas as empresas do grupo atuam na fabricação de equipamentos que irão compor tal produto. Verifica-se que esta empresa necessita de pessoal técnico específico para atuar na montagem desses produtos, além do desenvolvimento de tecnologia para os mesmos.

Instalou-se no município a Portonave no ano de 1998, o primeiro porto do município, cuja empresa necessita de pessoal técnico formado na área portuária para o desenvolvimento dos serviços.

Essa crescente de pessoas vindo a cada dia que passa para Navegantes só fez aumentar quando da instalação de grandes empresas na região, notadamente no município, como por exemplo, Leardini Pescados (instalada em 1988) e Costa Sul Pescados (1991), cujas empresas trabalham no ramo alimentício, tendo por necessidade a contratação de pessoas que saibam lidar com a manipulação de pescado. Além disso, o município tem instalado o Grupo TWB S.A. Construção Naval Serviços e Transportes Marítimos (2005) e o Estaleiro Navship (2006), que atuam no ramo da construção naval, pelo qual têm necessidade de contratação de pessoas que já possuam nível técnico específico para esta área.

Verifica-se que a maioria das empresas instaladas no município requer mão de obra especializada, seja em nível escolar, ou ainda, em nível técnico especializado em sua maioria. Não se pode olvidar que existe também a necessidade de empregos com grau de conhecimento menor, todavia, não é superior aos especializados.

Considerando que o desemprego no país é fato notório, trazido na mídia diariamente, e considerando também as dificuldades enfrentadas no meio

90 Para consultar estas informações, vide sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, no Portal Cidades@, em www.ibge.gov.br

91 Para consultar estas informações, vide sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, no Portal Cidades@, em www.ibge.gov.br.

rural, fazem com que pessoas se desloquem de suas cidades, muitas vezes até mesmo de fora do estado de Santa Catarina, no anseio de um emprego.

Um dos motivos que sustentam movimentos migratórios pode ser elencado como a busca de emprego ou trabalho, em suma, de renda. Todavia, esquecem-se onde acomodar sua família, muitas com crianças, se o município possui condições de atender a toda esta demanda, e o principal, a nosso ver, se essas pessoas possuem qualificação para ocupar as vagas criadas por estas empresas!

Por estas razões é que atualmente o município encontra-se com uma população cada vez mais crescente⁹², ao passo que a Administração Pública não consegue atender a toda a demanda por diversos motivos, seja pelo critério financeiro, quanto pelo critério de promoção de políticas públicas capazes de atender satisfatoriamente a população.

Ante a este quadro, o presente estudo procura estudar os problemas enfrentados pelo Município de Navegantes e como a organização através de um planejamento urbano e gestão pública, mediante as ferramentas previstas no Estatuto das Cidades podem auxiliar na administração desses conflitos.

3.3 – O Estatuto das Cidades como Instrumento para o Desenvolvimento Sustentável do Município de Navegantes

O Município de Navegantes possui problemas como a favelização⁹³ de alguns de seus bairros, tais como o Bairro São Paulo, Bairro Nossa Senhora das Graças e o mais recente, uma área de ocupação irregular, ou comumente conhecida por invasão, localizada no Bairro de Meia Praia.

Fica claro, analisando a distribuição do município, é que o seu crescimento está se dando de forma não-ordenada, pelos quais, as leis ordenadoras do desenvolvimento urbano não foram suficientes para resolver este problema.

92 Para consultar estas informações, vide sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, no Portal Cidades@, em www.ibge.gov.br

93 Entende-se por favelização como sendo a exclusão no processo de desenvolvimento urbano determinado, em grandes proporções, pela ação elitista que vem tomando o Estado em suas decisões, bem como, a atuação estatal, sem qualquer regulamentação, que não oferece soluções para as necessidades sociais. *in* FERNANDES, E. (org). Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte : Del Rey. 2000, p. 17.

Cabe salientar que por ocupação irregular, entende-se as terras de propriedade particular ou até mesmo pública, que são tomadas por pessoas que não possuem moradia, e que então se utilizam daquela área como se sua fosse⁹⁴.

Outro problema que enfrenta o Município é a superdemanda de trabalhadores que todos os dias chegam à busca de um emprego⁹⁵, e a conseqüente falta de infra-estrutura, tais como escolas públicas, postos de saúde e demais políticas públicas capazes de atender toda a população.

Torna-se imprescindível então, a busca de instrumentos que possibilitem o desenvolvimento urbano capaz de auxiliar a Administração Pública Municipal⁹⁶.

Tais instrumentos representam a dimensão do problema no município de Navegantes, haja vista que, a estrutura legal, qual seja, o Estatuto das Cidades, visa orientar os municípios a planejarem seu território urbano, por outro sentido, existe a dinâmica social que vai gerar uma necessidade do Estado de promover este ordenamento em sua política urbana que seja suficientemente capaz de atender à população.

As políticas públicas de planejamento urbano implementadas pelo Município de Navegantes, desde a sua emancipação, no início da década de 60, tinham o intento de produzir efeitos pontuais, determinados pelos problemas que ora surgiam, tais como abertura de ruas para novas instalações de pessoas que chegavam ao Município todos os dias, esquecendo-se, porém, de áreas de tratamento de esgoto, iluminação pública, instalação de escolas e postos de saúde para atendimento.

94 Como bem observa Arnaldo Rizzardo, "não é justo, na verdade, negar o direito à retomada das terras, sob pena de se criar um verdadeiro confisco dos bens particulares, fazendo recair a responsabilidade pelos problemas sociais somente em uma ou outra pessoa. (...) O ônus da entrega de terras para populações desprovidas de recursos erguerem suas habitações não deve ser suportado por particulares, e sim pelo Estado, para o qual todos contribuem com impostos, objetivando a realização do bem comum". in RIZZARDO, Arnaldo. Direito das Coisas, Rio de Janeiro : Aide Editora, 1991, vol. 1, pág. 159.

95 De acordo com dados do Sistema Nacional de Empregos – SINE, com sede no Município de Navegantes, durante o período de 1998 à 2008, referido sistema gerou um total de 30.884 (trinta mil e oitocentos e oitenta e quatro) atendimentos, com um total de trabalhadores cadastrados de 14.098 (quatorze mil e noventa e oito), tendo um aumento no quadro de atendimentos durante este período de 4.347 (quatro mil e trezentos e quarenta e sete).

96 Segundo Meirelles, "Em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos pela consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas". in MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. p. 64.

Este modelo de “planejamento” e de “gestão” implica no fato de não planificar as políticas públicas, muito pelo contrário, serviam apenas para tentar resolver os problemas ou situações na medida em que estes apareciam.

É de ressaltar que, a atuação municipal levando em consideração também sua previsão orçamentária para gastos públicos, muitas vezes não consegue sozinha implementar gestão de políticas públicas de desenvolvimento urbano.

Assim, é de caráter prioritário incentivar as ações e parcerias com entidades e cidadãos que manifestem interesse e que possam agregar resultados satisfatórios na recuperação de moradias de baixa renda, notadamente nas favelas, ante uma gestão integrada e participativa, que permita desenvolver áreas menos favorecidas e proporcionar uma ocupação mais organizada, com infraestrutura básica e obedecendo aos padrões urbanísticos e arquitetônicos.

Considerando o que fora dito no parágrafo acima, verifica-se que o auxílio, ou ainda, parceria com a iniciativa privada, torna-se um ponto de amadurecimento nas relações do município.

O que se pretende neste Capítulo é justamente abordar os instrumentos que o Estatuto das Cidades – Lei Federal n. 10.257/2001 propõe para que sejam implementados pelos municípios, com o intuito de promover seu planejamento e desenvolvimento urbano, restando claro que não se enseja esgotar o tema, servindo este de fonte de estudos e debate.

3.3.1 – Instrumentos de Indução do Desenvolvimento Urbano

De acordo com o Estatuto das Cidades – Lei Federal 10.257/2001, este prevê em seu bojo, diversos instrumentos a serem aplicados aos Municípios com o intuito de possibilitar a gestão democrática de cada município.

No tocando ao presente item, qual seja, os Instrumentos de Indução ao Desenvolvimento Urbano, verifica-se que respectivo Estatuto prevê como tais instrumentos de indução num primeiro momento, o parcelamento, edificação ou utilização compulsória⁹⁷, previsto no art. 5º e art. 6º, além do Imposto Predial e

97 “Art. 5º - Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórias do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo⁹⁸, previsto no art. 7º, a desapropriação com pagamento em títulos⁹⁹, art. 8º, e o consórcio imobiliário¹⁰⁰, previsto no art. 46, dentre outros que serão abordados logo mais.

No que tange ao parcelamento, edificação ou utilização compulsória caberá à lei municipal específica conter de forma detalhada os critérios determinantes de uso e ocupação do solo para a área urbana incluída no Plano Diretor. A lei municipal específica deve dispor sobre o detalhamento das

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.»,

98 “Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo”.

99 “Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei”.

100 “Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei”.

exigências concretas para que a propriedade urbana possa cumprir com a sua função social, bem como sobre o procedimento e o prazo para o cumprimento da obrigação de parcelar ou edificar, ou pelo poder de utilizar por parte do proprietário de imóvel urbano considerado não edificado, subutilizado ou não utilizado como base nas exigências fundamentais de ordenação da cidade definidos no Plano Diretor¹⁰¹.

Sobre a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) sobrado de forma progressiva no tempo, ensina-nos José Afonso da Silva¹⁰² sobre o tema:

É o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (artigo 156, I) que representa o gravame fiscal da propriedade imóvel, com ou sem edificação, localizada na zona urbana ou com destinação urbana. Poderá ser progressivo, nos termos da lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade. A progressividade prevista no artigo 156 é genérica e pode ser estabelecida com base em critérios diferentes do estabelecido no artigo 182, parágrafo 4º, que é vinculado a situações específicas ali indicadas, em que a aplicação da progressividade constitui sanção pelo não atendimento de regular e específica exigência do poder público Municipal.

Concernente a desapropriação o poder público municipal poderá efetuar essa desapropriação no caso do proprietário não tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, após o término do prazo máximo de cinco anos da aplicação do Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo, impossibilitando desta forma que seu imóvel cumpra com a função social desejada pela municipalidade.

Sobre o consórcio imobiliário verifica-se que este é um instrumento de cooperação entre o poder público e a iniciativa privada com o intuito de realizar a urbanização em áreas que tenham carência de infra-estrutura e serviços urbanos, e que contenham imóveis urbanos subutilizados e não utilizados. Através do consórcio, o Poder Público realiza as obras de urbanização e o proprietário da área recebe uma quantidade de lotes urbanizados, correspondente ao valor total das áreas antes de ter recebido os benefícios. Os demais lotes ficam com o Poder

101 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 98.

102 José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional – Positivo. p. 606.

Público, que poderá comercializá-los para atender a população que necessita de habitação¹⁰³.

Observa-se que um dos principais desafios enfrentados pelas cidades na atualidade é o controle do processo de expansão e desenvolvimento urbanos. Tal problema revela-se particularmente agudo nas cidades que conheceram processos de crescimento econômico acelerado durante certo período, assistindo a uma expansão demográfica e de negócios, sob um contexto de concentração de renda e grande parte da população de baixa renda¹⁰⁴.

Tal crescimento econômico periférico, como é o caso do Brasil, via de regra vem acompanhado de um crescimento de população de baixa renda, que chega em busca de oportunidades de emprego e sobrevivência, mas não tem condições de instalar-se nas regiões mais bem equipadas e infra-estruturadas das cidades. Essa população acaba por constituir uma faixa ilegal – sob o aspecto das ocupações irregulares –, nas cidades, tais como, favelas, cortiços, ocupações em áreas de risco e em periferias longínquas, os quais ficam à margem de investimentos públicos¹⁰⁵.

Esses instrumentos se forem bem aplicados, podem promover uma Reforma Urbana, estruturando uma política fundiária que garanta a função social da cidade e da propriedade¹⁰⁶.

Deve-se salientar que não são somente estes os Instrumentos de Indução do Desenvolvimento Urbano. Além dos já mencionados, verifica-se como instrumento de indução a outorga onerosa do direito de construir¹⁰⁷, prevista no

103 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 125.

104 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 62.

105 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 62.

106 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 63.

107 “Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1o Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2o O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

art. 28 ao art. 31, além do direito de superfície¹⁰⁸, art. 21 ao art. 24 do Estatuto das Cidades.

No que tange a outorga do direito de construir, são dois os princípios que fundamentam a venda ou transferência desse direito: o direito de superfície e a função social da propriedade¹⁰⁹.

Neste sentido dispõe a melhor doutrina:

A idéia é muito simples: a propriedade de um terreno não significa um poder ilimitado sobre ele. A própria existência de normas urbanísticas (códigos de obras, leis de parcelamento, leis de uso e ocupação do solo, normas ambientais) já representa um limitador, que impede que o proprietário ocupe o terreno da forma que desejar. Assim, em certas áreas da cidade não é possível implantar indústrias ou comércio de grande porte, em encostas muito íngremes ou beiras de rios não se pode construir e assim por diante (...)¹¹⁰.

§ 3o O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

- I – a fórmula de cálculo para a cobrança;
- II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;
- III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei".

108 "Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1o O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2o A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3o O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4o O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5o Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

- I – pelo advento do termo;
- II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1o Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2o A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis".

109 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 65.

110 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 65.

Assim, ao estabelecer o Direito de Superfície, o Estatuto da Cidade dá um passo além, tornando este direito de construir na superfície, espaço aéreo ou subsolo do terreno, independente do direito de propriedade. Isto é, além de representar uma limitação do direito de propriedade, aquilo que se pode fazer sobre ou sob ela pode ser separado dela e desta forma ser concedido para outro, sem que isto represente a venda, concessão ou transferência da própria propriedade¹¹¹.

Verifica-se que estes instrumentos têm por objetivo separar a propriedade dos terrenos urbanos do direito de edificação. Estando estes separados, o poder público aumenta sua capacidade de interferir sobre os mercados imobiliários¹¹².

Outro instrumento de indução do desenvolvimento urbano são as operações urbanas consorciadas, que constituem um tipo especial de intervenção urbanística voltada para a transformação estrutural de um setor da cidade. Trata-se, assim, de um instrumento de implementação de um projeto urbano para uma determinada área da cidade, implantado por meio de parceria entre proprietários, poder público, investidores privados, moradores e usuários permanentes¹¹³.

Neste sentido:

As operações urbanas articulam um conjunto de intervenções, coordenadas pela prefeitura e definidas em lei municipal com a finalidade de preservação, recuperação ou transformação de áreas urbanas com características singulares. Estas intervenções podem se dar através de obras públicas e/ou privadas e o estabelecimento de um marco regulatório completamente diferente daquele em vigor para o conjunto da cidade, que muda as obrigações dos agentes públicos e privados envolvidos¹¹⁴.

111 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 65.

112 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 70.

113 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 78.

114 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 78.

Observa-se que o objetivo deste instrumento é justamente viabilizar intervenções de maior escala, em atuação concertada entre o poder público e os diversos atores da iniciativa privada¹¹⁵.

Um outro instrumento de indução do desenvolvimento urbano, trazido pelo Estatuto das Cidades, é conhecido por direito de preempção. Apesar de não ser um nome comum, verifica-se que tal direito nada mais é do que a preferência, por parte do poder público, para compra de imóveis de seu interesse, no momento de sua venda. O poder público definirá a área sobre a qual incide este direito, desde que seja para projetos de regularização fundiária, programas habitacionais de interesse social, reserva fundiária, implantação de equipamentos comunitários, espaços públicos e de lazer ou áreas de preservação ambiental¹¹⁶.

Neste sentido, Eurico Azevedo afirma que:

A questão que se coloca é saber se o direito de preempção tem utilidade prática para fins de planejamento urbano. Uma primeira vantagem é permitir ao Poder Público ser informado de todos os projetos de venda existentes na zona delimitada e, assim, tomar conhecimento das intenções dos particulares, podendo evitar que se pratiquem atos danosos ao ordenamento da área, como a demolição de prédios que devam ser conservados e outras situações semelhantes. É evidente que, para esse fim, a prefeitura deverá ter um serviço de planejamento bem aparelhado, de forma a permitir aquele controle, o que é raro nos municípios pequenos e em muitos grandes. Outra vantagem que se aponta no direito de preempção é a possibilidade de o Poder Público adquirir progressivamente os terrenos necessários ao planejamento da cidade, antes que o aumento dos preços e a especulação tornem inviável essa aquisição. Tal faculdade permite que o município constitua uma reserva fundiária, um Banco de Terras, o que muito facilitaria a execução de seus projetos, dentro do Plano Diretor de desenvolvimento urbano, principalmente aqueles relacionados com a construção de habitações de interesse social. Essa vantagem, no Brasil, praticamente desaparece em face da escassez de recursos de que padecem a quase totalidade dos municípios, que sequer conseguem resolver problemas mais graves e mais urgentes. Argumento de maior peso é o de que a simples existência do direito de preempção, permitindo que o Poder Público adquira o imóvel posto a venda, deve contribuir para frear a alta dos respectivos preços. Não há dúvida que sim, uma vez que, representando uma intervenção no mercado imobiliário e dificultando as transações entre os particulares, é

115 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 82.

116 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 94.

provável que sempre haja alguma contenção da especulação. Não obstante, para que realmente venha a produzir os efeitos desejados, é indispensável que ele seja realmente exercido, ainda que esporadicamente, pois, caso contrário, a lei que o instituiu será considerada 'letra morta'¹¹⁷.

Tal instrumento tem por objeto facilitar a aquisição, por parte do poder público, áreas de seu interesse, para a realização de projetos específicos em prol do planejamento e desenvolvimento urbano¹¹⁸.

A preempção, direito este ainda não muito utilizado pelo poder público local, antecede as desapropriações, considerando que primeiramente, o município, por meio de lei específica, delimita a área que possui interesse, impedindo desta forma que seu proprietário aliene em prol de terceira pessoa, pelo prazo de cinco anos, para que durante este tempo, o município possa então arrecadar fundos para promover a desapropriação desta área.

Sendo analisados os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, passa-se então, no próximo item, a ser analisado os instrumentos de financiamento da política urbana.

3.3.2 – Instrumentos de Financiamento da Política Urbana

Assim como visto acima, o Estatuto das Cidades, além dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, trata também sobre os instrumentos de financiamento da política urbana.

Pode-se afirmar que os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, se bem aplicados, podem incidir diretamente na capacidade de investimento dos municípios, na medida em que uma cidade bem equilibrada do

117 Azevedo, Eurico de Andrade. "Direito de Preempção". In Estatuto da Cidade. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima (CEPAM), 2001 (CD rom) *in* INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 94.

118 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 94.

ponto de vista territorial pode exigir gastos muito menores com manutenção, serviços e investimentos em infra-estrutura¹¹⁹.

Aplicando este pensamento aos instrumentos que viabilizam a economicidade aos cofres públicos, podem-se apontar todos aqueles casos em que, parcerias voluntárias ou obrigatórias, são estabelecidas entre o poder público e os empreendedores privados, para viabilizar a produção de infra-estrutura, equipamentos, espaços públicos e moradia de interesse social, em geral financiado pelo poder público. Incluem-se no rol de instrumentos de financiamento de política urbana, as pequenas e grandes operações urbanas, as contrapartidas exigidas através da análise do Impacto de Vizinhança, os mecanismos de transferência de potencial¹²⁰.

Para finalizar este item, importa salientar que existem outros instrumentos que poderão recair sobre a receita pública, pelos quais intervém diretamente sobre o valor e disponibilidade de imóveis no mercado privado, tais como IPTU progressivo, consórcio imobiliário, zoneamento de interesse social, outorga onerosa e preempção¹²¹.

3.3.3 – Instrumentos de Regularização Fundiária

Não obstante ser o direito de moradia mais do que uma necessidade, este integra o direito (dimensão estrutural) à subsistência, o qual representa a expressão mínima do direito à vida. A moradia, enquanto direito, deixa de ser fruto da capacidade econômica e de produção das pessoas, tornando-se dependente, direta e indiretamente, do Estado, no caso, o Município de Navegantes, que se apresenta como principal responsável pelos direitos sociais.

Os instrumentos de regularização fundiária nascem com o intuito de possibilitar novas formas que legalizar as ocupações feitas por população de

119 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 140.

120 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 140.

121 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 140.

baixa renda, os quais não lhes pertencem legalmente, por serem privados, ou ainda, pertencentes ao poder público.

Por regularização fundiária, entende-se como:

O processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária¹²².

Verifica-se que a origem destes instrumentos está nos movimentos de defesa dos favelados e nas lutas pela consolidação de assentamentos precários que emergiram nas cidades brasileiras, em meio ao processo de redemocratização do país, no final da década de 70. A defesa da permanência nos assentamentos, em contraposição à política de desfavelamento até então praticada, foi gerando demandas locais por regularização e urbanização, surgindo, assim, nos anos 80, os primeiros programas de regularização¹²³.

Observa-se que existia o problema, pelo qual se intentou a solução do mesmo através do planejamento. Uma das formas que poderia ter sido escolhida pelo poder público, e que está contemplada no Estatuto das Cidades, são as Zonas Especiais de Interesse Social.

A regularização fundiária tem por escopo, a legalização da permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, o que significa a integração dessas populações ao espaço urbano, aumentando sua qualidade de vida e resgatando assim, a sua cidadania¹²⁴.

Sobre estes instrumentos, tais como as ZEIS, anteriormente citada, a partir dos anos 80, começa a ser desenhado em várias prefeituras do país.

Segundo a melhor doutrina:

122 ALFONSIN, Betânia, "Instrumentos e experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras". FASE/GTZ/IPPUR/UFRJ, p. 24. *in* INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 150.

123 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 151.

124 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 152.

Trata-se de um produto da luta dos assentamentos irregulares pela não remoção, pela melhoria das condições urbanísticas e pela regularização fundiária. A concepção básica do instrumento das ZEIS é incluir, no zoneamento da cidade, uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio para o assentamento¹²⁵.

Tais Zonas Especiais de Interesse Social, pelo qual analisar-se-á no próximo Capítulo, vê-se como uma das soluções mais precisas ao caso do Município de Navegantes, considerando seu caso crônico de ocupações irregulares.

Continuando a tratar sobre os instrumentos de regularização fundiária, analisa-se então a usucapião de imóvel urbano.

A usucapião de imóvel urbano¹²⁶, previsto do art. 9º ao 14º do Estatuto das Cidades, possui duas finalidades, sendo a primeira a de ser um instrumento

125 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 155.

126 “Art. 9o Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1o O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2o O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3o Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1o O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2o A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3o Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4o O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5o As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de comosse;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1o Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2o O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

de regularização fundiária que assegura o direito à moradia a segmentos sociais menos abastados. A segunda é garantir o cumprimento da função social da propriedade por meio da promoção de uma política de regularização fundiária¹²⁷.

Por usucapião entende como sendo:

(...) a forma originária de aquisição do direito de propriedade, legalmente dada ao possuidor, que ocupa áreas de terras – como sendo suas – sem oposição, pelo prazo fixado em Lei. Trata-se antes de uma possibilidade, pois a aquisição do domínio deverá ser declarada em Juízo¹²⁸.

De acordo com o art. 183 da CRFB/88, assim dispõe sobre o tema:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Importa salientar que referido artigo constitucional, prevê a possibilidade de usucapião de imóvel urbano, desde que a área do mesmo não ultrapasse o limite de duzentos e cinquenta metros quadrados, que possuir durante cinco anos, ininterruptos, e sem oposição de terceiros, e utiliza tal imóvel para sua moradia ou de sua família.

Outro requisito necessário para a concretização da usucapião, é o proprietário do imóvel urbano, não possui outro imóvel, seja na área urbana, seja na rural.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário".

127 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 164.

128 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 164.

Seguindo no mesmo norte, tem-se com outro instrumento de regularização fundiária, a concessão de direito especial de uso, reconhecido pela CRFB/88, nos termos do parágrafo primeiro do artigo 183.

Na medida em que é vetada a aquisição do domínio pleno sobre as terras públicas através de usucapião, conforme dispõe o artigo supra citado, a concessão de direito especial de uso para fins de moradia é o instrumento hábil para a regularização fundiária das terras públicas informalmente ocupadas pela população de baixa-renda¹²⁹.

Outro importante instrumento de regularização fundiária é a Concessão de Direito Real de Uso, instituto anterior à publicação do Estatuto da Cidade, criada pelo Decreto-lei nº. 271, de 28 de fevereiro de 1967, que dispôs, também, sobre loteamento urbano e concessão do espaço aéreo.

A Concessão de Direito Real de Uso pode ser definida como “um direito real resolúvel, aplicável a terrenos públicos ou particulares, de caráter gratuito ou oneroso, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social”¹³⁰.

Para ser colocado em prática a Concessão de Direito Real de Uso, respeitando o princípio da legalidade, por óbvio, que tal instrumento estaria condicionado de autorização legislativa, a avaliação prévia e licitação pública, na modalidade de concorrência. A avaliação e a concorrência pública ficam dispensadas no caso de concessões destinadas à habitação popular, conforme Artigo 17, I, “f”, da Lei Federal nº. 8.666/93, com redação dada pela Lei Federal no 8.883/94.

Importante salientar que a Concessão de Direito Real de Uso é direito real, pelo qual se transfere o domínio útil, submetendo-se as normas gerais daquele direito. Assim, é transferível por ato intervivos ou causa-mortis¹³¹.

129 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 173.

130 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 185.

131 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 185.

Cabe ainda salientar que, sendo direito real resolúvel, este pode ser extinto pelo descumprimento das cláusulas resolutórias pactuadas no contrato ou termo, inclusive àquelas que tratam sobre o desvio de finalidade. A regra geral aponta para a resolução do ajuste sem a indenização de benfeitorias realizadas pelo concessionário¹³².

Visto os instrumentos de regularização fundiária, previstos no Estatuto das Cidades, passa-se a estudar, no próximo tópico os instrumentos de democratização da gestão urbana.

3.3.4 – Instrumentos de Democratização da Gestão Urbana

A política urbana, sendo por sua essência complexa, tem por tendência se transformar em um assunto de conhecimento e discussão apenas em círculos técnicos fechados, seja no Poder Executivo, no Legislativo, ou ainda, nas universidades, associações de classe especializadas em determinado assunto. A maior parte da sociedade, organizada ou não, fica geralmente à margem do debate, alheia aos termos técnicos e científicos que envolvem esse assunto¹³³.

Observa-se que alguns instrumentos contidos no Estatuto da Cidade são especificamente desenhados para incluir os diversos setores da sociedade no debate da política urbana¹³⁴. Exemplo disto são as conferências de política urbana, repetidos periodicamente, alcançando ampla participação popular.

132 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 185.

133 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 192.

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

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

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4o desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania".

Nesses encontros, são definidas políticas e plataformas de desenvolvimento urbano para o período seguinte¹³⁵.

Estes encontros têm por objetivo:

romper com o histórico de relações perversas e clientelistas entre o Legislativo e os segmentos populares. Ou seja, as barganhas, as negociatas, as trocas de votos pela chegada de infra-estrutura nos bairros, enfim, o conjunto de relações populistas, que mantém as populações como reféns e em estado de precariedade eterna, conservando as elites políticas no poder. Os conselhos podem interferir nessa relação, na medida em que atuam diretamente – sem intermediação – no destino dos investimentos, desde que a representatividade popular esteja garantida¹³⁶.

Importa dizer que, desde a colonização brasileira, com a vinda dos portugueses com o intuito de extração total de todos os recursos que o país poderia oferecer, e neste talante, toda a população que se formou no decorrer de todos estes anos, verifica-se que o processo de organização, de planejamento das cidades não fora devidamente produzido.

Pensou-se mais em constituir cidades com o intuito de organização administrativa, e assim, constituir melhor forma de cobrança de tributos, do que propriamente pensar no desenvolvimento, no planejamento das cidades em torno das necessidades e dificuldades encontradas.

Se analisarmos as tomadas de decisões sobre as cidades, verifica-se que estas eram feitas por detrás das mesas do gabinete do chefe de poder, ou ainda, decididas por alguns poucos.

Desta forma, criou-se um campo de luta, decorrente deste tipo de administração, do qual, estava de um lado o poder público e seu aparelho estatal, e do outro, a população, através das organizações populares, iniciativa privada que conclamavam resultados mais eficientes, e neste sentido, planejamento das ações públicas para a solução dos problemas.

Segundo a melhor doutrina:

Essa ruptura com as relações tradicionais inaugura uma série de novas práticas democráticas, que serão geridas e encaminhadas

135 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 192.

136 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 193.

pelos instrumentos de gestão democrática da cidade. Os conselhos, as conferências, as audiências, consultas e debates são espaços públicos de diálogo entre os diversos interesses provenientes da sociedade civil, de proposições partindo dos diversos setores, de avaliação e fiscalização de decisões referentes aos investimentos públicos e privados nas cidades¹³⁷.

Outro instrumento de democratização institucional da gestão urbana é o estudo de impacto de vizinhança. Verifica-se que a forma como são utilizados os imóveis urbanos, não diz respeito apenas à relação entre o proprietário do lote ou empreendimento e o poder público. Cada vez que haja qualquer interferência na utilização ou ocupação de um determinado lote urbano, esta produz impactos sobre seu entorno, podendo interferir diretamente na vida e na dinâmica urbana de outros. Neste sentido, pode-se dizer que quanto maior for o empreendimento, tanto maior será o impacto que ele produzirá sobre a vizinhança¹³⁸.

O Estatuto da Cidade prevê um novo instrumento que definirá os empreendimentos e atividades, privados ou públicos em área urbana, assim, obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento do Poder Público municipal. Tal instrumento é denominado como Estudo de Impacto de Vizinhança¹³⁹.

Respectivo instrumento tem por objetivo “democratizar o sistema de tomada de decisões sobre os grandes empreendimentos a serem realizados na

137 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 193.

138 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 197.

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

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

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

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

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

cidade, dando voz a bairros e comunidades que estejam expostos aos impactos dos grandes empreendimentos”¹⁴⁰.

Desta feita, procurou-se abordar brevemente sobre os instrumentos trazidos pelo Estatuto das Cidades, Lei Federal n. 10.257/2001, com o escopo de planejamento e desenvolvimento urbano.

3.4 – Iniciativa Privada e a Colaboração Para o Desenvolvimento Local

Considerando que o presente Capítulo trata sobre os conflitos urbanos na gestão de políticas públicas, e assim, o Estatuto das Cidades vem a ser uma peça chave na proposição de instrumentos que possam ser aplicados pelos Municípios brasileiros, abre-se espaço, neste subtítulo, para que seja discutido o papel da iniciativa privada e a sua colaboração para o desenvolvimento local.

Verifica-se que institutos, fundações, associações empresariais vêm buscando nos últimos tempos, assumir uma gestão socialmente responsável nos negócios, a fim de que a responsabilidade social empresarial seja uma forma de conduzir as ações organizacionais voltadas a valores éticos que visem integrar todos os protagonistas de suas relações, isto é, todos aqueles que estão diretamente ou não ligados por suas atividades, contribuindo para a construção de uma sociedade que promova a igualdade de oportunidade e a inclusão social no país. Tais empresas, adotando este comportamento socialmente responsável, tornam-se poderosos agentes de mudança ao assumirem parcerias com o Estado e a sociedade civil, na construção de um mundo economicamente mais próspero e socialmente mais justo¹⁴¹.

Importa salientar que é a partir do processo ditatorial que nosso país atravessou nos anos 70 e notadamente a partir da década de 80, é que se pode observar a atividade empresarial voltada ao social com a expectativa de sua participação no desenvolvimento social do país¹⁴².

Neste sentido dispõe Rico:

140 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 198.

141 RICO. Elizabete Rico. A Responsabilidade Social Empresarial e o Estado uma aliança para o desenvolvimento sustentável. São Paulo em perspectiva, 18(4): 73-82, 2004, p. 73.

142 RICO. Elizabete Rico. A Responsabilidade Social Empresarial e o Estado uma aliança para o desenvolvimento sustentável. p. 74.

Será a partir do cenário dos anos 90 a consolidação dos investimentos sociais empresariais. A preocupação com benemerência e ações pontuais cede lugar a investimentos que possibilitem retorno na aplicação de recursos em programas sociais. Aliás, o empresário investe usando seus próprios conhecimentos na administração dos seus negócios: gestão, planejamento estratégico, planejamento financeiro, estratégias de marketing e capacitação de recursos. Preocupam-se com a profissionalização das entidades sociais, no intuito de maximizar resultados. É preciso saber mensurar, do ponto de vista qualitativo e quantitativo, aquilo que se obteve através da implementação de um programa social¹⁴³.

Desta forma, a responsabilidade social empresarial passa então pela compreensão do modelo político-econômico instaurado a partir do processo de globalização, pelos problemas sociais estruturais consequentes, pela necessidade da reforma do Estado e pelas pressões da sociedade civil que se tornaram cada vez mais frequentes¹⁴⁴.

No tocante aos rumos definidos pela política econômica brasileira adotada nos últimos tempos, qual seja estar inserido no modelo de integração ao capital internacional sob o enfoque de uma política neoliberal, fez com que o Estado brasileiro assumisse uma postura voltada, em grande parte, para a estabilidade econômica e deixando de investir cada vez mais em programas sociais, o que, consequentemente, tem acirrado as desigualdades sociais¹⁴⁵.

Neste novo papel desenhado pelo Estado, surge assim a liberação das competências do mesmo, tornando-o livre de suas obrigações sociais com seus direitos e deveres. Na concepção do Estado Mínimo existe uma consequente diminuição dos investimentos em políticas públicas e sociais, na descentralização dos projetos sociais e na privatização de alguns serviços básicos. Com esta realidade, cria-se um espaço para as organizações e instituições da sociedade civil e as fundações empresariais atuarem junto à problemática social, decorrentes de uma crise sóciopolítica-econômica, sem precedentes na sociedade brasileira¹⁴⁶.

Assim dispõe Rico sobre este cenário:

143 RICO. Elizabete Rico. A Responsabilidade Social Empresarial e o Estado uma aliança para o desenvolvimento sustentável. p. 75.

144 RICO. Elizabete Rico. A Responsabilidade Social Empresarial e o Estado uma aliança para o desenvolvimento sustentável. p. 75.

145 RICO. Elizabete Rico. A Responsabilidade Social Empresarial e o Estado uma aliança para o desenvolvimento sustentável. p. 79.

146 RICO. Elizabete Rico. A Responsabilidade Social Empresarial e o Estado uma aliança para o desenvolvimento sustentável. p. 79.

(...) Se os governos não têm assumido suas responsabilidades, para garantir o mínimo social necessário para todo o cidadão, abre-se um espaço público no qual organizações comunitárias, entidades assistenciais, ONGs(organizações não-governamentais) e fundações empresariais começam a buscar formas de reduzir a pobreza e fortalecer a democracia nas sociedades subdesenvolvidas. As empresas controlam os recursos financeiros gerenciais essenciais para a execução de programas públicos eficazes e atividade comunitárias. Por outro lado, uma política pública bem formulada e a estabilidade social são colunas vitais para sustentar as economias viáveis das empresas. Pode-se concluir, assim que existem razões para formações de alianças entre o setor público e o privado que garantam a sobrevivência da política econômica globalizada¹⁴⁷.

Ante a estas implicações que a questão social tem colocado ao Estado, ao mercado e à sociedade civil, entende-se que, embora contraditórios, haja vista que o empresariado possui interesses próprios, os investimentos sociais empresariais revelam um compromisso público deste com anseio de defrontar as desigualdades sociais, buscando cooperar com o social sustentável¹⁴⁸.

Sobre esta sustentabilidade já se posicionou Sá Barreto; Kahn e Sales Lima:

A sustentabilidade ambiental é alcançada quando a produtividade dos recursos naturais que sustentam a vida é preservada ou ampliada para uso das gerações futuras. A sustentabilidade econômica, no caso das populações carentes, é alcançada se um nível básico de bem-estar” econômico for atingido ou mantido. A sustentabilidade social é alcançada quando a exclusão social é minimizada e a igualdade social maximizada. A sustentabilidade institucional é alcançada quando as estruturas e os processos preponderantes têm condições de continuar a desempenhar suas funções a longo prazo¹⁴⁹.

Crê-se então que esta sustentabilidade social é alcançada quando ocorre a diminuição da exclusão social e a maximização da igualdade, o qual a iniciativa privada possui grande parcela de responsabilidade nesta tarefa, buscando cooperar com este social sustentável.

Estes instrumentos aqui analisados poderão ser aplicados no Município de Navegantes mediante o Plano Diretor, que será o norte para a implantação e

147 RICO. Elizabete Rico. A Responsabilidade Social Empresarial e o Estado uma aliança para o desenvolvimento sustentável. p. 79.

148 RICO. Elizabete Rico. A Responsabilidade Social Empresarial e o Estado uma aliança para o desenvolvimento sustentável. p. 81.

149 SÁ BARRETO, Ricardo Candeia; KHAN, Ahmad Saeed; SALES LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro. "Sustentabilidade dos assentamentos no município de Caucaia-CE" RER, Rio de Janeiro, vol.43, n°02, p. 225-24 7, abril/junho 2005 – Imprensa em junho 2005, p. 239.

implementação destes, bem como, da vontade do poder público municipal, preocupado com esses desafios encontrados, em busca do planejamento das ações.

Assim, finaliza-se este Terceiro Capítulo, onde se buscou tratar sobre o planejamento urbano na gestão de políticas públicas, e os instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade para ser fonte auxiliadora nesta gestão.

Analisou-se também a evolução histórica do município de Navegantes, juntamente com o desenvolvimento e determinantes de sua ocupação, trazendo com isso problemas em seu planejamento urbano, que não está preparado, e até de certa forma adaptado para atender a toda a demanda populacional existente.

Continuando a tratar sobre o assunto, o Quarto Capítulo irá analisar o caso concreto ao presente estudo, qual seja, o crescimento não ordenado e a falta de planejamento urbano ocasionado no desenvolvimento do Município de Navegantes.

CAPÍTULO 4

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO: O MUNICÍPIO DE NAVEGANTES E O ESTATUTO DAS CIDADES

4.1 – O Plano Diretor como Instrumento de Planejamento e Desenvolvimento Urbano

Certamente não se pode pensar em estratégia de desenvolvimento nos limites de um município sem considerar possíveis impactos de políticas regionais ou mesmo de política de renda em nível nacional. Entretanto, não se podem fechar as portas da cidade, tal quais as fortalezas do tempo da Idade Média, determinando números limites sem considerar as políticas de migração¹⁵⁰.

De acordo com Coelho, “estas atuais relações de poder impõem um processo de democratização e desprivatização dos governos municipais e Câmara dos Vereadores, incorporando uma nova dimensão de gestão em que a população intervém na estruturação do seu próprio espaço de vida”¹⁵¹.

Na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 observa-se que o planejamento foi assim delineado sob sólidos fundamentos, o qual se pode citar o art. 21, IX que define a competência da união para elaborar e executar planos locais, regionais de ordenação do território, de desenvolvimento econômico e social; o inciso XX do mesmo dispositivo – institui diretrizes para o desenvolvimento urbano; o art. 25, §3º, estabelece que – os Estados poderão instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e a execução de funções públicas de interesse comum; o art. 30 estatui a competência municipal em promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo; o art. 174 estatui instrumentos de atuação no domínio econômico, o § 1º determina que a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento, do desenvolvimento nacional equilibrado, que incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. Por fim, o § 1º, do artigo 182,

150 COELHO, Franklin Dias. Plano Diretor como Instrumento de Luta da Reforma Urbana. in GRAZIA, Grazia de. PLANO DIRETOR Instrumento de Reforma Urbana. Rio de Janeiro : FASE, 1990, p. 35.

151 COELHO, Franklin Dias. Plano Diretor como Instrumento de Luta da Reforma Urbana. in GRAZIA, Grazia de. PLANO DIRETOR Instrumento de Reforma Urbana. p. 36.

determina que o Plano Diretor seja o instrumento básico de expansão urbana para cidades com mais de vinte mil habitantes¹⁵².

Este planejamento, norteado através do Plano Diretor, torna-se não mais um processo dependente da mera vontade dos governantes. É uma previsão constitucional e uma provisão legal. Tornou-se uma imposição jurídica, mediante a obrigação de elaborar planos, que são os instrumentos consubstanciadores do respectivo processo¹⁵³.

Verifica-se que os planos diretores, apropriados como instrumentos da luta por uma reforma urbana, devem propiciar condições para que os cidadãos tenham seus direitos garantidos em qualquer lugar da cidade. Desta forma, a organização do espaço urbano se coloca como um processo pelo qual envolve pactos territoriais e um novo modelo de desenvolvimento urbano que deve ser discutido com a população¹⁵⁴.

Este elemento de desprovimento de despersonalização da gestão pública é muito recente na administração pública brasileira. Neste sentido, dispõe a Constituição Federal, em seu artigo 182, e o Estatuto das Cidades no art. 39 e seguintes.

Neste sentido, observa-se que o Plano Diretor é o instrumento básico da política do desenvolvimento e de expansão urbana, que, sendo instituído na forma de lei complementar, disporá sobre a política urbana do município, organizando o seu funcionamento e crescimento¹⁵⁵.

O Plano Diretor – como campo de luta e campo de força, e resolução de conflitos –, deverá estabelecer as diretrizes, normas, programas e projetos para o desenvolvimento da cidade. Para que isso se concretize, necessário se faz a incorporação deste no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), para que assim suas intenções não fiquem apenas no papel, mas tenham ainda o respaldo financeiro que se fizer necessário¹⁵⁶.

De acordo com Silva:

152 PIRES, Lillian Regina Gabriel Moreira. *Função Social da Propriedade Urbana e o Plano Diretor*. Belo Horizonte, Fórum, 2007, p. 103.

153 SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*, p. 86.

154 COELHO, Franklin Dias. *Plano Diretor como Instrumento de Luta da Reforma Urbana*. in GRAZIA, Grazia de. *PLANO DIRETOR Instrumento de Reforma Urbana*. p. 39-40.

155 SILVA, Carlos Henrique Dantas da. *Plano Diretor: teoria e prática*. São Paulo : Saraiva, 2008, p. 07.

156 SILVA, Carlos Henrique Dantas da. *Plano Diretor: teoria e prática*. p. 07.

A autonomia dada no art. 18 da CF/88 a todo município, transformando-o em ente da Federação, estabelece a participação dele na administração e garantia dos direitos, bem como na repartição de recursos financeiros, orçamentários e fiscais e a sua participação no resultado da exploração dos recursos naturais (art. 20, § 1º). Cabe ao plano diretor ordenar e estabelecer metas para o funcionamento justo e eficiente dos direitos e recursos municipais¹⁵⁷.

Todavia, importa salientar que o objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo desta forma de base para a gestão pactuada da cidade¹⁵⁸.

De acordo com a legislação urbanística do Município de Navegantes, cidade objeto de nosso estudo verifica-se que, na Constituição que antecedeu a Carta Magna de 1988, não trouxe em seu bojo a obrigatoriedade dos Municípios na elaboração de um Plano Diretor que viesse a desenvolver estruturas de planejamento e desenvolvimento urbano.

Desta forma, não sendo obrigatório a instituição de Plano Diretor para realizar tal planejamento urbano, o Município de Navegantes veio a instituir uma lei de ordenamento urbano, apenas 22 (vinte e dois) anos após sua emancipação político-administrativa, no ano de 1984, ao instituir a Lei n. 488, de 04 de abril, que implantou o Código de Obras e Posturas do Município.

Esta lei, de acordo com seu artigo 1º, aborda:

(...) as medidas de polícia administrativa a cargo do Município em matéria de higiene, segurança, ordem pública, bem estar público, localização e funcionamento dos estabelecimentos comerciais, industriais e prestadores de serviços, estatuidando as necessárias relações entre o Poder Público local e os Municípios.

Analisando toda a lei, verifica-se que esta trata tão somente das posturas que devem os administrados tomar quando de suas relações, do que propriamente estabelecer metas, planejamento, e até mesmo, desenvolvimento de seu sistema urbano.

157 SILVA, Carlos Henrique Dantas da. Plano Diretor: teoria e prática. p. 38.

158 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 40.

Após todos estes anos, somente com o advento do Estatuto das Cidades, e sendo uma obrigação aos municípios com mais de vinte mil habitantes, é que então o Município de Navegantes promulga o seu Plano Diretor, mediante a Lei Complementar Municipal n. 055, de 22 de julho de 2008, instituindo assim o Código Urbanístico, definindo princípios, políticas, estratégias e instrumentos para o desenvolvimento municipal, bem como a preservação do meio ambiente e o cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

Na respectiva lei, aos moldes do pré-estabelecido pelo Estatuto das Cidades, estabelece o cumprimento da função social da propriedade¹⁵⁹, bem como a participação popular na formulação, execução e acompanhamento de plano, programas e projetos de desenvolvimento urbano¹⁶⁰.

No que tange ao macrozoneamento, previsto no artigo 18 da Lei Complementar, verifica-se que o Município de Navegantes subdivide-se no seguinte:

Art. 19. O Macrozoneamento do Município de Navegantes subdivide-se em:

159 Art. 8º A propriedade urbana deverá exercer plenamente a função social que lhe impõe o parágrafo 2º do art. 182 da Constituição Federal, combinado com o disposto nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei Federal n.º 10.257/01 - Estatuto da Cidade.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende aos seguintes requisitos:

- I - compatibilidade do uso e do porte da propriedade com a infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos disponíveis;
- II - compatibilidade do uso e do porte da propriedade com a preservação da qualidade do ambiente urbano e natural, bem como do equilíbrio ecológico;
- III - compatibilidade do uso e do porte da propriedade com a segurança, bem estar e a saúde de seus usuários e vizinhos.

Art. 9º A função social da propriedade urbana deverá subordinar-se às diretrizes de ordenamento territorial do Município expressas neste Código, compreendendo:

- I - a distribuição de usos e intensidades de ocupação do solo evitando tanto a ociosidade quanto a sobrecarga dos investimentos públicos, sendo equilibrados em relação à infra-estrutura disponível, aos transportes e ao potencial ecológico;
- II - a intensificação da ocupação do solo condicionada à ampliação da capacidade de infra-estrutura e dos transportes e à preservação do equilíbrio ecológico;
- III - a adequação das condições de ocupação urbana às características do meio físico, para impedir a deterioração e degeneração de recursos naturais do Município;
- IV - a melhoria da paisagem urbana e a preservação dos sítios históricos;
- V - a preservação dos recursos naturais, dos mananciais de abastecimento de água do Município e a recuperação de áreas degradadas, visando à melhoria do meio ambiente;
- VI - o acesso à moradia digna, com a ampliação da oferta de habitação para as populações de renda média e baixa;
- VII - a regulamentação do parcelamento, uso e ocupação do solo de modo a incentivar a ação dos agentes promotores de Habitação de Interesse Social e Habitação do Mercado Popular;
- VIII - a promoção e o desenvolvimento de um sistema de transporte coletivo de qualidade, simultaneamente ao incentivo à redução do uso do transporte individual.

160 Art. 10. O Município assegurará a participação popular na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, assegurando que os diversos setores da sociedade tenham igual oportunidade de expressar suas opiniões e de participar dos processos decisórios.

Parágrafo único. A participação popular se faz por meio:

- I - do acesso irrestrito à informação pública;
- II - de audiências públicas, na forma prevista pelo Estatuto da Cidade, para divulgar e coletar a opinião da população sobre projetos de impacto para o Município;
- III - dos instrumentos de gestão democrática descritos nesta lei.

- I - Macrozona de Proteção Ambiental;
- II - Macrozona Rural;
- III - Macrozona Urbana de Consolidação;
- IV - Macrozona Urbana de Qualificação 1;
- V - Macrozona Urbana de Qualificação 2;
- VI - Macrozona Urbana de Qualificação 3;
- VII - Macrozona Urbana de Qualificação 4;
- VIII - Macrozona Urbana de Qualificação 5;
- IX - Macrozona Portuária;
- X - Macrozona do Aeroporto;
- XI - Macrozona Urbana de Indústrias e Serviços 1;
- XII - Macrozona Urbana de Indústrias e Serviços 2;
- XIII - Zona Especial de Interesse Social
- XIV - Zona Especial de Urbanização - São Pedro;
- XV - Zona Especial de Urbanização – Gravatá;
- XVI - Zona Especial de Urbanização - Orla do Itajaí;
- XVII - Zona Especial de Urbanização – Nova Centralidade;
- XVIII - Setor de Mineração;
- XIX - Setor de Preservação da Paisagem;
- XX - Setor do Aeroporto;
- XXI - Eixo da Orla;
- XXII - Eixo de Serviços;
- XXIII - Eixo Urbano ;
- XXIV - Eixo Regional.

§ 1º Leis municipais ordinárias poderão definir outras áreas do território como zona especial ou setor, desde que apresentem parâmetros mais restritivos em relação às macrozonas a que se sobrepõem ou atendam a especial interesse social ou ambiental decorrente dos objetivos, critérios e parâmetros deste código urbanístico.

§ 2º As macrozonas e os eixos somente podem ser alterados, ampliados, reduzidos, criados ou excluídos por emenda ao código urbanístico, através de lei complementar.

§ 3º Por se sobreporem às macrozonas, os parâmetros de um eixo, ou setor prevalecem em relação aos parâmetros de uma macrozona, devendo-se observar, no que for omissivo, os demais parâmetros e objetivos da macrozona.

§ 4º Os parâmetros dos setores prevalecem sobre os parâmetros de um eixo, nos locais em que houver conflitos entre ambos.

Estas macrozonas podem ser analisadas em anexo ao presente estudo.

Fato interessante no Plano Diretor de Navegantes, é que o mesmo prevê estas Zonas Especiais de Urbanização, localizadas no Bairro São Pedro,

Gravatá, na Orla do Rio Itajaí e na considerada nova centralidade, localizada na área próxima ao aeroporto e ao Bairro de Gravatá.

Neste sentido, estas Zonas, foram criadas unicamente com o intuito da urbanização e sua preocupação com a densidade populacional, todavia, fora esquecido do interesse social que integra tal densidade.

Apesar de estar presente no Plano Diretor de Navegantes, a possibilidade de criação das Zonas Especiais de Interesse Social, o legislador esqueceu-se que o problema da densidade populacional, não se pode resolver apenas com planejamento urbano por si só. A gestão pública deve pensar num todo, sendo previsto então não só o interesse urbano, mas o interesse social.

O que se vê no município de Navegantes, não é apenas uma regularização fundiária, capaz de garantir o direito de propriedade, e assim regularizar as ocupações irregulares.

Deve-se pensar muito além disto, haja vista que, não se trata aqui no Plano Diretor, de uma estratégia de gestão capaz de fazer o controle de ingresso ao município, a implantação de Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, capaz de dar suporte à estas pessoas que residem no município e que consigam assim não somente residir no município, mas que consigam um emprego, que busquem dar educação aos seus filhos, através da implantação de escolas públicas e cursos técnico oferecidos pelo município, além de possuir condições de acesso à saúde pública.

Enfim, planejar o desenvolvimento urbano, é muito mais do que simplesmente regularizar o acesso à terra. É toda a estrutura pública colocada em favor da população.

Para melhor retratar isto, necessário se faz então analisar estas Zonas Especiais de Urbanização, para se vislumbrar ao final, que houve equívoco, por parte do legislador, quando da confecção do Plano Diretor, parecendo desconhecer a realidade do município.

No que tange a primeira Zona Especial de Urbanização, localizada no Bairro São Pedro, o art. 44 e seguintes, dispõe que:

Art. 44. A Zona Especial de Urbanização - São Pedro compreende a região do Bairro São Pedro, com características de paisagem urbana tradicional, marcada pelas comunidades existentes, remanescentes do começo da urbanização do município.

Art. 45. A Zona Especial de Urbanização - São Pedro tem como objetivo orientar as políticas públicas no sentido de:

I - Promover a preservação da cultura tradicional existente na área através de investimentos públicos que protejam a paisagem urbana da pressão imobiliária bem como por meio de operações urbanas consorciadas, nos termos desta lei;

II - Promover, através da revitalização da área e regularização fundiária das irregularidades, a preservação da paisagem tradicional e o desenvolvimento turístico relacionado a este atrativo;

III - Promover o detalhamento das áreas que compõem a zona especial, sendo o centro, demarcado conforme o Anexo I, caracterizado pela ocupação tradicional, e o entorno, reservado ao desenvolvimento turístico, empreendimentos de sol e praia e adensamento populacional.

Ao analisar estes dois artigos, verifica-se que indo *in loco* conhecer o Bairro São Pedro, observa-se que a população existente naquela localidade, originada desde os tempos do povoamento de Navegantes, conforme se viu no Capítulo anterior, o que restou de tradição ao referido bairro foram os movimentos sociais, com culturas tradicionais dos tempos dos colonizadores açorianos.

Todavia, com referência aos aspectos urbanísticos, verifica-se que pouco, ou quase nada resta dos primeiros habitantes daquela localidade, tornando-se um bairro urbano, tendo como único problema a questão de regularização fundiária, onde a falta de incentivo aos registros imobiliários.

Com uma política pública voltada à regularização fundiária, prevista nas Zonas Especiais de Interesse Social, este seria um dos problemas resolvidos pelo poder público.

No que concerne à Zona Especial de Urbanização do Bairro de Gravatá, assim dispõe o Plano Diretor:

Art. 46. A Zona Especial de Urbanização - Gravatá compreende a região da orla do Gravatá e áreas contíguas, qualificadas pela ocupação de veraneio e turismo de sol e praia.

Art. 47. A Zona Especial de Urbanização - Gravatá tem como objetivo orientar as políticas públicas no sentido de:

I - Promover a preservação das áreas ambientalmente frágeis no entorno do rio Gravatá, bem como consolidar as características da paisagem urbana existente na área, através de investimentos públicos que protejam o meio ambiente bem como por meio de operações urbanas consorciadas, nos termos desta lei;

II - Promover o desenvolvimento da infra-estrutura local, com o objetivo de consolidar e desenvolver o turismo de sol e praia.

Sendo louvável o pensamento do legislador neste Bairro de Gravatá, estabelecendo metas de promoção do desenvolvimento de infra-estrutura local, com o objetivo de consolidar e desenvolver o turismo, esqueceu-se novamente que o Bairro de Gravatá não gira tão somente entorno dos aspectos turísticos.

Com uma população vinda de outras cidades, geralmente de terceira idade, o Bairro de Gravatá necessita de políticas públicas que venham ao encontro destas necessidades desta população¹⁶¹.

Há de ressaltar também, que no Bairro de Gravatá, em seu interior, situada em imóveis de propriedade privada, existe uma população indígena, não expressiva, porém existente. Neste sentido, ao criar esta zona de urbanização, verifica-se o esquecimento dessa população, das políticas que devem ser implantadas no sentido de preservar a cultura indígena.

Observa-se que ao tratar sobre o local, vislumbra-se um conjunto de redes sociais que se articulam e superpõem, com relações de cooperação ou conflito, em torno de interesses, recursos e valores, em um espaço cujo contorno é definido pela configuração deste conjunto¹⁶².

Segundo Fischer¹⁶³, “(...) *Como objeto de investigação, o local não é, portanto, apenas fisicamente localizado, mas socialmente construído*”. Assim, ao exercitar o poder, que é um jogo de forças antagônicas em que há dominação eventual, mas que supõe uma margem de liberdade e de possibilidades de ação, verifica-se, conforme foi dito acima, que o legislador negligenciou esta população indígena, ou que ainda, este grupo não gerou a situação de conflito dentro da sociedade, o qual permitisse a abertura de espaço para suas reivindicações.

Indo adiante, sobre a Zona Especial de Urbanização da Orla do Itajaí, assim dispõe a lei:

Art. 48. A Zona Especial de Urbanização - Orla do Itajaí compreende a região localizada à beira do rio Itajaí, entre a área portuária e Machados.

161 Para consultar estas informações, vide sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, no Portal Cidades@, em www.ibge.gov.br

162 FISCHER, Tânia. Poder Local : Um Tema em Análise. in FISCHER, Tânia. Poder local: governo e cidadania. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1993. p. 11.

163 FISCHER, Tânia. Poder Local : Um Tema em Análise. in FISCHER, Tânia. Poder local: governo e cidadania. p. 11.

Art. 49. A Zona Especial de Urbanização - Orla do Itajaí tem como objetivo orientar as políticas públicas no sentido de promover a revitalização e conservação da paisagem urbana da área, com foco para o desenvolvimento turístico.

Concorda-se que é dever do município na promoção de políticas de desenvolvimento do turismo. Todavia, esta área de orla do Rio Itajaí, que sai da área do porto, até o Bairro de Machados, neste longo trecho, existe toda a indústria naval. Existe a dificuldade na revitalização e conservação de uma área que predominantemente pertence à propriedade privada, na construção e reparo naval, além de todo o comércio existente em torno disto.

Além do mais, é preciso ressaltar a problemática existente nesta região costeira, no que tange ao Bairro Nossa Senhora das Graças, considerando a densidade populacional vindo de outras localidades, para ali residir, existindo várias ocupações irregulares, com alto índice de criminalidade. Necessário se faz, urgentemente, políticas públicas na área social, com o intuito de desenvolver socialmente os moradores daquele local, para que consigam um emprego, e condições dignas de moradia.

Por fim, trata-se da Zona Especial de Urbanização da Nova Centralidade. Segundo a lei:

Art. 50. A Zona Especial de Urbanização - Nova Centralidade compreende a região intermediária entre os dois principais centros urbanos do município, a área próxima ao aeroporto e o Gravatá, com condições de receber adensamento populacional e urbanização.

Art. 51. A Zona Especial de Urbanização - Nova Centralidade tem como objetivo orientar as políticas públicas no sentido de:

- I - Desenvolver na área investimentos em infra-estrutura e atrativos que promovam o adensamento de alta intensidade e a consolidação da área como um novo centro para o Município de Navegantes;
- II - Promover o adensamento fazendo uso de operações urbanas consorciadas, nos termos do previsto nesta lei.

Novamente, o município preocupa-se mais com o desenvolvimento de infra-estrutura, do que com o interesse social. Nestas localidades, existe um foco problemático de ocupação irregular, notadamente ao Bairro de Meia Praia, que precisa ser revisto pelo poder público.

Com característica de invasão de propriedade particular, os residentes nestas ocupações não possuem estrutura alguma, e condições de moradia precárias. Pensou-se na infra-estrutura, esqueceu-se do social.

Mesmo sendo previsto, no artigo 52, a possibilidade de criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) pelo município de Navegantes, verifica-se que tais zonas não foram constituídas. Foram simplesmente deixadas para que no futuro pudesse se realizar tal medida.

Zonas como estas, pelo qual se tratará no próximo tópico, são de fundamental importância para o município, considerando os focos problemáticos existentes, tais como no Bairro São Paulo, Bairro Nossa Senhora das Graças e um foco de ocupação irregular no Bairro de Meia Praia.

Conforme dito acima, mesmo sendo importante a infra-estrutura a ser pensada pelo administrador, não pode este olvidar que com a criação destas zonas de interesse social, existe não só a possibilidade de se trabalhar com o desenvolvimento urbano, como também o desenvolvimento social.

Ressalta-se, todavia, que tais Zonas, quando estabelecidas, não devem apenas constar no papel, ou na lei propriamente dita. Deve o Poder Executivo Municipal, adotar medidas de gestão públicas, que serão analisadas no próximo item, para que realmente tornem efetiva a atuação estatal na busca de melhorar as condições de sua população.

4.2 – Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas de Interesse Especial (AIS)

Para implementar o programa de recuperação urbanística de moradias irregulares em favelas, há de se estabelecer, consoante o Estatuto das Cidades, Áreas Especiais de Interesse Social¹⁶⁴, estimulando a regularização fundiária, que constitua um meio de proteção legal ao direito de moradia de todo o cidadão que vive em favelas, em loteamentos construídos para moradia de pessoal com baixa

164 "(...) o Plano Diretor pode definir como Zonas Especiais de Interesse Social as áreas ocupadas por população de baixa renda que serão regularizadas e urbanizadas, bem como as áreas urbanas não utilizadas ou subutilizadas de modo que sejam utilizadas para fins de habitação de interesse social". INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 124.

renda, etc. Também viabilizar parcerias com entes privados, indústrias e comércios locais, com cooperativas, ou ainda com os próprios moradores residentes no foco do problema, que manifestem interesse na recuperação urbanística da área, mediante a contribuição mensal de melhoria e financiamento em longo prazo para construção e reforma. Assim se viabiliza o incentivo ou amortização financeira pelo uso da mão-de-obra do morador beneficiado pelo programa de construção ou reforma de imóvel próprio devidamente regularizado¹⁶⁵.

Vê-se que todo o cidadão merece não só ter direito à moradia, mas ser possuidor de um título da propriedade o qual reside com sua família. E respectiva propriedade com base num plano de desenvolvimento sustentável local, poderá então cumprir com sua função social, que nada mais é do que o direito da população em ter uma moradia digna, com transporte coletivo em numero suficiente, e com periodicidade compatível com a demanda, e ainda, o saneamento básico, com água potável, serviço de limpeza urbana, drenagem das vias de articulação, energia elétrica, abastecimento e bens e alimentos, iluminação pública, e não esquecendo, da saúde e educação pública, cultura, creche, lazer, segurança e preservação, proteção, recuperação do patrimônio cultural, qualidade de vida e bem-estar¹⁶⁶.

Estas expressões como inclusão social, justiça social, territorialidades, pertencimentos, compilam, em parte, as dimensões legais (estruturais) e sociais (dinâmicas)¹⁶⁷ que deveriam estar presentes no planejamento urbano.

Observa-se que a idéia central de uma ZEIS ou de uma AIS é promover a inclusão social e econômica de uma parte da cidade mediante novas categorias de planejamento urbano. Ao ser instituída uma Zona Especial de Interesse Social, o Poder Público reconhece a heterogeneidade da população e das formas de ocupação do espaço¹⁶⁸. E pela necessidade de apresentação de

165 INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 37.

166 SÉGUIN, Elida. Estatuto da cidade: promessa de inclusão social, justiça social. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 143.

167 De acordo com o pensamento de Pierre Bourdieu as dimensões legais sendo estas estruturas estruturadas, que ditam as regras de convívio, de relacionamento entre pessoas, conjugam-se com as estruturas estruturantes ao longo destas relações criadas entre as pessoas, neste caso, a justiça social, inclusão social, territorialidade. Neste sentido, haverá sempre a retroalimentação dessas duas dimensões, devendo a estrutura estruturada buscar sua adequação às estruturas estruturantes. BOURDIEU, Pierre. *Meditações Pascalianas*. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 2001.

168 SILVA, Carlos Henrique Dantas da. *Plano Diretor: teoria e prática*. São Paulo : Saraiva, 2008, p. 133.

planejamentos ou metas institucionalmente exigidas por leis superiores à esfera local, coloca-se em debate alguns problemas e com a possibilidade de intervenção ou luta por interesses de setores diversos.

Estas zonas criadas admitem que a ocupação irregular de décadas não seja algo provisório, mas sim, algo que já vem ocorrendo ao longo dos anos, e assim, mediante tal reconhecimento, conforme se vê pelo Plano Diretor de Navegantes, é que se busca então promover a inclusão de serviços públicos tanto de infra-estrutura, como de âmbito social, como escolas, posto de saúde, Centro de Referência da Assistência Social – CRAS.

Tais medidas têm por escopo a redução de diferenças de valorização do espaço urbano e aumenta desta forma, a arrecadação municipal, tendo em vista que as terras sendo legalizadas e registradas podem ser passíveis de cobrança de tributos¹⁶⁹.

Para que sejam implantadas estas Zonas Especiais de Interesse Social, como Navegantes não o fez, primeiramente, se faz necessário o reconhecimento de que existe dentro do município, parte de uma população que não é atendida adequadamente pelos serviços públicos, e ainda, dos serviços oferecidos pela sociedade.

Sendo reconhecida esta área, a tarefa é estudar e demarcar estas áreas, sendo de importância fundamental a criação de um Cadastro Multifinalitário, e juntamente com a população, a Administração buscar descobrir quais são as necessidades e desejos dessa parte da cidade, adequando os futuros trabalhos à realidade¹⁷⁰.

O reconhecimento e o debate com a população tornam-se participativo e democrático a gestão pública. Muitas vezes, o administrador busca a tomada de decisões atrás de sua mesa, sem saber realmente quais são os problemas, anseios que sua população possui.

Desta forma, defende-se o pensamento de que a criação de Zonas Especiais de Interesse Social a fim de que se possam reavaliar as políticas públicas realizadas no município até então, pensando-se não somente em criar estruturas de desenvolvimento urbano, mas também pensando no lado social.

169 SILVA, Carlos Henrique Dantas da. Plano Diretor: teoria e prática. p. 133.

170 SILVA, Carlos Henrique Dantas da. Plano Diretor: teoria e prática. p. 133-134.

Se por um lado a Constituição Federal prevê a institucionalização da função social da terra, da propriedade, da cidade, pensar tão somente em infraestrutura, e esquecer o social, é simplesmente ignorar a luta dos movimentos realizados em prol do social.

4.3 – Cidade Formal frente Ocupação Irregular

Dando seqüência ao assunto abordado no presente Capítulo, verificou-se que o Plano Diretor é a fonte de instrumentos que o Município poderá adotar com o intuito de planejar e desenvolver sua estrutura urbana e também rural.

Visto isso, verificou-se que o Município de Navegantes possui grandes problemas em seu meio urbano, com as ocupações irregulares, fruto de um crescimento não-ordenado, pelo qual, milhares de pessoas chegam ao município em busca de oportunidade de emprego.

Não tendo o município condições de atender satisfatoriamente a toda esta demanda, surgem então a exclusão social e de infra-estrutura de certa parte da população. Para buscar solucionar estes problemas, o Estatuto das Cidades tem por ferramenta a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), também conhecidas como Áreas de Interesse Social (AIS).

Este instrumento busca, como se viu no item anterior, democratizar a gestão pública, fazendo com que a população participe cada vez mais na tomada de decisão de como a estrutura de serviços públicos podem ser utilizados em prol desta.

Neste sentido, sendo analisado um instrumento capaz de solucionar certos conflitos encontrados no município, cabe neste momento, trazer à baila, buscar tratar sobre o foco dos problemas encontrados no município de Navegantes, isto é, a cidade formal¹⁷¹ frente às ocupações irregulares.

Para isso, necessário então tratar sobre as ocupações irregulares. No Brasil-Colônia, a concessão da autonomia municipal era acompanhada de

171 Como já anteriormente citado, entende-se por cidade formal, entende-se que são as propriedades urbanas e rurais devidamente registradas nos Cartórios de Registros Públicos, cujos proprietários encontram-se não somente com a propriedade destes imóveis, mas também são legítimos possuidores dos mesmos.

concessão de terra para o uso coletivo e expansão da vila ou cidade que era sede do Município¹⁷².

Desde os anos de 1822 a 1850, com a indefinição do Estado com relação à ocupação da terra, considerando que ainda estava estabelecido no país as sesmarias, e não havendo um sistema de registro destas terras, as ocupações se deram de forma ampla e indiscriminada, podendo cada pessoas considerar determinada faixa de terra como sua, desde que não invadissem o direito alheio. Observa-se que é nesse período que se consolida de fato o latifúndio brasileiro. Tendo em vista a demora na tramitação do projeto de lei que define as regras para a comercialização e propriedade da terra, era devido ao receio dos latifundiários de não verem suas terras confirmadas¹⁷³.

Esse pensamento ronda as bases legiferantes até o momento atual. Neste plano, tanto as autoridades governamentais relacionados à política de habitação quanto aos representantes do capital imobiliário relatam constantemente à questão da habitação em termos numéricos de déficits ou projeções de unidades isoladas a serem construídas. Essa forma de raciocínio em tratar o tema deve estar conectada às redes de infra-estrutura, tais como água, esgoto, energia elétrica, pavimentação, coleta e descarte do lixo e ter o apoio dos serviços urbanos¹⁷⁴.

Neste sentido, continuando a discorrer sobre as ocupações irregulares, verifica-se que durante a década de 70, a população favelada¹⁷⁵ crescia mais rapidamente do que o total da população urbana, sendo que de acordo com a opinião pública, a idéia de crise habitacional ainda não estava latente. Somente em 1983, esta chamada crise começa a ocupar espaço na imprensa e, em meados da década, quando a dificuldade de acesso à moradia atinge a classe média, paira então a consciência social sobre o tema¹⁷⁶.

De acordo com Silva, constata-se:

172 DALLARI, Adilson Abreu. DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte. p. 270.

173 Ermínia Maricato. *Habitações e cidade*, p. 22-23. in DALLARI, Adilson Abreu. DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Direito Urbanístico e Ambiental*. p. 270.

174 Ermínia Maricato. *Habitações e cidade*, p. 22-23. in DALLARI, Adilson Abreu. DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Direito Urbanístico e Ambiental*. p. 270-271.

175 De acordo com o IBGE, desde 1950, ressaltado nos Censos de 1980 e 1991 e na Contagem de População de 1996, a favela "é um setor especial do aglomerado urbano formado por pelo menos 50 domicílios, na sua maioria carentes de infra-estrutura e localizados em terrenos não pertencentes aos moradores (...)". in DALLARI, Adilson Abreu. DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Direito Urbanístico e Ambiental*. p. 276.

176 DALLARI, Adilson Abreu. DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Direito Urbanístico e Ambiental*. p. 273.

(...) uma redução acentuada do crescimento demográfico das metrópoles brasileiras com registro, inclusive, de caso de refluxo migratório para outros municípios das regiões metropolitanas. Em direção contrária, constata-se o crescimento de cidades médias e afirmação do modo de vida urbano¹⁷⁷.

A crise do modelo de desenvolvimento brasileiro tem por característica a extrema concentração de renda, pelo qual vem a acentuar e produzir uma verdadeira apartação social. Sem mencionar o fato de que os espaços econômicos, sociais e culturais são definidos de forma autoritária, desconsiderando a multiplicidade de olhares, significados e identidades de todos que fazem, diuturnamente, a cidade¹⁷⁸.

Com serviços públicos insuficientes e mal distribuídos, além de restringir o acesso da grande maioria da população, contribui para uma atenção diferenciada do setor público, onde determinadas regiões concentram um maior número de serviços e equipamentos públicos, acarretando em outras áreas uma perda acentuada no padrão de habilidades dos moradores¹⁷⁹.

Além deste fenômeno problemático, os trabalhadores de renda mais baixas enfrentaram fatores locais que contribuíram para dificultar o acesso à habitação. Isto fez com que acelerasse o processo de marginalização das moradias, e aumentando então as alternativas habitacionais, como a favela, cortiço, ou ainda, os loteamentos irregulares¹⁸⁰.

Segundo Dallari e Di Sarno¹⁸¹:

Dentro dos limites da cidade podemos distinguir dois tipos de terrenos: o que estão legalizados, pagam impostos e taxas e são reconhecidos oficialmente, a denominada “cidade formal”, e os terrenos ilegais que são frutos de invasão ou posse, a “cidade informal”.

Verifica-se que, analisando o tema sobre as ocupações irregulares, tudo se resumiria na falta de comando, de fiscalização, de exercício do poder de

177 SILVA, José Borzachiello da. Estatuto da Cidade versus Estatuto de Cidade – eis a questão. *in* CARLOS, Ana Fani Alessandri. LEMOS, Amália Inês Geaiges. Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade. São Paulo : Contexto, 2003. p. 29.

178 SILVA, José Borzachiello da. Estatuto da Cidade versus Estatuto de Cidade – eis a questão. *in* CARLOS, Ana Fani Alessandri. LEMOS, Amália Inês Geaiges. Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade. p. 32.

179 SILVA, José Borzachiello da. Estatuto da Cidade versus Estatuto de Cidade – eis a questão. *in* CARLOS, Ana Fani Alessandri. LEMOS, Amália Inês Geaiges. Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade. p. 33.

180 DALLARI, Adilson Abreu. DI SARNO, Daniela Campos Libório. Direito Urbanístico e Ambiental. p. 273.

181 DALLARI, Adilson Abreu. DI SARNO, Daniela Campos Libório. Direito Urbanístico e Ambiental. p. 276.

política pelas autoridades municipais sobre o processo de urbanização que marca as grandes cidades, isto é, sem planejamento de futuro¹⁸².

Com este processo de urbanização desenfreado, sem controle estatal, verifica-se então que cada vez mais, o acesso à moradia, conforme se constata até os dias atuais, torna-se cada vez mais difícil. Mesmo sendo garantia constitucionalmente prevista, o direito à moradia, muitas vezes tem sido letra morta.

Para Dallari e Di Sarno:

Para os trabalhadores em geral, a cidade é um local de moradia, trabalho, lazer etc. Ela é, num primeiro momento, principalmente valor de uso. Para o capital em geral (industrial e comercial) a cidade também responde a interesses genéricos: necessidade de energia, matéria-prima, circulação de mercadorias, insumos. Dependendo do estágio da luta de classe, ganham importância ainda os aspectos relativos à reprodução da força de trabalho. Mas para o capital imobiliário, especificamente, a cidade não é apenas um local para obtenção do lucro; ela é o próprio objeto de extração dos lucros, renda e juros (...)¹⁸³.

Isto quer dizer que a cidade como um campo de luta!

O avanço da luta popular por este direito, pode acarretar o surgimento de conflitos. Assim, deve o Estado intermediar tal conflito, direcionando investimentos públicos, fixando regras de financiamento imobiliário, criando ou mudando a legislação sobre o assunto, além de promover políticas públicas que venham tanto a favorecer certos setores do capital, como também às reivindicações das classes menos favorecidas¹⁸⁴.

Neste sentido, abre-se espaço para comentar sobre as arenas criadas para resolução dos conflitos gerados na sociedade, incluindo-se aqui a própria gestão pública e suas prerrogativas de planejamento urbano, pelo qual a definição de problemas ocorre dentro de um determinado cenário cultural e de organização das instituições públicas, o qual estabelece parâmetros de legitimidade e regras que condicionam a ação e o debate público¹⁸⁵.

Este cenário também conhecido por arena de discussões de problemas torna-se importante para a resolução dos mesmos, todavia, verifica-se que estas

182 DALLARI, Adilson Abreu. DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Direito Urbanístico e Ambiental*. p. 276.

183 DALLARI, Adilson Abreu. DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Direito Urbanístico e Ambiental*. p. 281.

184 DALLARI, Adilson Abreu. DI SARNO, Daniela Campos Libório. *Direito Urbanístico e Ambiental*. p. 282.

185 FUKS, Mario. *Conflitos Ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas*. Rio de Janeiro : Editora UFRJ, 2001. p. 51.

devem propiciar a interação entre diferentes grupos, e assim dizendo, diferentes arenas para que haja então a evolução do debate público¹⁸⁶.

De acordo com Carlos e Lemos:

(...) o reconhecimento do caráter público da cidade, da descentralização administrativa com aumento gradativo da participação popular no processo decisório, ale do controle social e da integração intersetorial, enfatizando a relação entre prática cidadã e controle no processo de produção e organização da cidade (...)¹⁸⁷.

Este litígio, ocasionado quando uns possuem muito, e outros não possuem nada, ou praticamente nada, como é o caso do acesso à terra, a propriedade, ao direito de moradia, tema atual tanto no noticiário, quanto nos tribunais judiciais de nosso país, torna-se então necessário buscar analisar qual o posicionamento do Poder Judiciário, e assim, do Direito, quando existe esses conflitos de interesse, o que será abordado no item seguinte.

4.4 – O Poder Judiciário na Administração de Conflitos: Direito de Propriedade *versus* Direito à Moradia

Importante trazer à baila o presente item, considerando que o tema possui grande relevância para toda a sociedade.

Considerando o que fora abordado durante todo o estudo sobre os instrumentos que o Estatuto das Cidades pode viabilizar aos municípios brasileiros, notadamente ao município objeto desta pesquisa, qual seja, Navegantes/SC.

Considerando que o direito à propriedade é garantia constitucionalmente prevista no artigo 5º, quando dispõe que “*Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, **garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade** (...)*”. (grifo nosso).

186 FUKS, Mario. Conflitos Ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas, p. 52.

187 SILVA, José Borzachiello da. Estatuto da Cidade versus Estatuto de Cidade – eis a questão. in CARLOS, Ana Fani Alessandri. LEMOS, Amália Inês Geaiges. Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade. p. 34.

Do mesmo norte, também é garantia constitucional o direito à moradia, de acordo com o art. 6º, dispondo que “**São direitos sociais** a educação, a saúde, o trabalho, **a moradia**, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. (grifo nosso).

Neste sentido, quando existem ocupações irregulares, como ocorre não somente no município de Navegantes/SC, como também em todo o país, ocorre desta forma o choque entre duas garantias constitucionais, o direito à propriedade e o direito à moradia.

Ante a este quadro, torna-se necessário o seguinte questionamento: o que é mais importante, a prevalência do direito à propriedade, com base nos ditames legais, ou o direito à moradia, com base no princípio constitucional, no tocante as ocupações irregulares (conflito estrutural legal x moral)?

Assim, traz-se ao presente estudo, o posicionamento do Poder Judiciário na administração destes conflitos.

De acordo com o artigo 2º da CRFB/88 “São poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”.

Segundo Bruno Neto:

(...) cada órgão do Estado exerce, na esfera de sua competência, o poder político unitário do Estado. Isto porque o poder político é uno, na sua origem, na sua essência e na sua atuação originária, que é o poder constituinte e só se divide, em seu exercício, em poderes constituídos que são: Poder Legislativo, Poder Executivo e Poder Judiciário, encarregado cada qual, no âmbito de suas atribuições, de realizar as tarefas estatais. (...) O mestre Jellinek, assim conceitua os poderes do Estado: (a) A Legislação (Poder Legislativo): estabelece uma norma jurídica abstrata, que regula uma pluralidade de casos ou um fato individual; (b) A Administração (Poder Executivo): resolve problemas concretos de acordo com as normas jurídicas, ou dentro dos limites destas; (c) A Jurisdição (Poder Judiciário): Fixa, nos casos individuais, o direito incerto e questionável, assim como as situações e interesses jurídicos. (...) Como observa Kelsen, há unidade de poder estatal e pluralidade de suas formas de manifestações (...). Cada órgão dentro de sua esfera de ação, exerce a totalidade do poder soberano¹⁸⁸.

Neste sentido já se pronunciou o Supremo Tribunal Federal sobre o caso:

188 BRUNO NETO, Francisco. Constituição Federal : academicamente explicada. São Paulo : Editora Jurídica Brasileira, 2003, p. 7-8

Cabe ao Poder Judiciário verificar a regularidade dos atos normativos e de administração do Poder Público em relação às causas, aos motivos e à finalidade que os ensejam. (...). (RE 365.368-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 22-5-07, 1ª Turma, DJ de 29-6-07)

Importante também trazer à tona ao presente estudo, recente decisão do mesmo Egrégio Tribunal, o qual estabeleceu competência relativa ao Poder Judiciário no que tange à políticas públicas:

Embora resida, primariamente, nos Poderes Legislativo e Executivo, a prerrogativa de formular e executar políticas públicas, revela-se possível, no entanto, ao Poder Judiciário, determinar, ainda que em bases excepcionais, especialmente nas hipóteses de políticas públicas definidas pela própria Constituição, sejam estas implementadas pelos órgãos estatais inadimplentes, cuja omissão — por importar em descumprimento dos encargos político-jurídicos que sobre eles incidem em caráter mandatório — mostra-se apta a comprometer a eficácia e a integridade de direitos sociais e culturais impregnados de estatura constitucional. A questão pertinente à 'reserva do possível'. (RE 436.996-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-11-05, 2ª Turma, DJ de 3-2-06)

Neste sentido, o Poder Judiciário cabe desta forma, determinar, para que o ente da federação, que implemente política pública, que se fizer necessária à comunidade.

Tratando do tema, verifica-se que a Constituição Federal determina que a propriedade deva sempre cumprir com sua função social, no qual o proprietário é o responsável por garantir tal função, e dever do Estado no cumprimento de medidas que visem tal garantia.

O princípio da função social tem como objetivo conceder legitimidade jurídica à propriedade privada, tornando-a associativa e construtiva¹⁸⁹, e, por conseguinte, resguardar os fundamentos e diretrizes fundamentais expostas nos arts. 1º e 3º da Constituição Federal, bem como os demais fundamentos e diretrizes constitucionais relacionadas com a matéria¹⁹⁰.

Cabe ao princípio da função social, então, dar a necessária estabilidade à propriedade privada, tutelando sua integridade jurídica e

189 FRANÇA, Vladimir da Rocha. Instituição da Propriedade e sua Função Social. *In*: Revista da Escola Superior de Magistratura do Estado de Pernambuco. Vol. 2. Nº. 6. Recife: ESMape, outubro/dezembro de 1997. p. 485.

190 FRANÇA, Vladimir da Rocha. Questões sobre a Hierarquia entre as Normas Constitucionais na Constituição de 1988. *In*: Revista da Escola Superior de Magistratura do Estado de Pernambuco. p. 475 - 478.

procurando tornar sua existência sensível ao impacto social do exercício dos poderes concedidos ao titular do domínio.

De acordo com Celso Ribeiro Bastos¹⁹¹, a função social da propriedade:

Nada mais é do que o conjunto de normas da Constituição que visa, por vezes até com medidas de grande gravidade jurídica, a recolocar a propriedade na sua trilha normal.

Não obstante ser o direito de moradia mais do que uma necessidade, esta integra o direito à subsistência, o qual, por sua vez, representa a expressão mínima do direito à vida. A moradia, enquanto direito, deixa de ser fruto da capacidade econômica e de produção das pessoas, tornando-se dependente, direta e indiretamente, do Estado, que se apresenta como principal responsável pelos direitos sociais, tomando-se assim, medidas pontuais que viessem a sanar estes problemas¹⁹².

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, constitui como Direito e Garantia Fundamental a propriedade.

Todos têm o direito de possuir uma propriedade, devendo o Estado promover políticas públicas que venham a garantir este direito à todos aqueles que necessitam.

No que tange ao dilema em questão, o direito à propriedade *versus* direito à moradia, quando da ocupação irregular, seja em imóveis públicos ou privados, verifica-se que deve o Estado constituir políticas públicas que venham a promover o direito à moradia, àquelas pessoas que não possuem tal condição.

Como foi analisado acima, o Poder Judiciário não pode se envolver na criação de políticas públicas, todavia, este pode intervir e determinar que o Poder Executivo, e o Legislativo, no que couber, a promoverem então estas políticas necessárias à população.

Atualmente, tem-se assistido no cenário brasileiro, o governo federal promovendo o direito à moradia, e o acesso à terra através de reforma agrária ou programas de incentivo de financiamento habitacional.

191 BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 1989, p. 194.

192 LORENZETTI, M. S. B. A questão habitacional no Brasil. Consultoria Legislativa da Área XIII – Câmara dos Deputados – Brasília, 2001, p. 4.

Todavia, tais medidas só se tornam possíveis, após a prática de ocupação irregular, estar plenamente saturada, como no caso brasileiro.

Importa salientar que este é um tema de grande relevância não só para o Direito, como também para as Ciências Sociais, tendo em vista a possibilidade de se chegar num denominador comum, qual seja, aliar o direito à moradia, com o direito à propriedade.

Haverá sempre o conflito do social com o legal, devendo então o Estado promover políticas públicas capazes de amenizar tais conflitos, que, em nosso ver, não terá fim. Isto se dá, tendo em vista a nossa origem, onde a propriedade aparece em primeiro plano e depois a formação social, antes a formação das vilas e depois a inclusão das pessoas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta Dissertação buscou-se analisar os problemas enfrentados pelo município de Navegantes, notadamente ao seu ordenamento urbano, causado pela grande quantidade de pessoas que buscam a cidade para morar, e a falta de políticas públicas que venham a atender satisfatoriamente as necessidades de sua população.

Assim, entendeu-se por conveniente, antes de adentrar ao assunto foco da dissertação, analisar as competências dos municípios brasileiros, notadamente em sua auto-organização, e neste caso, planejar o seu desenvolvimento urbano.

As competências municipais, conforme dito acima, foram construídas ao longo de todos os anos desde a sua independência, pelo qual foi desencadeada em um longo processo de construção dessas garantias.

É justamente com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, é que então essas garantias e competências se consolidam. Pode se destacar as competências municipais previstas no artigo 33 e seguintes, além do artigo 193 e seguintes, e ainda, o artigo 182 e seguintes.

Vê-se que esta conquista é fruto de um esforço dos municipalista em garantir esses direitos à menor célula da federal, cujo papel é de fundamental importância para o fortalecimento de um Estado, considerando que todos os acontecimentos são advindos dos municípios.

Para consolidar o estudo das competências municipais em promover o seu ordenamento urbano, buscou se tratar não somente das previsões legais constitucionais adquiridas, mas também, um relato sobre a sociedade, bem como o período tido pelo Brasil de um regime militar, que alterou a política brasileira, até então a consolidação da democracia no país, consolidada pela Constituição de 1988.

Visto isso, e tratando-se de competências municipais em planejar seu ambiente urbano, cuja competência estabelecida pelo artigo 182 e seguintes da Constituição Federal, verifica-se que até a promulgação do Estatuto das Cidades, Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001, os municípios vinham

precariamente utilizando de seu poder ordenador para a tomada de medidas que viessem a satisfazer as suas necessidades locais.

Considerando que o Estatuto das Cidades propõe instrumentos para o planejamento e desenvolvimento urbano dos municípios, o Capítulo 2 inicia então a chamada do autor em tratar sobre o tema diretamente, tendo em vista que se buscou analisar a legislação urbanística no Brasil, para que então pudesse ser tratado sobre o Estatuto como fonte indutora do desenvolvimento urbano.

Feito isso, e demonstrado na pesquisa o papel de tal Estatuto, como aliado dos municípios brasileiros na busca de concretizar sua competência de planejamento, passa-se então a ser analisado no Capítulo 3 o objeto tema da pesquisa.

A busca pelo acesso à terra, em possuir uma propriedade, um “canto só seu”, sempre esteve no anseio de todos os Homens. Desde o fim do nomadismo, o ser humano busca um local para fixar suas raízes e assim, poder conviver harmoniosamente com sua família e pessoas circunvizinhas.

Quando este acesso à terra torna-se dificultoso, seja pela valorização imobiliária, seja por outro fim, vem à tona a problemática vivida pela maioria dos municípios brasileiro, isto é, os problemas com as ocupações irregulares.

Não poderia ser diferente no município de Navegantes, cidade esta objeto do presente estudo.

Assim, para melhor conhecer a realidade vivida atualmente pelo município de Navegantes/SC, fora analisado sua contextualização histórica, desde os tempos de sua inicial ocupação, de colonização portuguesa, vindo com sua trajetória carregada de fé, através de Nossa Senhora dos Navegantes, não podendo se deixar de mencionar os determinantes de sua ocupação.

Feito este relato histórico, buscou-se então a analisar os instrumentos trazidos pelo Estatuto das Cidades que podem ser utilizados como ferramentas no planejamento e desenvolvimento urbano do município, na busca de uma possível solução de seus problemas.

Os instrumentos trazidos pelo Estatuto das Cidades, pode-se citar os de indução do desenvolvimento urbano, os de financiamento da política urbana, os de regularização fundiária e os de democratização da gestão urbana.

Não se pode olvidar, e que não foi esquecido, a participação da iniciativa privada na colaboração do desenvolvimento local, e as responsabilidades desta parcela da sociedade, na busca de promover medidas que venham a ajudar o município na difícil tarefa de promover o bem-estar de todos.

Visto os instrumentos trazidos pelo Estatuto das Cidades, os quais podem vir a ser utilizados pelos municípios como ferramentas de ajuda, a presente pesquisa buscou então analisar o desenvolvimento e planejamento urbano do município de Navegantes/SC.

Para isso, tratou-se sobre o Plano Diretor como instrumento para este planejamento, analisando as disposições constitucionais, sobre tal Plano, além das disposições previstas no Estatuto das Cidades.

Visto isso, fez-se uma crítica ao Plano Diretor instituído pelo município de Navegantes/SC, cujo não satisfaz as necessidades encontradas pelo município. Analisando o Plano Diretor, verifica-se que o mesmo vai de encontro a realidade vivida por este.

Um dos pontos-chaves deste problema, é a criação de Zonas Especiais de Urbanização. Verifica-se que tais zonas, segundo o Plano Diretor de Navegantes/SC, tratam simplesmente da urbanização local de alguns Bairros, como exemplo o Bairro São Pedro e o de Gravatá.

Todavia, esqueceram os legisladores quando da aprovação de tal lei, que o mesmo Estatuto das Cidades previa a criação de Zonas Especiais de Interesse Social.

Verifica-se que o município de Navegantes/SC, na atualidade, devido aos problemas enfrentados com as ocupações irregulares, fruto de uma migração desordenada, sofre com os mesmos, haja vista não conseguir implantar e implementar políticas públicas que venham a atender satisfatoriamente a sua população.

O que se pretendeu no presente estudo, foi propor como alternativa para os problemas enfrentados com as ocupações irregulares, é a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), onde então se dá prioridade ao social, antes mesmo do urbano.

Isso não quer dizer que num projeto urbanístico, de planejamento urbano, se possa separar o social do urbano. Todavia, o que se verifica na prática, no município de Navegantes/SC, é que o foco do Plano Diretor e das leis urbanísticas, se volta inteiramente para o aspecto urbano e não para o social.

Da forma com que está apresentado o Plano Diretor do município de Navegantes/SC atualmente, observa-se que a preocupação está na urbanização, o que seria o fim, e não na forma social de enfrentar o seu problema, que seria o meio de solucionar tal desafio.

Assim, a proposta apresentada na pesquisa, é justamente a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), para solução destes problemas, tendo em vista que o Plano Diretor garante esta possibilidade, todavia, não a coloca em prática.

Finalizando o tema, foi abordado o Poder Judiciário na Administração de conflitos, colocando-se o direito de propriedade frente ao direito de moradia. Verifica-se que nosso ordenamento jurídico atual, prevê a possibilidade do direito a moradia relativa, isto é, quando a propriedade não atinge sua função social, prevista constitucionalmente, garante então a prevalência do direito à moradia.

Ao final verifica-se que todas as hipóteses de pesquisa foram confirmadas na sua integralidade: a) acerca da emancipação político-administrativa do Município de Navegantes, o seu projeto urbanístico foi desenvolvido para atender as grandes demandas populacionais e empresarias que no futuro pudessem se instalar no Município, tendo como exemplo significativo, o planejamento das ruas e avenidas de escoamento de tráfego como alternativa de expansão para o interior do Município, sendo estas planificações sendo realizadas informalmente, sem previsão legal. A legislação urbanística nasce no município de Navegantes/SC no ano de 1984, e mesmo assim, pouco veio a contribuir para com o planejamento e desenvolvimento urbano do município, vindo então a ocasionar transtornos na atualidade com problemas populacionais; b) As políticas públicas de planejamento urbano implementadas pelo Município de Navegantes, no decorrer das décadas de 70 e 80, tinham o intento de produzir efeitos pontuais, determinados pelos problemas que ora surgiam, tais como abertura de ruas para novas instalações de pessoas que chegavam ao Município todos os dias, esquecendo-se, porém, de zonas de

tratamento de esgoto, iluminação pública, instalação de escolas e postos de saúde para atendimento daquela população. Resta claro que este modelo de “planejamento” e de “gestão”, implica no fato de não planificar as políticas públicas, muito pelo contrário, serviam apenas para tentar resolver os problemas ou situações na medida em que estes apareciam; c) Políticas de regularização fundiária não podem ser formuladas isoladamente, pois necessitam ser concebidas no sentido mais amplo das políticas públicas preventivas e dos investimentos diretos em infra-estrutura, incorporando a provisão de serviços e a instituição de políticas habitacionais voltadas para a promoção da reforma urbana; d) É possível integrar as políticas de regularização no esquema geral do planejamento e controle tanto legal quanto social do uso do solo, o que pode ser logrado por meio do estabelecimento de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Outrossim, aproveita-se a oportunidade, para destacar a relevância do trabalho de dissertação na formação da pessoa, visto que, além de lhe permitir aprofundar seu conhecimento dentro de uma área jurídica e social específica, ensina a realizar pesquisas por meio de técnicas científicas, fundamentais para obter êxito no resultado.

Informa-se também, que o presente estudo não termina por aqui, nem se teve a pretensão de esgotar o tema, considerando que muitos são os desafios a serem enfrentados pelos municípios brasileiros, e notadamente ao município de Navegantes/SC, servindo-se este como fonte de estudo e debate futuros.

REFERÊNCIA DAS FONTES CITADAS

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

_____. Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988". v. 7. São Paulo: Saraiva, 1990.

_____. MARTINS, Ives Gandra da Silva. Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 1993.

BEZERRA, M. C. L.; BURSZTYN, M in GONÇALVES, D. B. Desenvolvimento Sustentável: o desafio da nova geração. Rev. Espaço Acadêmico, nº. 51, ano V, agosto 2005.

BOURDIEU, Pierre. Meditações Pascalianas. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil, 2001.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 de julho de 2001.

BRUNO NETO, Francisco. Constituição Federal – Academicamente Explicada. São Paulo : Editora Jurídica Brasileira, 2003.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. LEMOS, Amália Inês Geaiges. Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade. São Paulo : Contexto, 2003.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Estatuto da Cidade – aspectos políticos e técnicos do plano diretor. São Paulo em Perspectiva, vol. 15, nº. 4. São Paulo – Oct/Dec. 2001.

CODATO, Adriano Nervo. Uma História Política da Transição Brasileira: Da Ditadura Militar à Democracia. Revista Sociologia Política, Curitiba, 25, p. 83-106, nov. 2005.

DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório. DIREITO URBANÍSTICO E AMBIENTAL. Belo Horizonte : Fórum, 2007.

DROMI, Roberto. Ciudad y Municipio. Gerenciamiento y gobernabilidad local. 1ª ed. Buenos Aires – Madrid – México : Ciudad Argentina – Hispania Libros, 2007.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo, Globo, 2001.

FERNANDES, E. (org). Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte : Del Rey. 2000.

FISCHER, Tânia. Poder local: governo e cidadania. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1993.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. Instituição da Propriedade e sua Função Social. Revista da Escola Superior de Magistratura do Estado de Pernambuco. Vol. 2. Nº. 6. Recife: ESMape, outubro/dezembro de 1997.

FUKS, Mario. Conflitos Ambientais no Rio de Janeiro: ação e debate nas arenas públicas. Rio de Janeiro : Editora UFRJ, 2001.

Grande Enciclopédia Larousse Cultural. Vol. 06. São Paulo : Larousse Cultural, 1998.

_____. Vol. 23. São Paulo : Larousse Cultural, 1998.

GRAZIA, Grazia de. PLANO DIRETOR Instrumento de Reforma Urbana. Rio de Janeiro : FASE, 1990.

HERCULANO, S. C. Do Desenvolvimento (In)Suportável a Sociedade Feliz. in: Goldenberg, M. Ecologia Ciência e Política – Ed. Renavan : Rio de Janeiro, 1992.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE – www.ibge.gov.br – IBGE – Cidades@.

INSTITUTO PÓLIS, Câmara dos Deputados/ Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, Secretaria de Desenvolvimento Urbano/ Presidência da República. Estatuto da Cidade: guia para implantação pelos municípios e cidadãos : Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – 2. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

JACQUES, Paulino. Curso de direito constitucional. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1970.

LORENZETTI, M. S. B. A questão habitacional no Brasil. Consultoria Legislativa da Área XIII – Câmara dos Deputados – Brasília, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 10ª edição. São Paulo : Malheiros, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 15. ed., São Paulo: Malheiros, 2006.

OLIVEIRA, Didymea Lazzaris de. O Navegantes que eu conto. Itajaí : Ed. do autor, 2004.

PASOLD, César Luiz. Prática da Pesquisa Jurídica. 7. ed. ver. atual. amp. Florianópolis: OAB/SC Editora, 2002.

PIRES, Lílian Regina Gabriel Moreira. *Função Social da Propriedade Urbana e o Plano Diretor*. Belo Horizonte, Fórum, 2007.

RICO, Elizabete Rico. *A Responsabilidade Social Empresarial e o Estado uma aliança para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo em perspectiva, 18(4): 73-82, 2004.

RIZZARDO, Arnaldo. *Direito das Coisas*. Rio de Janeiro : Aide Editora, 1991, vol. 1.

SÁ BARRETO, Ricardo Candea; KHAN, Ahmad Saeed; SALES LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro. “Sustentabilidade dos assentamentos no município de Caucaia-CE” RER, Rio de Janeiro, vol.43, nº 02, p. 225-247, abril/junho 2005 – Imprensa em junho 2005.

SALLUM JUNIOR, Brasílio. *Metamorfoses do Estado Brasileiro no Final do Século XX*. Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol. 18. nº. 52.

SAULE JUNIOR, Nelson; Rolnik, Raquel. *Estatuto da Cidade – novos horizontes para a reforma urbana*. São Paulo : Pólis, 2001.

SÉGUIN, Elida. *Estatuto da cidade: promessa de inclusão social, justiça social*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

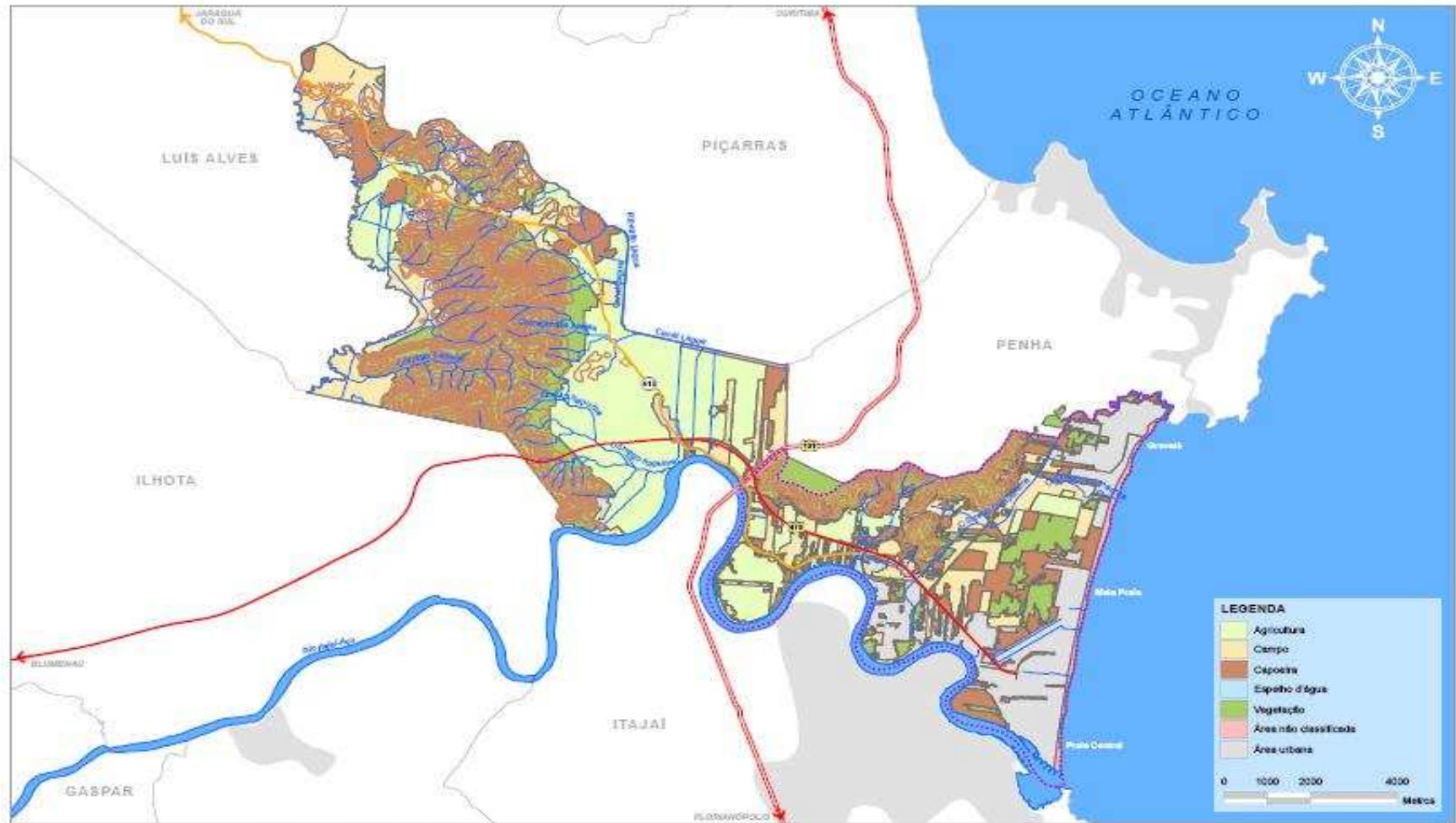
SILVA, Carlos Henrique Dantas da. *Plano Diretor: teoria e prática*. São Paulo : Saraiva, 2008.

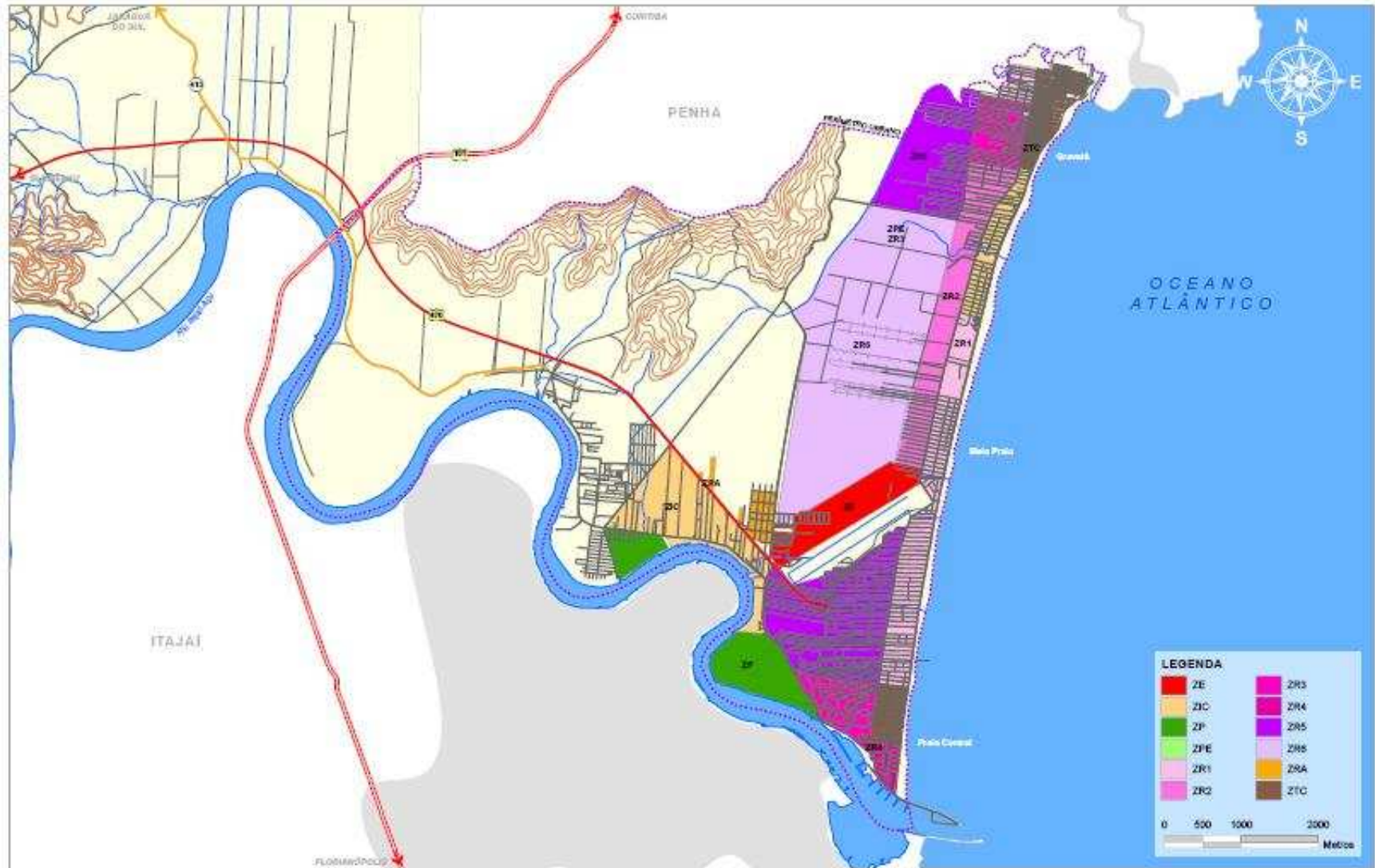
SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 7. Ed. rev. e amp., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

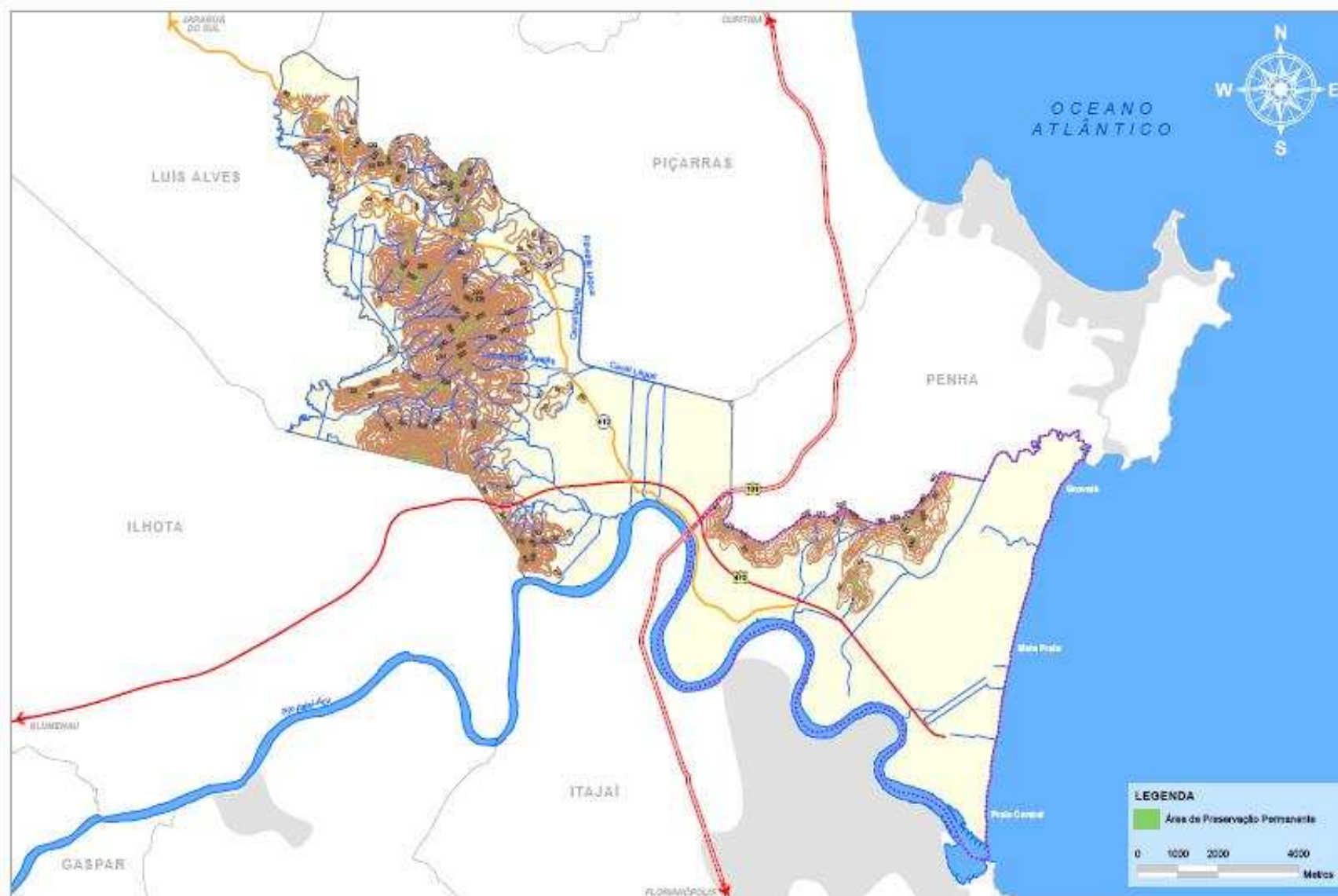
TOCQUEVILLE, Alexis de. *La Democracia en América*, Tomo 1, Madrid : Alianza Editorial, 1980.

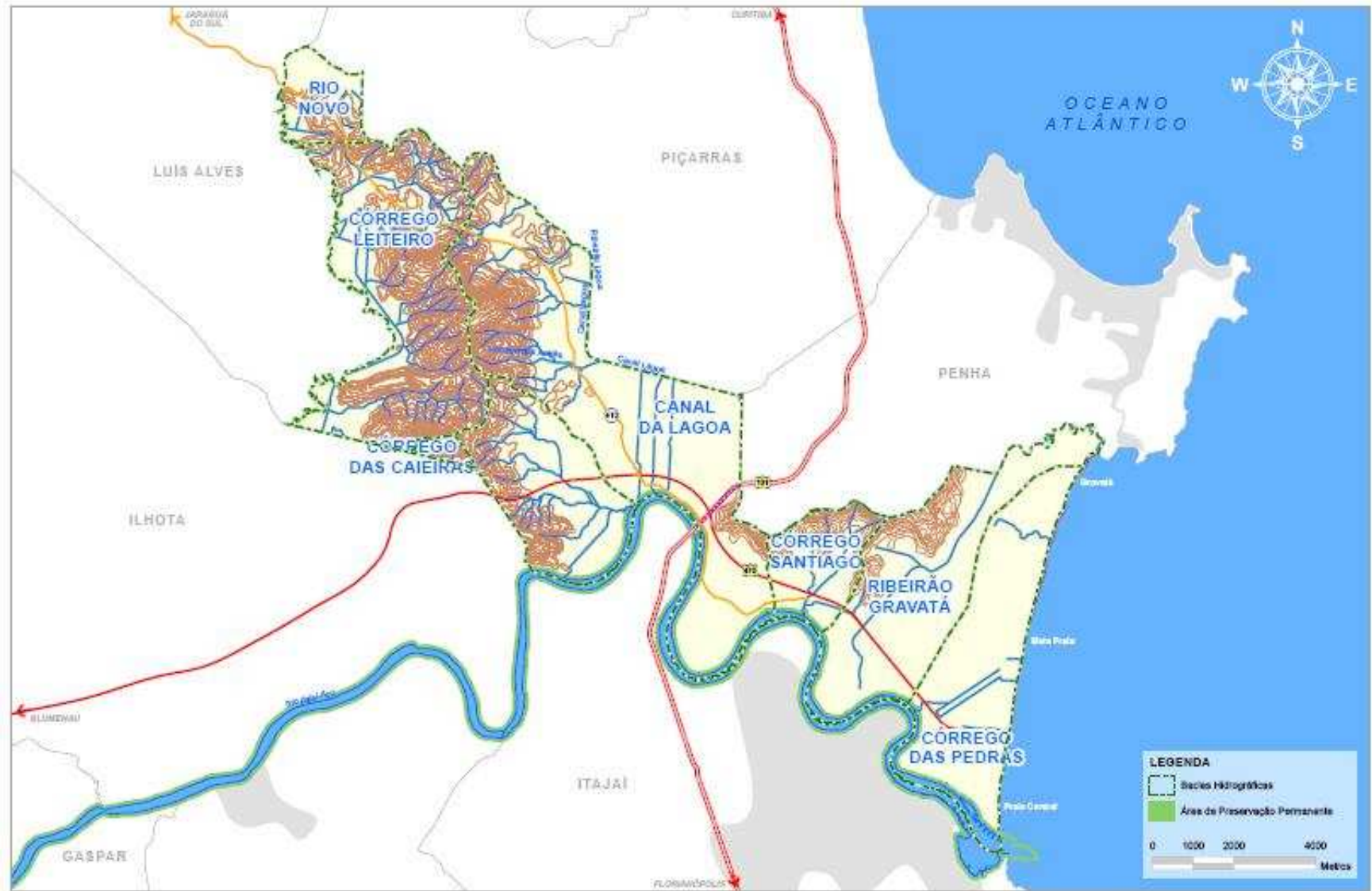
VICHI, Bruno de Souza. Política Urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades. Belo Horizonte : Fórum, 2007.

ANEXOS















Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.

[Mensagem de Veto nº 730](#)

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DIRETRIZES GERAIS

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

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

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

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

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

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

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

CAPÍTULO II

DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Seção I

Dos instrumentos em geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;
- ~~t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; [\(Incluído pela Medida Provisória n° 459, de 2009\)](#)~~
- ~~u) legitimação de posse. [\(Incluído pela Medida Provisória n° 459, de 2009\)](#)~~
- t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; [\(Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009\)](#)
- u) legitimação de posse. [\(Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009\)](#)

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

Seção III

Do IPTU progressivo no tempo

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Seção IV

Da desapropriação com pagamento em títulos

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

Seção V

Da usucapião especial de imóvel urbano

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem

usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de comosse;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

Seção VI

Da concessão de uso especial para fins de moradia

Art. 15. [\(VETADO\)](#)

Art. 16. [\(VETADO\)](#)

Art. 17. [\(VETADO\)](#)

Art. 18. [\(VETADO\)](#)

Art. 19. [\(VETADO\)](#)

Art. 20. [\(VETADO\)](#)

Seção VII

Do direito de superfície

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I – pelo advento do termo;

II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1º Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2º A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

Seção VIII

Do direito de preempção

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;
- IX – (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

Seção IX

Da outorga onerosa do direito de construir

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

- I – a fórmula de cálculo para a cobrança;
- II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;
- III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

Seção X

Das operações urbanas consorciadas

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

- I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;
- II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

- I – definição da área a ser atingida;
- II – programa básico de ocupação da área;

III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Seção XI

Da transferência do direito de construir

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

Seção XII

Do estudo de impacto de vizinhança

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

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

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

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

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

CAPÍTULO III

DO PLANO DIRETOR

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º [\(VETADO\)](#)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no [§ 4º do art. 182 da Constituição Federal](#);

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

CAPÍTULO IV

DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

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

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

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Art. 49. Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

~~Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.~~

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do **caput** do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor

desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008. [\(Redação dada pela Lei nº 11.673, 2008\)](#)
[Vigência](#)

Art. 51. Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#), quando:

I – [\(VETADO\)](#)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

Art. 53. O art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subsequentes: [.\(Revogado pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001\)](#)

"Art. 1º

.....

~~III – à ordem urbanística;~~

....." (NR)

Art. 54. O art. 4º da Lei nº 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

["Art. 4º](#) Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO)." (NR)

Art. 55. O art. 167, inciso I, item 28, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 167.

I -

.....

[28](#)) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

....." (NR)

Art. 56. O art. 167, inciso I, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:

"Art. 167.

I –

[37](#)) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

[38](#)) (VETADO)

[39](#)) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;" (NR)

Art. 57. O art. 167, inciso II, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:

"Art. 167.

II –

[18](#)) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;

[19](#)) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;

[20](#)) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano." (NR)

Art. 58. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

Brasília, 10 de julho de 2001; 180^o da Independência e 113^o da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Paulo de Tarso Ramos Ribeiro

Geraldo Magela da Cruz Quintão

Pedro Malan

Benjamin Benzaquen Sicsú

Martus Tavares

José Sarney Filho

Alberto Mendes Cardoso

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 11.7.2001

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)