

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

ANTÔNIO AUGUSTO FADEL DA COSTA

URBANIZAÇÃO E DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL: CONSTITUIÇÃO DE 1988,
ESTATUTO DA CIDADE, PLANO DIRETOR E PARTICIPAÇÃO POPULAR

FLORIANÓPOLIS

Dezembro, 2014

ANTÔNIO AUGUSTO FADEL DA COSTA

URBANIZAÇÃO E DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL: CONSTITUIÇÃO DE 1988,
ESTATUTO DA CIDADE, PLANO DIRETOR E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Monografia apresentada no Curso de Graduação em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina no semestre 2014.2., como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Isaac Pilati

FLORIANÓPOLIS

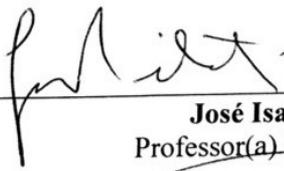
Dezembro, 2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COORDENADORIA DE MONOGRAFIA

TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado "**Urbanização e direito urbanístico no Brasil: Constituição de 1988, Estatuto da Cidade, Plano Diretor e Participação Popular**", elaborado pelo(a) acadêmico(a) **Antônio Augusto Fadel da Costa**, defendido em **04/12/2014** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (DEZ), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

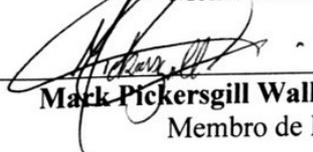
Florianópolis, 4 de Dezembro de 2014.



José Isaac Pilati
Professor(a) Orientador(a)



Elson Manoel Pereira
Membro de Banca



Mack Pickersgill Walker de Medeiros
Membro de Banca

Aos meus pais Henrique e Luciane, meus primeiros professores; ao meu amigo e irmão João; à minha companheira Marina, pela ajuda, pelo incentivo e pelo carinho infinitos, e à Minerva, nossa amiguinha felina.

RESUMO

Esta monografia tem como objeto de estudo o urbanismo, o planejamento urbano e o Direito Urbanístico no Brasil, analisando políticas públicas e o papel da participação popular no pensamento do futuro das cidades brasileiras, muitas vezes marcadas por graves deficiências nas áreas de transporte, saneamento e habitação. Primeiramente, são apontadas as causas e conseqüências do fenômeno da crescente urbanização observada desde o começo do século XX no Brasil. Após, delineia-se um histórico do desenvolvimento de legislação e políticas públicas específicas para responder às novas demandas urbanas, com especial atenção à Constituição Federal de 1988 e à Lei 10.257 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. No segundo capítulo, são demonstrados conceito e processo de elaboração e aprovação do plano diretor, além de abordadas as disciplinas do ordenamento urbano. A seguir, no terceiro capítulo, é analisado o histórico da criação de planos diretores no caso da cidade de Florianópolis, bem como o processo de desenvolvimento de seu plano diretor participativo aprovado em 2014. No quarto e último capítulo, são expostos instrumentos de participação popular no planejamento urbano, como plano diretor e orçamento participativos, trazendo, como exemplo deste, a experiência de Porto Alegre.

Palavras-chave: Direito Urbanístico. Planejamento urbano. Estatuto da Cidade. Plano diretor. Direito à cidade.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
CAPÍTULO I – URBANIZAÇÃO, URBANISMO E DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL	12
1.1. Urbanismo e Direito Urbanístico	13
1.2. Princípios do Direito Urbanístico na Constituição	16
1.3. A lei e a produção do espaço urbano	17
1.4. O processo de urbanização no Brasil nos séculos XIX e XX	18
1.5. Desenvolvimento de uma legislação urbanística e de novas políticas	22
1.6. A Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade	25
1.7. Instrumentos de política urbana no Estatuto da Cidade	32
1.7.1. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios	32
1.7.2. Progressividade do IPTU no tempo	33
1.7.3. Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública	33
1.7.4. Usucapião especial urbano	33
1.7.5. Direito de superfície	34
1.7.6. Direito de preempção (preferência)	34
1.7.7. Outorga onerosa do direito de construir	35
1.7.8. Operações urbanas consorciadas	35
1.7.9. Transferência do direito de construir	36
1.7.10. Estudo de impacto de vizinhança	36
CAPÍTULO II – PLANO DIRETOR E ORDENAMENTO URBANO	38
2.1. Plano diretor: conceito, elaboração, aprovação e implantação	38
2.2. Ordenamento urbano	43
2.2.1. Delimitação do perímetro urbano	44
2.2.2. Traçado urbano	44
2.2.3. Uso e ocupação do solo urbano	45
2.2.4. Zoneamento urbano	46

2.2.5. Loteamento urbano	46
2.2.6. Controle das construções urbanas	47
2.2.7. Estética urbana	47
CAPÍTULO III – FLORIANÓPOLIS: PLANOS DIRETORES DE 1955 A 2014	49
3.1. Breve histórico dos planos diretores de Florianópolis	49
3.2. O plano diretor participativo de Florianópolis	53
CAPÍTULO IV – PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO: PLANO DIRETOR E ORÇAMENTO PÚBLICO	59
4.1. Plano diretor pós-Estatuto da Cidade	60
4.2. Orçamento público participativo	64
4.2.1. A experiência de Porto Alegre	65
CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71

INTRODUÇÃO

Quando se pensa em uma grande cidade, algumas imagens nos são recorrentes. Prédios a perder de vista, os longos congestionamentos, o ruído das buzinas e sirenes, a poluição no céu e nas águas... Tal cenário, aparentemente tão artificial e inóspito quando observado a certa distância, de perto revela pessoas que encontram, no cotidiano da urbe, sua moradia, seu sustento e sua felicidade. Hoje somos 84,35%¹ dos brasileiros vivendo em áreas urbanas. Em um país onde o pensamento das cidades frequentemente privilegiou os interesses econômicos frente aos sociais, tendo apenas recentemente o Estado voltado seus olhos para a importância dos planos diretores e da participação dos cidadãos na discussão do destino de seus próprios habitats, pode-se inferir com precisão que o brasileiro médio vive em uma cidade carente de uma organização que vise o seu bem-estar.

O presente trabalho de conclusão de curso, apresentado como condição para obtenção de grau de bacharel em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina, se propõe a analisar o desenvolvimento de legislação e políticas públicas diante do fenômeno da rápida urbanização brasileira, observado desde o começo do século XX, além de demonstrar como o crescente papel desempenhado pela população no planejamento de nossas cidades significa, mais que um saudável exercício de cidadania, um novo olhar sobre a discussão da cidade brasileira.

Justifica-se o tema proposto pois, apesar de os brasileiros – e, especialmente, os moradores de Florianópolis – convivermos com grandes problemas urbanos, pouco destaque é dado ao ramo do Direito Urbanístico dentro da formação acadêmica do estudante de Direito. A crescente atuação de atores não-estatais nos domínios que, antes, eram reservados somente a técnicos e administradores públicos enseja reflexões sobre a medida da influência da participação popular no planejamento urbano.

Em seu primeiro capítulo, será demonstrado como o processo de urbanização desacompanhado de planejamento, verificado na maior parte das grandes cidades

1 IBGE. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. 2011. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=13&uf=00>>. Acesso em 29 de agosto de 2014.

do Brasil, trouxe consigo uma série de problemas que comprometem a qualidade de vida dos cidadãos. São deficiências às quais tenta o Estado responder mediante o desenvolvimento de políticas públicas adequadas e de uma legislação urbanística brasileira, cujo debate culminou no desenvolvimento de um capítulo próprio para políticas urbanas na Constituição Federal de 1988 e na criação da Lei 10.251/2001 – o Estatuto da Cidade –, prevendo diversos instrumentos de planejamento urbano, garantia da função social da propriedade e gestão democrática.

No segundo capítulo, serão expostos conceito, elaboração, aprovação e implantação do plano diretor, utilizando como referência, para tanto, a obra do jurista Hely Lopes Meirelles. Também serão apresentadas as principais disciplinas do ordenamento urbano, estritamente relacionado às diretrizes estabelecidas pelo plano diretor.

Tendo-se em vista as atividades universitárias de pesquisa e extensão e seu papel na discussão da realidade local, o terceiro capítulo tratará especificamente da cidade de Florianópolis. Lar desta Faculdade de Direito, a cidade teve aprovado seu primeiro plano diretor participativo no começo deste ano, ao qual será dado especial enfoque no terceiro capítulo, apresentando, resumidamente, como se deu a participação popular em seu processo de elaboração, além de alguns dos seus principais pontos. Será trazido, ainda, um breve histórico da legislação urbanística do Município desde a década de 1950, quando foi desenvolvido e aprovado o primeiro plano diretor da capital catarinense.

No quarto e último capítulo será avaliado como os instrumentos jurídicos introduzidos com o desenvolvimento de um Direito Urbanístico brasileiro dependem profundamente da participação conjunta da sociedade e do uso que as administrações municipais deles fazem. Serão apresentadas questões referentes ao desenvolvimento de planos e orçamentos públicos, com destaque para a experiência do orçamento participativo na cidade de Porto Alegre.

Propõe-se, em suma, um estudo sobre o desenvolvimento relativamente recente do Direito Urbanístico no Brasil e a aplicação de seus instrumentos pelos gestores públicos. Na defesa do direito à cidade, é necessário, como será demonstrado, reforçar o papel do espaço público como local de convivência, debate

e participação da população urbana brasileira na decisão do destino de suas cidades.

O método utilizado nessa pesquisa foi o indutivo, o qual consiste em extrair conclusões gerais a partir da investigação de casos específicos. O método de procedimento utilizado foi o monográfico, havendo sido a temática desenvolvida através da técnica de documentação indireta, a envolver a pesquisa bibliográfica.

Sobre as referências bibliográficas, ressalta-se que foram observadas as últimas determinações da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) com a ressalva de que, na NBR nº 10520:2002, os modelos de citação autor data e numérico foram excepcionados da estrita regra da ABNT. Ao longo do trabalho, foram utilizadas as referências bibliográficas em nota de rodapé (numérico) a fim de proporcionar uma breve indicação referencial com respeito à limpeza textual.

CAPÍTULO I

URBANIZAÇÃO, URBANISMO E DIREITO URBANÍSTICO NO BRASIL

Os principais centros urbanos brasileiros – incluindo-se a cidade de Florianópolis e seus municípios vizinhos, com os quais forma uma conurbação – são caracterizados por um crescimento urbano vertiginoso e desordenado. Por muitas vezes, observa-se um descompasso entre a excedente demanda por serviços básicos pelas populações urbanas e a capacidade que tem o poder público para supri-las. Ademais, frequentemente prevalecem interesses como o da especulação imobiliária em detrimento da qualidade de vida dos cidadãos.

A solução dos problemas gerados pela urbanização é trazida pela urbanificação² e pela atividade urbanística.³ Esta se destina a aplicar ações que concretizem os princípios do urbanismo, por meio do planejamento, da política do solo, da ordenação das edificações e, também, da anteriormente mencionada urbanificação, que busca o saneamento dos problemas trazidos pelo fenômeno da urbanização por meio da reurbanização – também chamada de renovação urbana – ou da criação artificial de núcleos urbanos, como é o caso da cidade de Brasília.⁴ Nas palavras de Gaston Bardet, “a urbanização é o mal, a urbanificação é o remédio”.⁵

Analisando o contexto do Brasil, na opinião do professor Elson Manoel Pereira, vem o Estatuto da Cidade como uma resposta genuinamente brasileira, em cujo cerne está a resolução dos inúmeros problemas habitacionais observados em nossas grandes cidades a partir do combate à especulação imobiliária, por meio de instrumentos que buscam disponibilizar no mercado uma maior oferta de solo urbano, e de uma participação popular efetiva.⁶

2 SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995. p. 21.

3 SILVA, 1995. p. 26.

4 SILVA, 1995. p. 21.

5 BARDET, apud SILVA, 1995. p. 21.

6 PEREIRA, Elson Manoel (org.). **Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. 2. ed. Chapecó: Argos, 2013. p. 15.

Considerando-se que, hoje, 84,35% da população brasileira vive em áreas urbanas,⁷ faz-se extremamente necessário um debate acerca do planejamento urbano no país. Ver-se-á neste primeiro capítulo o fenômeno da rápida urbanização vivido nas principais cidades do Brasil e o subsequente surgimento de uma legislação urbanística a responder as demandas de uma sociedade urbanizada.

1.1. Urbanismo e Direito Urbanístico

Segundo José Afonso da Silva, o fenômeno descrito pelo crescimento da população urbana em ritmo superior à população rural, provocando grande concentração urbana, chama-se urbanização.⁸ Na opinião do autor, considera-se urbanizada a sociedade de um determinado país quando sua população urbana corresponde a mais da metade da população total. Apesar de frequentemente associarmos o fenômeno da urbanização ao estado de desenvolvimento de um país, uma vez que as nações industrializadas são altamente urbanizadas, é importante destacar que o fenômeno carrega consigo enormes problemas. Para o jurista, destacam-se a deterioração do ambiente urbano, a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico, a modificação da utilização do solo e a transformação da paisagem urbana.⁹

Ernani Bayer, por seu turno, na obra *O Planejamento Urbanístico e as Leis Orgânicas dos Municípios*, define o urbanismo como a “arte e técnica social de adequar o espaço físico às necessidades e à dignidade da moradia humana e a todas as aspirações comunitárias”.¹⁰ Para José Afonso da Silva, “o urbanismo correlaciona-se com a cidade industrial, como instrumento de correção dos desequilíbrios urbanos, nascidos da urbanização e agravados com a chamada explosão urbana do nosso tempo”.¹¹

Hely Lopes Meirelles, um dos mais importantes juristas brasileiros, ensina que o urbanismo, em seus primórdios, era considerado unicamente como a arte de

7 IBGE, 2011.

8 SILVA, 1995. p. 21.

9 SILVA, 1995. p. 21.

10 BAYER, Ernani. **O planejamento urbanístico e as leis orgânicas dos municípios**. Florianópolis: UFSC, 1977. p. 25.

11 SILVA, 1995, p. 22.

embelezar a cidade. Posteriormente, segundo o autor, prevaleceu a concepção inglesa de urbanismo, segundo a qual este seria o desenvolvimento integral dos recursos da área planejada, aproximando e observando a cidade e o campo holisticamente com o objetivo de atingir o bem-estar comum.¹²

Em sua obra *Direito Urbanístico Brasileiro*, José Afonso da Silva traz, ainda, esta boa definição de Antônio Bezerra Baltar:

O urbanismo é uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano visando o bem-estar coletivo – através de uma legislação, de um planejamento e da execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação do corpo e do espírito, circulação no espaço urbano.¹³

É, portanto, nos espaços físicos de uma cidade que habitamos, trabalhamos, circulamos e, em última análise, buscamos a felicidade. E o que é a cidade? Nas palavras de Silva:

Fixar seu conceito não é fácil. Para chegar-se à sua formulação, cumpre lembrar que nem todo núcleo habitacional pode receber o título de *urbano*. Para que um centro habitacional seja conceituado como urbano, torna-se necessário preencher no mínimo os seguintes requisitos: 1) densidade demográfica específica; 2) profissões urbanas como comércio e manufaturas, com suficiente diversificação; 3) economia urbana permanente, com relações especiais com o meio rural; 4) existência de camada urbana com produção, consumo e direitos próprios.¹⁴

O autor destaca ainda três concepções relativas ao conceito de cidade: a concepção demográfica, pela qual se considera cidade o aglomerado urbano com determinado número de habitantes; a concepção econômica, segundo a qual a cidade é tratada como “forma de assentamento de população especificamente apropriada para fomentar o comércio, o artesanato e o negócio, o cultivo dos valores espirituais e o exercício do poder público”¹⁵ e, por fim, a concepção de subsistemas, que considera a cidade, nas palavras de José Afonso da Silva, como um conjunto de subsistemas administrativos, comerciais, industriais e sócio-culturais no sistema

12 MEIRELLES, Hely Lopes; REIS, Márcio Schneider; SILVA, Edgard Neves da. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 522.

13 BALTAR, apud SILVA, 1995, p. 24-25.

14 SILVA, 1995, p. 18-19.

15 WOLFF, apud SILVA, 1995, p. 19.

nacional geral.¹⁶

Também são elencados pelo jurista, enquanto elementos essenciais na definição de um aglomerado urbano, a presença de unidades edilícias - definidas pelo autor como o conjunto de edificações em que os membros da coletividade moram ou desenvolvem suas atividades produtivas, comerciais, industriais ou intelectuais – e de equipamentos públicos, definidos como o conjunto de bens públicos e sociais destinados à satisfação das necessidades das unidades edilícias.¹⁷

Diante das profundas transformações pelas quais passam as cidades, especialmente as brasileiras, em crescente processo de industrialização e urbanização verificado desde o começo do século XX, desponta um novo ramo autônomo do Direito: o Direito Urbanístico, destinado a ordenar as áreas urbanas, regulando a construção do espaço de uma cidade e tendo, entre seus elementos norteadores, a busca por uma melhor qualidade de vida para os cidadãos.

Ernani Bayer cita o conceito dado por Diogo de Figueiredo Moreira Neto ao Direito Urbanístico:

[...] conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos, sistematizados e informados por princípios apropriados, que tenha por fim a disciplina do comportamento humano relacionado aos espaços habitáveis. [...] é o ramo do Ordenamento Jurídico que impõe a disciplina físico-social dos espaços habitáveis.¹⁸

O Direito Urbanístico objetivo, para José Afonso da Silva, “consiste no conjunto de normas que tem por objetivo organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”.¹⁹ Tratando do Direito Urbanístico como ciência, Silva o considera como “ramo do direito público que tem por objetivo expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis”.²⁰ Para Hely Lopes Meirelles, o papel do Direito Urbanístico é ordenar o espaço urbano e as áreas rurais que nele interferem

16 SILVA, 1995, p. 19-20.

17 SILVA, 1995. p. 20.

18 MOREIRA NETO, apud BAYER, 1977, p. 41.

19 SILVA, 1995, p. 42.

20 SILVA, 1995, p. 42.

através de imposições de ordem pública, expressas em normas de uso e ocupação do solo ou de proteção ambiental, ou em regras estruturais e funcionais da edificação urbana.²¹ Meirelles salienta, na obra Direito municipal brasileiro, que foram as exigências urbanísticas modernas que levaram à criação do Direito Urbanístico:

As exigências urbanísticas desenvolveram-se de tal modo nas nações civilizadas e passaram a pedir soluções jurídicas, que se criou em nossos dias o direito urbanístico, ramo do direito público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo. Na amplitude desse conceito incluem-se todas as áreas em que o homem exerce coletivamente qualquer de suas quatro funções essenciais na comunidade - habitação, trabalho, circulação e recreação -, excluídas somente as terras de exploração agrícola, pecuária ou extrativa que não afetem a vida urbana. Segundo essa conceituação, cabem no âmbito do direito urbanístico não só a disciplina do uso do solo urbano e urbanizável, de seus equipamentos e de suas atividades, como a de qualquer área, elemento ou atividade em zona rural que interfira no agrupamento urbano, como ambiente natural do homem em sociedade. [...]²²

Ver-se-á, a seguir, em que princípios constitucionais está assentado o Direito Urbanístico brasileiro.

1.2. Princípios do Direito Urbanístico na Constituição

A Constituição Federal de 1988, que dedica um capítulo às políticas urbanas, serve de fundamento para o desenvolvimento do Direito Urbanístico brasileiro. Vincula-se o Direito Urbanístico a princípios constitucionais como o da função social da propriedade,²³ tendo em vista que a construção do espaço urbano de uma cidade deve priorizar a qualidade de vida de seus habitantes frente a interesses privados, evitando o uso da terra como objeto de especulação imobiliária e garantindo o bom aproveitamento dos terrenos urbanos; ressalta-se, também, a relação do Direito Urbanístico com o princípio da dignidade humana,²⁴ cuja garantia depende

21 MEIRELLES, apud CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. **Organização da cidade**: planejamento municipal, plano diretor, urbanificação. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 78.

22 MEIRELLES et al, 2008. p. 525.

23 CF, arts. 5º, XXII, XXIII, XXIV; 170, II e III; 182; 184; 185 e 186.

24 CF, art. 1º, III.

fundamentalmente de adequadas condições de habitação, trabalho e lazer para os cidadãos.

O Direito Urbanístico brasileiro, portanto, deve ser norteado pelos mesmos ideais de promoção da democracia, da cidadania e de construção de uma “sociedade livre, justa e solidária”²⁵ estabelecidos como princípios fundamentais pela Constituição da República.

1.3. A lei e a produção do espaço urbano

O advogado Edesio Fernandes aponta, em seu artigo Direito e urbanização no Brasil, outras relações entre o Direito e a produção do espaço urbano:

[...] o Direito se relaciona com os processos urbanos em quatro níveis principais, ainda que interrelacionados, vale dizer: como um *instrumento de planejamento urbano*; como um importante *fator que contribui para a redução dos custos da força de trabalho* e, por conseguinte, como uma parte vital do processo de reprodução das relações sociais de produção; como um poderoso *elemento no processo de difusão de valores ideológicos dominantes*, especialmente aqueles relacionados com a natureza da ação estatal no processo urbano, assim como com a questão fundamental do direito de propriedade; finalmente, como um *fator cada vez mais importante na regulação da produção do espaço urbano*.²⁶

A legislação urbanística aporta diversos instrumentos necessários à administração pública para que se possa controlar o uso e o desenvolvimento do solo urbano, estabelecendo direitos, obrigações e responsabilidades tanto para os particulares quanto para os agentes públicos.

Observando-se o contexto brasileiro, cabem as interessantes observações da urbanista e ex-Diretora de Planejamento na cidade de São Paulo, Raquel Rolnik. A autora expõe como a legislação urbanística acaba por dividir a cidade em duas: uma cidade legal, cuja organização territorial respeita os preceitos definidos pela legislação, e uma cidade ilegal, não compreendida dentro da regulação da legislação. Nas palavras de Rolnik:

25 CF, art. 3º, I.

26 FERNANDES, Edesio. Direito e urbanização no Brasil. In: FERNANDES, Edesio (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 222.

Uma teia indivisível e silenciosa se estende sobre o território da cidade: a legislação urbana, coleção de leis, decretos e normas que regulam o uso e ocupação da terra urbana. Mais do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular o desenvolvimento de cidade, **a legislação urbana atua como linha demarcatória, estabelecendo fronteiras de poder.** Na verdade, a legalidade urbana organiza e classifica territórios urbanos, conferindo significados e legitimidade para o modo de vida e micropolítica dos grupos mais envolvidos na formulação dos instrumentos legais. Por outro lado, a legislação discrimina agenciamentos espaciais e sociais distintos do padrão sancionado pela lei. Assim, a legislação atua como um forte paradigma político-cultural, mesmo quando fracassa na determinação, na configuração final da cidade.²⁷

As grandes cidades brasileiras são, por muitas vezes, caracterizadas pela presença de um centro urbano desenvolvido, onde valem as normas urbanísticas e se concentra a população de alta renda, junto a aglomerados urbanos cuja organização se dá fora dos ditames legais, concentrando as camadas mais baixas da sociedade. Como demonstrado, a lei tem, na opinião de Rolnik, além da função de determinar a ocupação espacial urbana, o papel de demarcar uma linha discriminatória entre esses dois modelos.

Entretanto, a legislação urbanística deve ser concebida para servir como instrumento para materializar a busca por um planejamento urbano que garanta a função social da cidade, ou seja, o acesso dos cidadãos a direitos urbanos inerentes às dignas condições de vida na cidade. A partir do processo de reforma urbana que tenta ser implantado em nossas grandes cidades, pós-Constituição Federal de 1988 e pós-Estatuto da Cidade, de 2001, conclui-se que é extremamente importante valorizar a participação popular no processo político para garantir não apenas uma legislação urbanística brasileira de orientação mais social, mas o seu efetivo cumprimento.

1.4. O processo de urbanização no Brasil nos séculos XIX e XX

²⁷ ROLNIK, Raquel. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: FERNANDES, Edesio (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 169.

Para Bayer²⁸, diversos fatores concorrem para que as cidades se tornem cada vez maiores aglomerados humanos, sendo os mais expressivos aqueles de ordem econômica e tecnológica. O autor aponta também questões de ordem sociológica:

Há, em geral, uma certa aspiração, de todas as populações, em viver nos grandes centros urbanos. Numa mesma cidade morar em zona mais densamente povoada, em grandes edifícios, é questão de elevação social e significa atendimento a uma aspiração do ser humano, natural e compreensível, se tomada sob o enfoque sociológico.²⁹

O geógrafo graduado em Direito Milton Santos, em sua obra *A Urbanização Brasileira*, aponta que em 1890 havia apenas três cidades brasileiras com mais de 100 mil habitantes: Rio de Janeiro, Salvador e Recife. Na virada do século, a população da cidade de São Paulo já havia mais que triplicado, ultrapassando as duas capitais nordestinas. Sobre esse momento histórico, discorre Raquel Rolnik:

A cidade na virada do século já contava com uma população de 250 mil habitantes, dos quais mais de 150 mil eram estrangeiros. (...) Nesse momento de intensos fluxos migratórios, a cidade viveu seu primeiro surto industrial, baseado principalmente nas indústrias têxteis e alimentícias, que ocuparam as várzeas por onde passavam as ferrovias, constituindo as grandes regiões operárias de São Paulo (...) Esse momento correspondeu também ao primeiro grande surto de “urbanidade” na cidade, quando se implantaram os serviços de água encanada, o transporte por bondes elétricos, a iluminação pública, a pavimentação das vias. A política de implantação desses “melhoramentos” desde logo foi distinta em cada um dos espaços da cidade. (...) É nesse momento que se constrói um dos primeiros fundamentos da ordem urbanística que governa a cidade, presente em alguma medida até nossos dias: uma região central investida pelo urbanismo, destinada exclusivamente às elites, contraposta a um espaço puramente funcional, normalmente “sem regras”, bem fora desse centro, onde se misturam o mundo do trabalho e a moradia dos pobres.³⁰

Segundo Milton Santos, observa-se a generalização da urbanização brasileira a partir do primeiro terço do século XX. Dali em diante, passa a surgir uma verdadeira distinção entre um Brasil urbano que inclui áreas agrícolas e um Brasil agrícola que inclui áreas urbanas:

No final da década de 1920 [...] a urbanização do interior, evoluindo de forma acelerada e atomizada, foi reforçada pelo movimento de capitais

28 BAYER, 1977, p. 17.

29 BAYER, 1977, p. 17.

30 ROLNIK, Raquel. **São Paulo**. São Paulo: Publifolha, 2001. p. 16-17.

mercantis locais propiciando investimentos de origem privada de companhias de energia, de meios de transporte, bancos, instituições de ensino etc. Acrescente-se ainda o surgimento de postos de gasolina, armazéns para venda de implementos agrícolas e sementes, que reforçavam o setor urbano, acelerando a prestação de serviço.³¹

Nas palavras de Edesio Fernandes, o processo de urbanização no Brasil foi determinado pelas exigências e obstáculos de uma industrialização voltada para o exterior.³² O processo de industrialização tem, por consequência, a concentração de população, produção e consumo em centros urbanos superpopulados. Traçando um perfil histórico sobre essa questão, acrescenta José Roberto Bassul:

A aglomeração demográfica em núcleos urbanos passou a caracterizar o Brasil a partir da crise mundial de 1929, que alcançou o ciclo do café paulista e empurrou grandes contingentes de desempregados em direção aos núcleos urbanos (CHAFFUN, 1996, pp. 18-19). Esse processo de urbanização tornou-se especialmente agudo entre a segunda metade dos anos 1950 e a década de 1970, no chamado “período desenvolvimentista”. Ao longo desses anos, caracterizados por elevadas taxas de crescimento demográfico, a população brasileira passou a concentrar-se maciçamente em cidades cada vez maiores, que adquiriram um perfil metropolitano. Os municípios viram-se obrigados a lidar com os efeitos da urbanização acelerada inteiramente desamparados para essa imensa tarefa. Não havia recursos financeiros suficientes, meios administrativos adequados nem instrumentos jurídicos específicos. Influenciado pelos setores dominantes na economia urbana, o aparelho estatal dirigia seus escassos recursos para investimentos de interesse privado e adotava normas e padrões urbanísticos moldados pelos movimentos do capital imobiliário. Tanto quanto ocorria com a renda econômica nacional, a “renda” urbana concentrava-se. A cidade cindiu-se. Para poucos, os benefícios dos aportes tecnológicos e do consumo afluente. Para muitos, a privação da cidadania e a escravidão da violência.³³

A partir da década de 1940, ensina Milton Santos, os nexos econômicos passam a ter uma enorme relevância nas dinâmicas das cidades – com especial vantagem, nesse aspecto, para a cidade de São Paulo – sem desconsiderar-se o importante papel das funções administrativas; estas, ainda hoje com peso significativo em capitais como Florianópolis e Rio de Janeiro. É apenas nos anos

31 ROSSINI apud SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. p. 26-27.

32 FERNANDES, 1998. p. 207.

33 BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Org.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010. p. 71-90. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf>. Acesso em: 10 set. 2014. p. 71.

seguintes que a integração do território brasileiro – até então, um “grande arquipélago, formado por subespaços que evoluíam segundo lógicas próprias”³⁴ - passa a se tornar viável, quando são as estradas de ferro interligadas e as estradas de rodagem construídas.

Entre as décadas de 1940 e 1980, nas palavras do autor, “dá-se verdadeira inversão quanto ao lugar da residência da população brasileira”:³⁵ enquanto, nestes quarenta anos, a população brasileira triplica, a população urbana do país se multiplica por sete vezes e meia.

Centros urbanos marcados por forte industrialização e concentração de serviços atraem grande fluxo de migrantes. São Paulo, a cidade mais rica entre todas as brasileiras, é a que tem, por consequência, o maior poder de atração. A partir da década de 1960 começam a ser percebidos os problemas trazidos por esse forte movimento de migração. Segundo Santos, entre as décadas de 1970 e 1980, a Região Metropolitana de São Paulo recebe 17,37% do total de migrantes em todo o país – o dobro do fluxo registrado na cidade do Rio de Janeiro. Sobre este momento histórico, Hely Lopes Meirelles cita interessante passagem de Figueiredo Ferraz, ex-prefeito da capital paulista:

As massas migratórias não fluem apenas para as cidades receptoras, mas tomam-nas como que se as assaltassem, e, qual manchas imensas, cercam-nas por completo, numa ocupação territorial convulsionada, configurando um cinturão de miséria.³⁶

A partir de então, fica evidente a necessidade de um método de planejamento prévio para nortear a administração dos municípios, de forma a prevenir uma urbanização desordenada e problemática.

O sociólogo Luiz César de Queiroz Ribeiro, na obra *Reforma urbana e gestão democrática*, descreve três fases do processo de urbanização verificado no Brasil: uma primeira etapa, no período colonial, quando a cidade, improdutiva, é tida como mero local do controle da acumulação de capital através da exploração de trabalho escravo; uma segunda etapa, caracterizada pelo desenvolvimento de uma economia

34 SANTOS, 2005. p. 29.

35 SANTOS, 2005. p. 31.

36 FERRAZ apud MEIRELLES et al, 2008. p. 554.

própria da cidade, que ainda está inserida dentro do contexto agroexportador, mas agora é sede de uma parte da acumulação de capital mercantil; e, por fim, uma terceira etapa, da cidade da indústria, primeiramente orientada para a produção de bens salariais de consumo (vestuário, alimentação etc.) e posteriormente orientada para a produção de bens de consumo de luxo.³⁷ O autor complementa:

Em todos estes momentos temos três aspectos marcantes que estão na raiz dos nossos problemas urbanos: (I) a industrialização com a formação concomitante de uma “massa marginal” constituída por um excessivo exército industrial de reserva; (II) o bloqueio da formação da moderna cidadania; e (III) a constituição de poderosos interesses mercantis ligados à acumulação urbana, base do que chamamos no início deste artigo de “poder urbano corporativo”.³⁸

Hoje, na Região Metropolitana de São Paulo, observa-se uma megalópole com proporções comparáveis, quando observados os fatos, às de uma nação: trata-se de uma população estimada de 20.284.891 habitantes,³⁹ em uma enorme e contínua mancha urbana. O impressionante número de moradores atraídos por oportunidades de emprego na região gerou uma grande demanda por serviços básicos como moradia, saneamento, transporte e áreas de lazer, em descompasso com a capacidade do poder público para provê-los. Tal fato inevitavelmente resulta em inúmeras deficiências nas condições de habitação e na qualidade de vida da população brasileira urbana, às quais têm de responder os poderes Executivo e Legislativo.

A seguir, ver-se-á um breve histórico a analisar as causas que levaram à criação de uma legislação urbanística brasileira, bem como as condições pelas quais se deu tal processo.

1.5. Desenvolvimento de uma legislação urbanística e de novas políticas

37 CARDOSO, Adauto Lúcio; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003. p. 19-20.

38 CARDOSO; RIBEIRO, 2003. p. 21.

39 SEADE, **Perfil da Região Metropolitana de São Paulo**. 2014. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/perfil_regional/index.php> Acesso em 10 de setembro de 2014.

O arquiteto e urbanista Luiz de Pinedo Quinto Jr. traça um histórico acerca do surgimento dos primeiros planos diretores no país ao final do século XIX; naquela época, não mais que meros instrumentos de garantia da reprodução do complexo agroexportador nacional:

No Brasil, o surgimento dos primeiros planos urbanísticos de caráter moderno acontece em função da crise do funcionamento das cidades portuário-exportadoras e do complexo agroexportador no final do século XIX; o objetivo central dos primeiros planos urbanísticos era garantir a realização dos fluxos de mercadorias.

Assim sendo, os primeiros planos diretores e urbanísticos no seu sentido moderno no Brasil eram garantir a reprodução do complexo agroexportador (...) A questão da habitação de interesse social no Brasil não era colocada como um elemento estratégico nos planos urbanísticos.⁴⁰

A partir da primeira metade do século XX, como exposto no capítulo anterior, o Brasil enfrenta um fenômeno de rápida industrialização que começa a pôr em cheque as políticas retardatárias de planejamento urbano existentes. Desde 1930, segundo Edesio Fernandes, “inúmeras leis federais, estaduais, metropolitanas e locais, de alguma maneira relacionadas com a questão do controle do uso do solo nas cidades, têm sido aprovadas”.⁴¹ Entretanto, como será exposto adiante, é apenas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que a política urbana vai assumir um papel de protagonismo no ordenamento jurídico pátrio.

Em 1943, o Governo Federal, ciente das deficiências no que se refere às condições de habitação nas grandes cidades brasileiras, resolve criar a Fundação da Casa Popular, voltada à produção de habitação popular a fim de responder aos grandes movimentos migratórios do interior em direção a capitais como São Paulo e Rio de Janeiro. A iniciativa fracassou; não existiam, de acordo com Quinto Jr., recursos financeiros, instrumentos políticos, nem legislação urbana capaz de enfrentar o crescente problema urbano no Brasil. Nessa época começam a se formar, nas áreas urbanas, as favelas.⁴²

40 QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana na Europa. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.). **A Urbanização Brasileira: conceitos, diálogos e práticas**. 2. ed. Chapecó: Argos, 2013. p. 53-54

41 FERNANDES, 1998. p. 212-213.

42 QUINTO JUNIOR, 2013. p. 57

Em 1964 o Governo Federal, pouco após o golpe de Estado a que se seguiu o regime militar, cria o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), por intermédio da lei n.º 4.380, de 21 de agosto daquele ano. Em seu art. 55 são atribuídas ao Serfhau, dentre outras, as funções de estabelecer normas técnicas para a elaboração de planos diretores e assistir aos municípios na elaboração ou adaptação de seus planos diretores às normas técnicas. Sobre o período seguinte à instituição do Serfhau, discorre Quinto Jr.:

Existe um consenso na teoria relativo a este período de que tais planos diretores acabaram assumindo um caráter burocrático e tecnocrático, pois funcionaram como um relatório técnico de como organizar a cidade de forma ideal sem levar em consideração os problemas urbanos concretos, como especulação imobiliária, problemas habitacionais e de expansão urbana, que não foi aplicado na maioria das cidades e funcionou mais como um requisito burocrático para a liberação de verbas e financiamentos públicos. A cidade é pensada como um espaço de apropriação dos setores econômicos hegemônicos que impõem seu projeto para toda a sociedade; a função social da propriedade é entendida como instrumento de controle do estado e não para política social.⁴³

Em 30 de novembro de 1964 é sancionada a lei n.º 4.504, conhecida como Estatuto da Terra, a regular “os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola”.⁴⁴ De acordo com Quinto Jr. a legislação, avançada para sua época, não foi aplicada.⁴⁵

Apenas em 1983, quando o Brasil ainda se encaminhava lentamente para o reestabelecimento da democracia, surgiria uma legislação urbanística com a pretensão de controlar o problema da especulação imobiliária, com instrumentos de caráter social a fim de diminuir a exclusão da população de baixa renda que cada vez mais se aglomerava nas periferias das grandes cidades. Era o Projeto de Lei n.º 775, cuja ementa enuncia:

Define normas de ocupação do solo urbano, caracteriza a função social da propriedade urbana, fixa as diretrizes, instrumentos, equipamentos urbanos, equipamentos comunitários, dita normas para a regularização fundiária de áreas urbanas, cria o direito de preempção (preferencia) e o direito de superfície em relação aos terrenos urbanos)

43 QUINTO JUNIOR, 2013. p. 61

44 Lei n.º 4.504/64, art. 1º.

45 QUINTO JUNIOR, 2013. p. 61

O projeto, que segundo José Roberto Bassul, foi rotulado como “comunista” pelos setores empresariais, daria origem a uma Lei de Desenvolvimento Urbano. Acabou abandonado por pressão do setor imobiliário, que acusava o projeto de ameaçar o direito de propriedade no Brasil. Objetivando uma melhoria da qualidade de vida nas cidades, o projeto de lei dispunha de diretrizes e instrumentos para tal, conforme elencadas por Bassul:

- a) a recuperação pelo poder público de investimentos de que resulte valorização imobiliária;
- b) a possibilidade de o poder público realizar desapropriações de imóveis urbanos visando à renovação urbana ou para combater a estocagem de solo ocioso;
- c) o direito de preempção (preferência);
- d) a taxação da renda imobiliária resultante de fatores ligados à localização do imóvel;
- e) o direito de superfície;
- f) o controle do uso e ocupação do solo;
- g) a compatibilização da urbanização com os equipamentos disponíveis;
- h) o condicionamento do direito de propriedade (imposto progressivo e edificação compulsória);
- i) a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda;
- j) o reconhecimento jurídico da representação exercida pelas associações de moradores;
- k) o estímulo à participação individual e comunitária;
- l) o direito de participação da comunidade na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
- m) a legitimação do Ministério Público para propor ações em defesa do ordenamento urbanístico.⁴⁶

Após o abandono do projeto, maiores avanços na legislação, com a elaboração de uma nova Constituição, viriam apenas ao final da década.

1.6. A Constituição Federal e o Estatuto da Cidade

Com o fim do regime militar em 1985, o Brasil começa a trilhar seu caminho para a redemocratização. Em 1986 é instalada uma Assembléia Nacional Constituinte, com oportunidades de participação popular inéditas em território

46 BASSUL, 2010. p. 76.

brasileiro.

(...) foram admitidas, ao lado daquelas formuladas pelos próprios constituintes, emendas de iniciativa dos cidadãos, desde que trouxessem, no mínimo, a assinatura de trinta mil eleitores e fossem patrocinadas por, pelo menos, três associações representativas. No total, foram apresentadas 122 emendas populares, que somaram mais de doze milhões de assinaturas. No entanto, somente 83 delas atenderam às exigências regimentais e foram oficialmente aceitas. Entre essas estava a **Emenda Popular da Reforma Urbana**.⁴⁷

A Emenda Popular da Reforma Urbana pretendia incluir na nova Constituição instrumentos como a possibilidade de o poder público desapropriar imóveis urbanos por interesse social mediante pagamento em títulos da dívida pública, a captura de mais-valias imobiliárias decorrentes de investimentos públicos, os impostos progressivos, o direito de preempção (preferência) e o parcelamento e a edificação compulsórios. É, portanto, fácil identificar influências do finado Projeto de Lei n.º 775 na elaboração da Emenda, que, assim como aquele, enfrentou oposição.

Ao final do processo constituinte, a Emenda Popular da Reforma Urbana resultou parcialmente aprovada, o que parece ter parcialmente desagradado a ambos os polos do debate. De um lado, o MNRU mostrava-se insatisfeito porque a função social da propriedade, diretriz fundamental da Emenda, havia sido submetida a uma lei federal que fixasse as diretrizes da política urbana e, ainda, a um plano diretor municipal. De outro, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) tornava pública sua inconformidade com o usucapião urbano.⁴⁸

Em 1988 é promulgada a nova Constituição da República Federativa do Brasil, a primeira de nossas Constituições a representar uma verdadeira revolução no trato da questão urbana. Ela dispõe sobre a proteção da propriedade e seu condicionamento à função social,⁴⁹ o uso e a ocupação do solo,⁵⁰ a competência da União no papel de instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico e transportes urbanos⁵¹ e a competência dos municípios na promoção de ordenamento territorial adequado, mediante

47 BASSUL, 2010. p. 77

48 MARICATO apud BASSUL, 2010

49 CF, arts. 5º, XXII, XXIII, XXIV; 170, II e III; 182; 184; 185 e 186.

50 CF, arts. 21, IX, XX e XXI; 23, IX; 24, I; 25, § 3º; 30, VIII; 43; 48, IV; 174; 178, I; 182, §§ 1º e 2º.

51 CF, art. 21, XX.

planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.⁵²

A nova Constituição dedica um capítulo às políticas urbanas: o Capítulo II (Da Política Urbana) do Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira) dispõe sobre instrumentos urbanísticos como a desapropriação com títulos da dívida pública e a progressividade dos impostos no tempo, também descrevendo o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana das cidades brasileiras, sendo obrigatório para aquelas com mais de 20 mil habitantes.⁵³ Sobre as sanções que um município pode receber ao não atender tal obrigatoriedade de instituir o plano diretor, ensina Nelson Saule Junior:

Um dos posicionamentos é, na falta deste instrumento, qualquer norma sobre direito urbanístico que implicar numa restrição do direito individual da propriedade não ter aplicabilidade, pois passa a ser inconstitucional. Para Moreira Neto, a sanção impositiva ao Município que viesse a produzir legislação sem um Plano Diretor, ou contra seus dispositivos, é a nulidade, por inconstitucionalidade, de todas as normas assim baixadas, pois não representariam a concretização das exigências que devem ser expressas naquele instrumento fundamental da política urbana; por conseguinte, **sem Plano Diretor onde seja obrigatório, não há política urbana constitucionalmente válida [...]**⁵⁴

Sobre o princípio da função social na Constituição, aponta Quinto Junior:

A atualização dos princípios da função social da propriedade urbana possibilitou um grande avanço após 1988 e também a politização dos instrumentos e da legislação urbanística, fruto de uma acirrada polêmica dentro da subcomissão da Constituinte, que tratava da política urbana e dos transportes, e fruto do papel do processo de mobilização dos movimentos sociais.⁵⁵

No art. 182, §4º, da Constituição, prevê-se que a administração do município pode aplicar instrumentos de forma a garantir o cumprimento da função social da propriedade por parte do proprietário de imóvel urbano, tais como o imposto progressivo sobre a propriedade predial e territorial e a desapropriação mediante

52 CF, art. 30, VIII.

53 CF, art. 182, §§ 1º e 4º, II, III.

54 SAULE JUNIOR, Nelson. O tratamento constitucional do plano diretor como instrumento de política urbana. In: FERNANDES, Edesio (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 39.

55 QUINTO JUNIOR, 2013. p. 63-64

pagamento em títulos da dívida pública. Cabe ressaltar porém que, para tanto, a propriedade deve estar em área definida no plano diretor como sujeita à aplicação de tais instrumentos, além de haver lei municipal específica a dispor sobre as exigências de atendimento à função social junto à informação acerca do procedimento e do prazo requerido para o cumprimento das mesmas. A lei municipal específica, que não se confunde com o plano diretor – a conter as linhas mestras e os instrumentos para a definição das exigências previstas na lei municipal específica – se destina a conter normas urbanísticas concretas para uma determinada área da cidade.⁵⁶

A Constituição de 1988 introduziu um amplo conjunto de princípios e normas a promover uma nova política urbana, com os olhos voltados para o atendimento à função social da propriedade e para a garantia da função social da cidade. Porém, havia ainda a necessidade de uma lei a regular os dispositivos previstos no Capítulo II do Título VII:

Pela primeira vez numa Carta Constitucional brasileira aparece um capítulo específico sobre a política urbana. Por outro lado, **como no Brasil a cultura jurídica não trabalha com leis autoaplicáveis, foi necessário elaborar uma Lei de Desenvolvimento Urbano, conforme estabelece o artigo 182 da Constituição Federal.** O projeto de lei do senador Pompeu de Souza, denominado **Estatuto da Cidade**, entra em tramitação logo após a aprovação da Constituição, o que foi importante para regulamentar os instrumentos urbanísticos e o Plano Diretor.⁵⁷

Mesmo tendo entrado em tramitação logo após a aprovação da Constituição Federal, conforme aponta Quinto Jr., a Lei de Desenvolvimento Urbano, ou Estatuto da Cidade (lei n.º 10.257/2001), só foi aprovada mais de dez anos depois; a longa espera foi devida ao mesmo motivo segundo o qual abandonou-se o Projeto de Lei n.º 775/83, mencionado no subitem anterior: a pressão do empresariado da construção civil, descontente com as amplas interferências promovidas pela nova lei em elementos da produção imobiliária.

O Estatuto da Cidade possui instrumentos muito poderosos para produzir um processo de gestão municipal e territorial inovador, mas ainda enfrenta problemas com um setor importante do processo de produção da cidade, o

56 SAULE JUNIOR, 1998. p. 59.

57 QUINTO JUNIOR, 2013. p. 63-64

setor imobiliário, que não quer contribuir com as políticas sociais de controle da especulação imobiliária (...)⁵⁸

Conforme explicitado em seu art. 1º, o Estatuto da Cidade é a lei federal a regulamentar os artigos 182 e 183, do Capítulo II (Da Política Urbana) do Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira) da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O Estatuto prevê um amplo conjunto de instrumentos a permitir que o Município construa uma política urbana que concretize a função social da propriedade urbana e o direito à cidade.

O advogado especialista em Direito Urbanístico Edesio Fernandes descreve quatro pontos principais do Estatuto da Cidade:⁵⁹

1. As funções sociais da propriedade e da cidade: segundo Fernandes, o Estatuto da Cidade propõe uma mudança de “olhar”, substituindo o princípio individualista do Código Civil pelo princípio das funções sociais da propriedade e da cidade. Com isso, para o autor, estabelecem-se as bases de um novo paradigma jurídico-político que controle o uso do solo e o desenvolvimento urbano pelo poder público e pela sociedade organizada.
2. Os instrumentos para materialização dos princípios: o Estatuto, segundo Fernandes, não apenas regulamentou os instrumentos urbanísticos e financeiros instituídos pela Constituição Federal de 1988, como também criou outros – há, na lei federal, uma série de instrumentos jurídicos que podem ser usados pelas administrações municipais, especialmente no âmbito dos seus planos diretores, para regular, induzir e/ou reverter a ação dos mercados de terras e propriedades urbanas, de acordo com princípios de inclusão social e sustentabilidade ambiental.
3. A integração entre planejamento, legislação e gestão urbano-ambiental: processos sociopolíticos e mecanismos jurídicos que garantam a participação efetiva de cidadãos e associações representativas no processo de formulação

58 QUINTO JUNIOR, 2013. p. 75

59 FERNANDES, Edesio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anacláudia (Org.). **O Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010. p. 55-70. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf>. Acesso em: 10 set. 2014. p. 61-64.

e implementação do planejamento urbano-ambiental e das políticas públicas, para o autor, são essenciais na democratização dos processos decisórios locais, não mais apenas como condição de legitimidade sociopolítica, mas também como condição de legalidade das leis e políticas urbanas. Sobre esse ponto trazido pelo Estatuto, são pertinentes as observações de Raquel Rolnik:

De acordo com as diretrizes expressas no Estatuto, **os Planos Diretores devem contar necessariamente com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas, sobretudo, na implementação e gestão das decisões** do Plano. Assim, mais do que um documento técnico, normalmente hermético ou genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, **o Plano passa a ser um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território.** Não se trata aqui da tradicional fase de “consultas” que os planos diretores costumam fazer – a seus interlocutores preferenciais, “clientes” dos planos e leis de zoneamento, que dominam sua linguagem e simbolização. O desafio lançado pelo Estatuto incorpora o que existe de mais vivo e vibrante no desenvolvimento de nossa democracia – a participação direta (e universal) dos cidadãos nos processos decisórios.⁶⁰

4. A regularização fundiária dos assentamentos informais: além de regulamentar o instituto já existente do usucapião especial urbano, o autor aponta que a nova lei avançou no sentido de admitir a utilização de tal instrumento de forma coletiva. Diversos dispositivos importantes foram aprovados de forma a garantir o registro de tais áreas informais nos cartórios imobiliários. Sobre o tema, Rolnik traz à discussão a importante questão da concessão do direito real de uso para imóveis públicos ocupados por posseiros, que acabou vetado no momento em que a lei foi sancionada:

Os números não são precisos, porém **podemos afirmar que mais da metade de nossas cidades é constituída por assentamentos irregulares, ilegais ou clandestinos**, que contrariam de alguma forma as formas legais de urbanização. Uma parte significativa desses assentamentos é composta por posses de propriedades públicas ou privadas abandonadas ou não utilizadas. (...) Para enfrentar essa questão, o Estatuto aprovado no Congresso previa a regulamentação do usucapião (inclusive coletivo) para regularizar posses em terrenos privados, e a concessão do direito real de uso para imóveis públicos ocupados por

60 ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson. **Estatuto da Cidade**: novas perspectivas para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001. p. 7.

posseiros.⁶¹

A autora agora aponta alguns de seus maiores benefícios à promoção da cidadania, prevendo desafios:

O Estatuto abre uma nova possibilidade de prática, apresentando uma nova concepção de planejamento urbano, mas depende fundamentalmente do uso que dele fizerem as cidades. Boa parte dos instrumentos – sobretudo os urbanísticos – depende dos Planos Diretores; outros de legislação municipal específica que aplique o dispositivo na cidade. Os cidadãos têm, entretanto, o direito e o dever de exigir que seus governantes encarem o desafio de intervir, concretamente, sobre o território, na perspectiva de construir cidades mais justas e belas.⁶²

Em 2003, o Governo Federal decide pela criação do Ministério das Cidades, encarregado de promover políticas nacionais para a solução dos três principais problemas sociais que afetam a população brasileira urbana: moradia, saneamento e mobilidade.⁶³ A professora universitária e ex-Secretária Executiva do Ministério das Cidades, Erminia Maricato, descreve o contexto que levou à necessidade de sua criação:

A proposta do Ministério das Cidades veio ocupar um vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e o destino das cidades. A última proposta de política urbana implementada pelo governo federal se deu no regime militar (1964-1985). Com a crise fiscal que atingiu o país em 1980 e a falência do Sistema Financeiro da Habitação e do Sistema Financeiro do Saneamento, a política urbana e as políticas setoriais formuladas e implementadas pelo Regime Militar entram em colapso. Desde 1986 a política urbana seguiu um rumo errático no âmbito do governo federal. Não faltaram formulações e tentativas de implementação, mas todas elas tiveram vida muito curta.⁶⁴

Maricato ressalta a importância dada pela pasta à participação popular na elaboração de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) pautada pela ação conjunta de governo e sociedade na resposta aos três principais

61 ROLNIK; SAULE JÚNIOR, 2001. p. 8-9.

62 ROLNIK; SAULE JÚNIOR, 2001. p. 9.

63 MARICATO, Erminia. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. In: **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, v. 12, p. 211-220, fev. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_12_completo.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2014. p. 215.

64 MARICATO, 2006. p. 214.

problemas urbanos aos quais o Ministério tenta responder:

Para iniciar um amplo processo participativo de discussão e formulação da PNDU, o Ministério das Cidades convocou a primeira Conferência Nacional das Cidades, em 2003, e a segunda, em 2005. As conferências nacionais foram precedidas de conferências municipais e estaduais que trataram de debater teses e propostas previamente preparadas, bem como de eleger delegados para a conferência nacional. Cerca de 2.800 delegados (de movimentos sociais, entidades empresariais, sindicais, de pesquisadores, de universidades de ONGs, de profissionais de arquitetura, engenharia e geografia e ainda de instituições governamentais e legislativas) participaram dos encontros nacionais. O Conselho das Cidades, eleito na primeira conferência nacional, e as quatro Câmaras Técnicas que o compõem (ligadas às quatro secretarias nacionais) começaram a funcionar no início de 2004. O Conselho aprovou as propostas das políticas nacionais de habitação, saneamento ambiental, trânsito, mobilidade e transporte urbano. Aprovou ainda a Campanha Nacional pelos Planos Diretores Participativos e o Programa Nacional de Regularização Fundiária, entre outros assuntos.⁶⁵

A criação do Ministério das Cidades faz parte de uma grande mudança no tratamento da questão urbana no Brasil, iniciada pela Constituição de 1988 e aprofundada pelo Estatuto da Cidade de 2001. Deste, a seguir, veremos cinco dos principais instrumentos jurídicos de política urbana.

1.7. Instrumentos de política urbana no Estatuto da Cidade

São os principais instrumentos de desenvolvimento da política urbana adotados pelo Estatuto da Cidade:

1.7.1. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios⁶⁶

A fim de que a propriedade cumpra a sua função social, evitando a proliferação de espaços vazios ou subutilizados na paisagem da urbe, o Estatuto da Cidade estabelece este instrumento de política urbana. Considera-se subutilizado um imóvel, de acordo com o Estatuto, quando seu aproveitamento é inferior ao

65 MARICATO, 2006. p. 215-216.

66 Lei n.º 10.257/2001, art 5º e 6º.

mínimo estabelecido pelo plano diretor do Município, ou pela legislação dele decorrente.

1.7.2. Progressividade do IPTU no tempo⁶⁷

No descumprimento dos prazos e das condições para a implementação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, tem o Município o direito de majorar a alíquota do IPTU do imóvel em questão progressivamente, por até cinco anos consecutivos.

1.7.3. Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública⁶⁸

Após cinco anos, se a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios ainda não houver sido cumprida, o Município pode manter a cobrança da alíquota máxima de 15% ou proceder à desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública. A indenização deve refletir o valor da base de cálculo do IPTU. O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel – que poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros – no prazo máximo de cinco anos, a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

1.7.4. Usucapião especial urbano⁶⁹

Prevê o Estatuto da Cidade que a pessoa que exerça a posse de área ou edificação urbana de até 250m², por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, pode adquirir seu domínio, desde que não seja proprietária de outro imóvel urbano ou rural. Dispõe, também, que as

67 Lei n.º 10.257/2001, art 7º.

68 Lei n.º 10.257/2001, art 8º.

69 Lei n.º 10.257/2001, arts. 9º a 14.

áreas urbanas com mais de 250m², quando 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, podem ser usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público, tendo o autor os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita.

1.7.5. Direito de superfície⁷⁰

Fundamentado no princípio da função social da propriedade, tem como finalidade um melhor aproveitamento da área da propriedade, permitindo que o proprietário de um terreno urbano conceda a outrem o direito de uso para exercer atividade de edificação. A concessão pode ser gratuita ou onerosa, abrangendo o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno. O responsável pelas edificações realizadas na superfície cedida pelo proprietário denomina-se superficiário, que também responde integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária.

1.7.6. Direito de preempção (preferência)⁷¹

Confere ao Poder Público Municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares. Será exercido pelo Poder Público sempre que este necessitar de áreas para regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, implantação de equipamentos urbanos e comunitários e criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, por exemplo. Somente lei municipal baseada no plano diretor, de acordo com o art. 25, § 1º do Estatuto, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção. O proprietário de imóvel localizado em área assim delimitada deve

70 Lei n.º 10.257/2001, arts. 21 a 23.

71 Lei n.º 10.257/2001, arts. 25 a 27.

notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município manifeste em até trinta dias seu interesse em comprá-lo.

1.7.7. Outorga onerosa do direito de construir⁷²

Segundo o art. 28 do Estatuto, pode o proprietário de imóvel urbano adquirir do Poder Público o direito de construção sobre área maior que a prevista no coeficiente de aproveitamento básico previsto no plano diretor. O coeficiente de aproveitamento básico do solo é a relação entre a área edificável e a área do terreno em questão, e é fixado de acordo com as condições de infraestrutura da região, entre outros critérios. Para obter o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico do solo, o beneficiário deve prestar uma contrapartida, cujos recursos auferidos devem ser empregados em uma das finalidades previstas no art. 26, I a VIII, do Estatuto da Cidade: regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

1.7.8. Operações urbanas consorciadas⁷³

Pode o Poder Público Municipal, com a participação de proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, propor intervenções com o objetivo de alcançar, em uma determinada área, necessárias transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. Deve haver lei municipal específica a delimitar tal área para a aplicação dessas operações consorciadas, que funcionam como um plano diretor em miniatura para uma extensão específica da cidade.

72 Lei n.º 10.257/2001, arts. 28 a 31.

73 Lei n.º 10.257/2001, arts. 32 a 34.

1.7.9. Transferência do direito de construir⁷⁴

Confere, ao proprietário de imóvel urbano, privado ou público, mediante autorização de lei municipal baseada no plano diretor, a possibilidade de alienar ou exercer em outro local o seu direito de construir, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários, preservação histórica, ambiental, paisagística, social ou cultural ou servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. Proprietários de imóveis tombados em áreas de potencial construtivo muito maior que o utilizado podem, portanto, vender o direito de construir que teriam se o imóvel fosse uma edificação comum, sem interesse histórico.

1.7.10. Estudo de impacto de vizinhança⁷⁵

A lei municipal deve definir empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público Municipal. O estudo de impacto de vizinhança será executado a contemplar os efeitos trazidos pelo empreendimento ou atividade referentes à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise das seguintes questões: adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, por tudo que foi exposto, representam um novo olhar sobre a construção de cidades menos individualistas, buscando fazer prevalecer o direito de seus moradores a uma cidade

74 Lei n.º 10.257/2001, art. 35.

75 Lei n.º 10.257/2001, arts. 36 a 38.

que cumpra sua função social. Entre suas inovações, estão o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos, o direito de superfície, o direito de preempção e a obrigatoriedade, para cidades com mais de 20 mil habitantes, do plano diretor – este, aprofundado no próximo capítulo.

CAPÍTULO II

PLANO DIRETOR E ORDENAMENTO URBANO

O plano diretor, nas palavras de Flávio Villaça, é um documento elaborado a partir de um diagnóstico científico das realidades física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, a apresentar um conjunto de propostas pensadas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e a futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município. Essas propostas devem ser definidas pensando-se a curto, médio e longo prazo e, então, aprovadas por lei municipal.⁷⁶ Neste capítulo, será aprofundado o tema do plano diretor, conceituando-o e apresentando suas etapas de elaboração, até sua aprovação pela Câmara Municipal e sua subsequente implantação.

2.1. Plano diretor: conceito, elaboração, aprovação e implantação

A obra atualizada de Hely Lopes Meirelles traz seu conceito de plano diretor, ressaltando a importância de nele constem as aspirações da população urbana:

*O plano diretor ou plano diretor de desenvolvimento integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade.*⁷⁷

76 VILLAÇA, Flávio. Dilemas do plano diretor. In: VILLAÇA, Flávio. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012. p. 186.

77 MEIRELLES et al, 2008. p. 549.

Acrescenta-se que o plano diretor deve ser único para todo o território do município, embora deva ser sucessivamente adaptado à evolução das demandas da comunidade e do progresso da cidade. O plano diretor, portanto, não é estático; segundo o autor, o plano deve ser dinâmico e evolutivo:

O plano diretor deve ser uno e único, embora sucessivamente adaptado às novas exigências da comunidade e do progresso local, num processo perene de planejamento que realize sua adequação às necessidades da população, dentro das modernas técnicas de administração e dos recursos de cada Prefeitura.⁷⁸

De acordo com a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana das cidades brasileiras, sendo obrigatório para aquelas com mais de 20 mil habitantes.⁷⁹ Assinala-se o papel do plano diretor como instrumento norteador das ações da Administração do Município:

O plano diretor não é um projeto executivo de obras e serviços públicos, mas sim um instrumento norteador dos futuros empreendimentos da Prefeitura, para o racional e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade. Por isso não exige plantas, memoriais e especificações detalhadas, pedindo apenas indicações precisas do que a Administração Municipal pretende realizar, com a locação aproximada e as características estruturais ou operacionais que permitam, nas épocas próprias, a elaboração dos projetos executivos com a estimativa dos custos das respectivas obras, serviços ou atividades que vão compor os empreendimentos anteriormente planejados, sejam construções isoladas, sejam planos setoriais de urbanização ou de reurbanização, sejam sistemas viários, redes de água e esgoto, ou qualquer outro equipamento público ou de interesse social.⁸⁰

Na visão de Hely Lopes Meirelles, tem destaque o caráter técnico do plano diretor, ressaltando-se a necessidade da presença de profissionais especializados na matéria durante seu processo de elaboração:

A elaboração do plano diretor é tarefa de especialistas nos diversificados setores de sua abrangência, devendo por isso mesmo ser confiada a órgão

78 MEIRELLES et al, 2008. p. 549 e 550.

79 CF, art. 182, §§ 1º e 4º, II, III.

80 MEIRELLES et al, 2008. p. 550.

técnico da Prefeitura ou contratada com profissionais de notória especialização na matéria, sempre sob supervisão do prefeito, que transmitirá as aspirações dos munícipes quanto ao desenvolvimento do Município e indicará as prioridades das obras e serviços de maior urgência e utilidade para a população.⁸¹

São descritas três fases a definir o processo de elaboração do plano diretor: o ponto de partida é a coleta de dados, que são interpretados em uma segunda fase, para, enfim, serem fixados os objetivos do plano diretor. Entretanto:

[...] não bastará que se completem essas fases e se apresente o mais perfeito conjunto de elementos cartográficos, memoriais, especificações, normas técnicas, se não se converter todo esse instrumental em lei, para que se torne impositivo para a Administração e os administrados.⁸²

Instituído na forma de lei complementar, o plano diretor deve ser aprovado pela Câmara Municipal e sancionado pelo prefeito, estabelecendo diretrizes, normas, programas e projetos para o desenvolvimento da cidade. O Estatuto da Cidade⁸³, conforme ensina Carlos Henrique Dantas da Silva, complementa os artigos constitucionais com os seguintes pontos:⁸⁴

1. O plano diretor englobará todo o território municipal. Por isso, segundo Silva, é recomendável que toda a sociedade participe da criação do plano, das reuniões iniciais para o estabelecimento de metas até as ações finais dos programas e projetos. No processo de elaboração do plano diretor, o Poder Público deve garantir a realização de audiências e debates com a população, além da publicação de todas as informações e documentos produzidos e o acesso transparente a estes.
2. Além da obrigatoriedade já prevista na Constituição Federal para os municípios com mais de 20 mil habitantes, o Estatuto da Cidade vai além e dispõe como mandatório o plano diretor para cidades que integram regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Nesse caso, segundo o autor, é conveniente que os planos diretores das cidades próximas sejam

81 MEIRELLES et al, 2008. p. 551.

82 MEIRELLES et al, 2008. p. 551 e 552.

83 Lei n.º 10.257/2001, arts. 25; 28; 29; 32; 35; 40; 41 e 42.

84 SILVA, Carlos Henrique Dantas da. **Plano diretor**: teoria e prática. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 7-10.

coordenados entre si, evitando problemas relativos à expansão territorial. Silva exemplifica com a hipótese de uma cidade estabelecer uma zona industrial potencialmente poluidora próxima a uma zona residencial de uma cidade vizinha – planos diretores coerentes e coordenados na Região Metropolitana evitaria tal aberração. Também passa a ser obrigatório o plano diretor para cidades: integrantes de áreas turísticas, ou potencialmente turísticas; inseridas em áreas em que determinadas atividades ou empreendimentos causam ou venham a causar impacto ambiental; caracterizadas pela subutilização do solo, onde o Poder Público tenha interesse de utilizar-se de parcelamento ou edificação compulsória e de outros instrumentos como impostos progressivos no tempo ou desapropriação com pagamento por meio de títulos da dívida pública.

3. Por fim, o Estatuto estipula como minimamente necessários ao plano diretor os seguintes instrumentos, institutos e normas: a delimitação das áreas onde se aplicarem o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir; a alteração de uso do solo; as operações urbanas consorciadas; a transferência do direito de construir e os sistemas de acompanhamento e controle, como o Cadastro Técnico Municipal e uma fiscalização que observe o cumprimento das leis de Zoneamento Urbano e de Ocupação e Uso do Solo, além do Código de Obras e Posturas Municipais.

Acerca da aprovação na Câmara Municipal, Hely Lopes Meirelles sublinha a estabilidade que devem ter as regras e diretrizes do plano diretor:

A aprovação do plano diretor deve ser por lei, e lei com supremacia sobre as demais, para dar preeminência e maior estabilidade às regras e diretrizes do planejamento. Daí por que os Municípios podem estabelecer em sua legislação *quorum* qualificado para aprovação ou modificação da lei do plano diretor, infundindo, assim, mais segurança e perenidade a essa legislação. [...]⁸⁵

É possível relacionar alguns princípios norteadores de todo plano diretor. Saule Junior cita a importância de observar o princípio do desenvolvimento

85 MEIRELLES et al, 2008. p. 552.

sustentável,⁸⁶ que passou a ser um componente fundamental do desenvolvimento urbano. Conforme ensina, o desenvolvimento urbano referido no *caput* do art. 182 da Constituição Federal deve ser vinculado ao direito ao meio-ambiente, estabelecido no art. 225. Também deve estar atenta a política de desenvolvimento urbano ao atendimento das necessidades especiais da população pobre das cidades,⁸⁷ sob risco de violar direitos humanos e o direito ao desenvolvimento, que abrange direitos econômicos, sociais, culturais, civis e políticos e inclui necessidades básicas como alimentação, saúde, moradia, educação e meio-ambiente sadio.⁸⁸

Outro preceito que deve balizar uma política de desenvolvimento urbano à luz do desenvolvimento sustentável, expõe Saule Junior, é a incorporação da função social das cidades⁸⁹, compreendida pelo acesso de todos os cidadãos à moradia adequada, aos equipamentos e serviços urbanos, ao transporte público, ao saneamento básico, a boas condições de saúde, educação e demais direitos urbanos inerentes às dignas condições de vida na cidade.

Saule Junior aponta, ainda, o princípio constitucional da função social da propriedade a nortear o plano diretor.⁹⁰ Deve-se definir quando a propriedade urbana cumpre a sua função social, devendo coibir o uso especulativo da terra urbana como reserva de valor e assegurar o aproveitamento do potencial dos terrenos urbanos. Para assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social, o autor lista algumas diretrizes necessárias ao plano diretor:

- a) democratizar o uso, ocupação e a posse do solo urbano, de modo a conferir oportunidade de acesso ao solo urbano e à moradia;
- b) promover a justa distribuição dos ônus e encargos decorrentes das obras e serviços da infra-estrutura urbana;
- c) recuperar para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do Poder Público;
- d) gerar recursos para o atendimento da demanda de infra-estrutura e de serviços públicos provocada pelo adensamento decorrente da verticalização das edificações e para implantação de infra-estrutura em áreas não servidas;
- e) promover o adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos, sancionando a sua retenção especulativa de modo a coibir o uso especulativo da terra como

86 SAULE JUNIOR, 1998. p. 48.

87 SAULE JUNIOR, 1998. p. 49.

88 CANÇADO TRINDADE apud SAULE JUNIOR, 1998. p. 49.

89 SAULE JUNIOR, 1998. p. 51.

90 SAULE JUNIOR, 1998. p. 52.

reserva de valor.⁹¹

Hely Lopes Meirelles assinala que a implantação do plano diretor é feita pelos órgãos e agentes executivos do Município, que são sujeitos às normas e diretrizes previstas no plano diretor, na realização de seus empreendimentos – que, segundo Meirelles, abrangem execução de obras e serviços locais, abertura de vias públicas, regulamentação de uso do solo urbano e urbanizável, aprovação de loteamentos para fins urbanos, formação de núcleos industriais, controle da edificação e de atividades particulares que possam afetar o bem-estar da comunidade e medidas de preservação ambiental.⁹²

Na obra de Meirelles, ressalta-se que tanto o prefeito quanto os demais agentes públicos responsáveis pela implantação do plano diretor estão sujeitos a sanções, de acordo com o previsto no Estatuto da Cidade, quando são omissos no cumprimento de suas obrigações:

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 2001) acarreta a responsabilização do prefeito por *improbidade administrativa*, nos termos da Lei 8.429, de 2.6.1992, sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, se impedir ou deixar de garantir os requisitos relativos à gestão democrática e à transparência da fiscalização e implementação do plano diretor, bem como se não aprovar o plano diretor no prazo da lei ou, para os Municípios que já o tiverem, se não fizer revisar a lei instituidora do plano diretor a cada 10 anos (arts. 50 e 52, VI-VII).⁹³

Mais adiante, no quarto e último capítulo, ver-se-á de que maneira a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade são aplicados pela administração pública no que diz respeito à exigência de participação popular no processo de elaboração de planos diretores.

2.2. Ordenamento urbano

O ordenamento urbano consiste na disciplina da cidade e de suas atividades

91 SAULE JUNIOR, 1998. p. 54.

92 MEIRELLES et al, 2008. p. 552 e 553.

93 MEIRELLES et al, 2008. p. 553.

através da legislação municipal.⁹⁴ De acordo com Meirelles, a legislação municipal, ou regulamentação edilícia, tradicionalmente expressava limitações de segurança, higiene e estética,⁹⁵ havendo sido ampliado o conceito para abarcar todas as imposições do fenômeno da crescente urbanização.

Sobre o ordenamento urbano, cabe destacar algumas de suas principais disciplinas: a delimitação do perímetro urbano, o traçado urbano, o uso e ocupação do solo, o zoneamento, o loteamento, o controle das construções e a estética urbana.

2.2.1. Delimitação do perímetro urbano

Meirelles ensina que a delimitação do perímetro urbano deve ser feita por lei municipal, que também delimitará as áreas de expansão urbana e os núcleos em urbanização. Em uma situação de ampliação da zona urbana, Meirelles exemplifica, a Prefeitura deve enviar o texto integral da lei municipal promulgada ao INCRA, para que cesse a jurisdição federal sobre a nova área urbana e passe a valer a jurisdição municipal, que terá direito a arrecadar IPTU sobre os terrenos e construções lá localizados.⁹⁶

2.2.2. Traçado urbano

O desenho geral da cidade, chamado de traçado urbano, contém, entre outros, a descrição das vias públicas e dos espaços livres para planejamento de loteamentos e a delimitação entre lotes privados e vias públicas. Dele decorrem imposições de salubridade (destinadas a manter a limpeza e a saúde geral da cidade), segurança (devendo estabelecer a legislação municipal normas de pavimentação, construção e sinalização que previnam acidentes e riscos à população), funcionalidade (regulando o uso da propriedade particular a fim de

94 MEIRELLES et al, 2008. p. 553.

95 MEIRELLES et al, 2008. p. 554.

96 MEIRELLES et al, 2008. p. 556.

possibilitar uma cidade que esteja apta à satisfação de suas funções de habitação, trabalho, circulação e recreação) e de circulação (impondo a obrigação ao particular de permitir passagem a agentes administrativos para verificação e proteção do domínio público, ou limitando a circulação em vias públicas para fins de preservação patrimonial).⁹⁷

2.2.3. Uso e ocupação do solo urbano

O uso e ocupação do solo urbano, expõe Meirelles, constitui matéria legislativa de competência privativa do Município, sendo objeto de diretrizes do plano diretor e da regulamentação edilícia que vem a complementá-lo no objetivo de combater a especulação imobiliária e promover um bom aproveitamento do potencial construtivo da cidade:

*O controle do uso do solo urbano apresenta-se como das mais prementes necessidades em nossos dias, em que o fenômeno da urbanização dominou todos os povos e degradou as cidades mais humanas, dificultando a vida de seus moradores pela redução dos espaços habitáveis, pela deficiência de transportes coletivos, pela insuficiência dos equipamentos comunitários, pela promiscuidade do comércio e da indústria com as áreas de residência e de lazer. Daí o crescente encarecimento dos terrenos para habitação, o que vem impossibilitando sua aquisição pelos menos abastados e exigindo a intervenção do Poder Público no domínio fundiário urbano, para conter a indevida valorização imobiliária, quase sempre resultante dos melhoramentos públicos da área, custeados por todos mas auferidos por alguns.*⁹⁸

Para promover o controle do uso do solo urbano, através de lei a estabelecer o modo de utilização do solo conveniente a cada parte da cidade, harmonizando o direito de propriedade e a sua função social, é fundamental repartir as áreas urbanizáveis em zoneamentos urbanos.⁹⁹

97 MEIRELLES et al, 2008. p. 556-562.

98 MEIRELLES et al, 2008. p. 563.

99 MEIRELLES et al, 2008. p. 563-564.

2.2.4. Zoneamento urbano

O zoneamento, de acordo com Meirelles, é um instrumento eficiente de ordenação da cidade, devendo ser utilizado com prudência e respeitando os direitos adquiridos, tendo em vista que, muitas vezes, uma simples alteração na destinação do uso de uma determinada área urbana é capaz de provocar alterações profundas de caráter social e econômico. É utilizado pelo Município para “controlar o uso do solo povoado, as densidades de população, a localização, a dimensão, o volume dos edifícios e suas utilizações específicas, em prol do bem-estar da comunidade”.¹⁰⁰

A partir do uso do instrumento do zoneamento urbano, as áreas de uma cidade são divididas em zonas residenciais, comerciais, industriais e mistas, entre outras. Também deve ser classificado o uso de uma determinada área, podendo ser conforme (uso permitido para a área, em consonância com a legislação), desconforme (uso incompatível para o local, como, por exemplo, no caso de uma indústria que se instala em zona residencial) ou tolerado (nem conforme nem desconforme, sendo admitido mediante alvará de autorização).¹⁰¹ Cabe ressaltar que, em zonas mistas, onde não há indicação de utilização específica, não há uso desconforme, sendo qualquer uso admitido na omissão da lei.¹⁰²

2.2.5. Loteamento urbano

É a divisão voluntária do solo em unidades edificáveis, com abertura de vias e logradouros públicos, devendo ser submetida pelo proprietário do terreno à aprovação da Prefeitura para inscrição no Registro Imobiliário, transferência das vias públicas e espaços livres ao Município e alienação das unidades edificáveis aos interessados.¹⁰³ O loteamento urbano é regido pela Lei 6.766/79, que define requisitos urbanísticos a serem atendidos.

Tem-se observado, nos arredores das grandes cidades brasileiras, o

100MEIRELLES et al, 2008. p. 564.

101MEIRELLES et al, 2008. p. 565-566.

102MEIRELLES et al, 2008. p. 569.

103MEIRELLES et al, 2008. p. 569.

crescente surgimento de grandes loteamentos fechados, com equipamentos e serviços urbanos autossuficientes. Suas vias não transferidas ao Município, tendo ingresso autorizado somente para moradores. Não há legislação específica a orientar a formação dos condomínios fechados, impondo-se, entretanto, um regramento legal para disciplinar os encargos de segurança, salubridade, saneamento básico e conservação das vias, que podem ser prestados tanto pelo Poder Público quanto por empresa privada, a depender da vontade dos condôminos.¹⁰⁴

2.2.6. Controle das construções urbanas

Conforme exposto previamente, do traçado urbano decorrem as imposições de garantir, no ambiente urbano, segurança, salubridade e funcionalidade. Para que uma construção atenda a tais imposições, deve estar sujeita aos controles técnico-funcional e urbanístico, referentes, respectivamente, à sua estrutura e à sua integração harmônica com a cidade.¹⁰⁵

A reunir todos os requisitos relativos às construções, ensina Meirelles, está o código de obras do Município, que deve ser elaborado especificamente para a realidade local e conter preceitos nos aspectos de estrutura, função e forma para regular as construções urbanas.¹⁰⁶

2.2.7. Estética urbana

Não menos importante é a proteção estética da cidade, cuidando dos “aspectos artísticos, panorâmicos, paisagísticos, monumentais e históricos, de interesse cultural, recreativo e turístico da comunidade”.¹⁰⁷

A questão do posicionamento de anúncios e cartazes na paisagem urbana

104MEIRELLES et al, 2008. p. 574.

105MEIRELLES et al, 2008. p. 574.

106MEIRELLES et al, 2008. p. 575.

107MEIRELLES et al, 2008. p. 576.

desencadeou grande discussão na cidade de São Paulo, que aprovou, em 2006, a Lei 14.223, ou Lei Cidade Limpa, a proibir anúncios publicitários em muros, coberturas e laterais de edifícios. É uma medida de proteção estética, tendo o Município o poder de regular e conter a atividade publicitária na área urbana. A proteção paisagística, monumental e histórica da cidade, portanto, é de competência do Município, que deve zelar pela proteção de sua herança histórica, artística e cultural, promovendo a “recreação espiritual” da população cidadina.¹⁰⁸

No terceiro capítulo, será exposto um histórico do desenvolvimento de planos diretores no caso específico da cidade de Florianópolis, analisado a partir da década de 1950, quando o município aprovou seu primeiro plano. Em janeiro de 2014 foi aprovada a Lei Complementar n.º 482 a instituir um novo plano diretor para a capital catarinense, a cujo processo de elaboração mediante participação popular será dada especial atenção.

108MEIRELLES et al, 2008. p. 577.

CAPÍTULO III

LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E PLANEJAMENTO URBANO EM FLORIANÓPOLIS

Muitas décadas antes de a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade estabelecerem a obrigatoriedade da elaboração de um plano diretor para Florianópolis, a capital catarinense já dava seus passos nesse sentido – apesar de, àquela época, as discussões sobre o planejamento da cidade não contarem com a participação da população conforme é exigida hoje pela legislação vigente. Segundo Almir Francisco Reis, em sua obra *Ilha de Santa Catarina: permanências e transformações*, a cidade tem sido objeto de propostas de ordenação do uso e ocupação do solo desde a década de 1950, quando foi desenvolvido e aprovado seu primeiro plano diretor.

3.1. Breve histórico dos planos diretores em Florianópolis

De acordo com Luis Felipe Cunha, os primeiros planos diretores, de 1955 e 1976, carregam as características de um período de planejamento fortemente regulado pelo Estado e de grande influência do urbanismo modernista.¹⁰⁹ Almir Francisco Reis aponta as principais propostas do plano pioneiro de 1955:

O primeiro Plano Diretor de Florianópolis foi desenvolvido a partir de 1952 [...] e aprovado em 1955 (Lei n.º 246/1955). [...] com ênfase colocada no desenvolvimento econômico da cidade, através do incentivo a atividades industriais dinâmicas e modernas. Daí a proposição de um porto na área continental, entre a Ponta do Leal e a Ponte Hercílio Luz, o qual condicionou fortemente o plano.

[...] Dentre os efeitos sobre a estrutura urbana de Florianópolis destacam-se as alterações colocadas pela nova legislação de uso do solo, que alteraram profundamente a estrutura espacial do centro da cidade, com destaque para o alargamento de ruas, para a verticalização da malha colonial e para a

¹⁰⁹CUNHA, Luis Felipe. **A esfera pública e o Plano Diretor Participativo de Florianópolis**. 2013. 180 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis, 2013. p. 106.

criação de aterros sobre o mar visando a instalação de atividades urbanas [...] ¹¹⁰

Anselmo Heidrich, em sua dissertação *A função da propriedade na Ilha de Santa Catarina*, sublinha alguns dos objetivos do primeiro plano diretor de Florianópolis e algumas realidades da ilha-capital que foram ignoradas:

Sua inspiração, como convinha à época, era de clara inspiração “desenvolvimentista” e o poder municipal buscava formas de trazer a industrialização à cidade. Não se tratava de uma visão meramente governamental, os próprios técnicos, arquitetos e engenheiros de então tinham influência explícita dos congressos internacionais de arquitetura que rezavam a “Carta de Atenas” como se fosse uma verdadeira bíblia. E, neste caso, questões históricas do município foram flagrantemente desconsideradas, como sua navegabilidade ou práticas econômicas tradicionais. ¹¹¹

Neste primeiro plano diretor, curiosamente, não é proposto nenhum projeto de ocupação do interior da Ilha. Também é pouco explorado o potencial turístico da cidade. Reis cita o posicionamento da equipe de arquitetos formada por Edvaldo Paiva, Demétrio Ribeiro e Edgar Graeff, que desenvolveu o plano diretor, em relação à função do turismo no desenvolvimento da capital e acerca da possibilidade de ocupação do bairro da Trindade:

Acreditamos, assim, que o turismo poderá ser uma função acessória da cidade, que reúne muitas condições para isso. Não pensamos que tal função possa adquirir primazia sobre a função econômica de produção e intercâmbio, única capaz, a nosso ver, de sustentar uma grande urbe. [...] A ideia de um possível crescimento em direção à Trindade não tem nenhuma base real, nenhuma possibilidade histórica de efetivação. ¹¹²

O tempo acabaria por provar o equívoco dos arquitetos. Atualmente, a função turística representa uma das principais atividades econômicas da capital

110 REIS, Almir Francisco. **Ilha de Santa Catarina**: permanências e transformações. Florianópolis: Editora da UFSC, 2012. p. 170-171.

111 HEIDRICH, Anselmo. **A função social da propriedade na Ilha de Santa Catarina**. 2008. 129 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia Humana, Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-02122008-164047/publico/ANSELMO_HEIDRICH.pdf>. Acesso em: 31 out. 2014. p. 97.

112 PAIVA; RIBEIRO; GRAEFF apud REIS, 2012. p. 171.

catarinense. Já a região da Trindade, cuja ocupação era impensável, concentra hoje uma ampla oferta de serviços e abriga grande parte da população florianopolitana, além de comportar o *campus* da Universidade Federal de Santa Catarina.

De 1967 a 1969, com a orientação do Serfhau (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo), o Escritório de Planejamento Integrado trabalha na formulação de um novo plano diretor para a capital, com caráter, segundo Reis, nitidamente desenvolvimentista, dando prioridade à construção de sistemas viários com o objetivo básico de transformar Florianópolis em um grande e moderno centro urbano, neutralizando a influência das capitais vizinhas sobre o território catarinense.

Havia também, como diretriz do novo plano, a ocupação do Campeche, à cuja expansão era vista como natural devido à proximidade ao Centro e à farta disponibilidade de terrenos planos. Sobre a aprovação do plano diretor, em 1976, ensina Reis:

O Anteprojeto de Lei deste Plano foi enviado à Câmara Municipal em 1970 [...] O Plano Diretor aprovado em 1976 (Lei n.º 1.440/76) reflete várias das diretrizes propostas, muito embora englobe somente área referente à porção central da cidade, extremamente restrita, tendo em vista as dimensões metropolitanas da proposta inicial. Consolidou também as diretrizes de sistema viário previstas no Plano Metropolitano (via expressa continental, via expressa sul e via parque).¹¹³

Reis aponta que as obras mais significativas implantadas após a aprovação do plano em 1976 foram de caráter rodoviário: uma nova ponte, aterros e acesso à BR-101 facilitaram o acesso ao Centro e direcionaram a expansão da cidade, possibilitando o adensamento dos bairros no continente e nos municípios vizinhos. Já os aterros alteraram de forma violenta a paisagem urbana da capital, afastando a cidade do mar. Tanto esse plano quanto aquele aprovado em 1955, porém, nas palavras do autor, deram pouca importância ao interior da Ilha, priorizando as relações do Centro com o continente.

Luis Felipe Cunha ensina como a falta de incentivo à participação popular, com a elaboração de planos “de cima para baixo”, levou a um momento de crise:

113REIS, 2012. p. 174.

Entretanto, as análises dos técnicos “especialistas” do planejamento físico-territorial no modernismo, negligenciavam o espaço (território) enquanto dimensão contraditória e eminentemente conflitiva, ou seja, não consideravam o fato de que o espaço não pode ser apreendido dissociado da dimensão social: complexa, plural, heterogênea e conflituosa por excelência. A separação entre a cidade que se desenvolvia e os planos projetados levaria o planejamento físico-territorial a um momento de crise, uma vez que este não pôde mais dar respostas a todos os problemas da cidade, muito mais associados a causas econômicas.¹¹⁴

Em 1977 é criado o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), em um contexto de aceleração da ocupação da Trindade e dos bairros próximos com a construção do *campus* da Universidade Federal de Santa Catarina e da sede da Eletrosul. De acordo com Reis, a criação do IPUF colocou a participação popular na pauta do planejamento urbano, seguindo uma tendência já observada em outras cidades do país.

Cinco anos após a criação do IPUF é aprovada a Lei n.º 1.851/1982, conhecida, segundo Reis, como “Plano da Trindade”, a dispor sobre o zoneamento, o uso e a ocupação do solo nos bairros Santa Mônica, Pantanal, Trindade, Itacorubi, Córrego Grande, Saco dos Limões e Saco Grande. Era, portanto, um plano diretor a regular a ocupação no Distrito Sede, apenas.

Três anos mais tarde, é aprovado um plano diretor para o Interior da Ilha (Lei n.º 2.193/1985). Pela primeira vez, ensina o autor, tem-se como base territorial o interior insular como um todo, reconhecendo sua vocação turística e os impactos ambientais decorrentes da ocupação da Ilha, demarcando áreas de preservação ambiental e limites de ocupação.

Em 1997 é aprovada a Lei Complementar 001/97, a instituir um novo plano diretor para o Distrito Sede da cidade. De acordo com Heidrich:

O novo Plano Diretor do Distrito Sede do Município de Florianópolis de 1997 se orientou a partir das necessidades de revisão do plano anterior de 1976 109 . Este plano que contou com assessoria através de convênio de cooperação técnica Brasil-Alemanha teve como foco a atividade turística. Voltado para a preservação do patrimônio histórico e cultural da cidade, bem como dos ecossistemas ilhéus, se notabilizou por definir a periculosidade das atividades industriais.¹¹⁵

114 CUNHA, 2013. p. 107.

115 HEIDRICH, 2008. p. 99.

Na elaboração do plano diretor de 1997, destaca-se, pela primeira vez, a participação da população, que pressionou a administração do município por uma maior abertura à discussão dos cidadãos. Sobre este momento histórico, aponta Cunha:

Em uma conjuntura política local convidativa à participação popular, emerge um significativo movimento coletivo que pressionou a administração municipal para que o Plano Diretor fosse discutido publicamente. O governo municipal aceita a proposta, dando mais tempo e abertura para sua discussão. Organizações populares, entidades e cidadãos participam em encontros sobre a cidade, propondo alterações, em um processo que levou a sugestão de mais de 159 emendas.¹¹⁶

Em 17 de janeiro de 2014 a Lei Complementar 001/97 seria revogada pela Lei Complementar n.º 482, que instituiu um novo plano diretor para a capital catarinense. Expor-se-á resumidamente como se deu o processo de elaboração do plano, compreendido entre o começo dos trabalhos em 2006 até, finalmente, sua aprovação em 2014.

3.2. O plano diretor participativo de Florianópolis

Enquanto até os anos 90, ensina Cunha, os planos diretores elaborados na capital catarinense eram puramente técnicos e dissociados da participação popular, o novo plano diretor participativo de Florianópolis, cujo desenvolvimento começou em 2006, à luz do Estatuto da Cidade, passou a envolver “a participação ativa de segmentos diversificados da sociedade civil”:¹¹⁷

Com esta mudança, no processo de elaboração do Plano Diretor deve constar, obrigatoriamente, a consecução de Audiências Públicas, através das quais, a administração pública ouve (consulta) as partes envolvidas da sociedade. Estas partes, por sua vez, devem expressar suas opiniões abertamente nestas audiências, até que haja aprovação (ratificação) pública sobre a proposta. Outra novidade é a formação de 121 Conselhos do tipo

116 CUNHA, 2013. p. 116.

117 CUNHA, 2013. p. 120.

Política Urbana, responsáveis por acompanhar e fiscalizar o encaminhamento da proposta, até que esta possa ser encaminhada à Câmara de Vereadores (responsável pela autenticação do Anteprojeto, transformando-o em Projeto de Lei).¹¹⁸

Para a realização das audiências públicas, foram constituídos, nos distritos da cidade, Núcleos Distritais com entidades comunitárias, associações locais, representantes distritais e cidadãos. As reuniões dos Núcleos contavam com a presença de até dois técnicos do IPUF, para respeitar não apenas o caráter político da elaboração do plano diretor, mas também o caráter técnico, essencial.¹¹⁹ Na opinião do autor:

[...] o processo de elaboração do Plano Diretor concorreu positivamente para a construção de uma arena pública de discussão dos problemas locais. Uma agenda de encontros e debates sobre a cidade, a eleição de temas relevantes, com o objetivo de congregá-los no Plano Diretor através de uma metodologia participativa, esboçou um momento diferenciado em relação ao planejamento urbano na cidade em décadas anteriores, haja vista a obrigatoriedade de mecanismos de participação dispostos pela legislação.¹²⁰

O autor aponta, porém, que as audiências públicas realizadas para a elaboração do plano contaram com uma participação muito baixa, tendo apenas, em média, 1% da população distrital comparecido. Para Cunha, os dados remetem à oposição do modelo de democracia representativa, característico do nosso país, ao modelo de participação direta,¹²¹ que representa, relativamente, uma novidade na forma de desenvolvimento de políticas públicas no Brasil. Por outro lado, o autor expõe alguns fatores que levaram a um movimento positivo na direção de uma maior participação da sociedade na discussão dos rumos da cidade:

O agravamento dos problemas urbanos da cidade, a existência de uma tradição político-associativa atenta às condições urbanas da cidade, e uma (parcial) vontade política na disponibilização de condições institucionais favoráveis à participação da sociedade civil no início do processo de elaboração do PDP de Florianópolis, confluíram para que houvesse a formação de um quadro que esboçou um momento positivo na construção de uma esfera pública ligada ao desenvolvimento e ao planejamento urbano

118 CUNHA, 2013. p. 120.

119 CUNHA, 2013. p. 127.

120 CUNHA, 2013. p. 130-131.

121 CUNHA, 2013. p. 136.

da cidade.¹²²

Entretanto, a partir de 2009, com a contratação da empresa argentina Fundação CEPA para a elaboração técnica do plano, dá-se um rompimento com o processo participativo oficial. Nas palavras do autor:

Parece haver uma troca de referências. Do resultado dos anos de luta da sociedade brasileira na esfera pública, que resultou no paradigma de cidade-direito e no Estatuto da Cidade, para a introdução de uma “fórmula pronta”, produzida externamente e não pactuada com a sociedade, a qual parece ocultar, sob o manto do discurso participativo, os interesses privados de setores de desenvolvimento estratégicos na economia local. [...] O processo participativo, portanto, regrediu a “não-participação” quando, após as eleições municipais, a responsabilidade de elaboração do Plano é repassada pela prefeitura ao setor privado. [...]¹²³

Kellen da Silva Coelho relata como as demandas comunitárias acabaram sendo ignoradas pelo IPUF e pela Fundação CEPA:

Todas as diretrizes coletadas no período de Leitura Comunitária (2006 ao início de 2009) foram convertidas em trinta e três (33) pelo IPUF, mais especificamente pelos estagiários do IPUF, sem o devido esclarecimento metodológico. [...]

A proposta da Fundação CEPA, apresentada na oficina de dezembro de 2009, desprezou quase integralmente as demandas comunitárias, infringindo de forma direta o seu posicionamento ideológico. [...] esta proposta apresentava muitos erros ortográficos e, gramaticalmente, era bastante confusa. Talvez isso se deva ao idioma dos empregados desta empresa, que não é o português e sim o espanhol. Para a população, tudo isso simbolizou uma forma de afronto e desprezo, o qual esteve marcado pela subestima da capacidade intelectual dos militantes deste movimento.¹²⁴

Em decorrência do rompimento do processo participativo, diversas manifestações ocorreram na cidade com o objetivo de pressionar o Poder Público a fazer valer as diretrizes do Estatuto da Cidade referentes ao controle social do plano

122CUNHA, 2013. p. 146.

123CUNHA, 2013. p. 152 e 156.

124COELHO, Kellen da Silva. **A resistência à nova proposta de Plano Diretor apresentada pela Prefeitura Municipal de Florianópolis: uma análise das práticas alternativas de organizar**. 2012. 358 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Administração, Departamento de Centro Sócio-econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/100979/309994.pdf>>. Acesso em: 1 nov. 2014. p. 243-244.

diretor. Entretanto, até o final do processo de elaboração não foi restaurada a participação da população da capital nos Núcleos Distritais, da forma como foi verificada no começo do processo.¹²⁵

No ano de 2013, a Justiça chegou a suspender a votação do plano por duas vezes, acatando pedido do Ministério Público Federal. A procuradora da República Analúcia Hartmann elencou, em entrevista a jornal de ampla circulação, os principais pontos que motivaram a ação civil pública: interrupção do processo de participação popular, tramitação demasiadamente rápida na Câmara Municipal, falta de parceria com o Ministério das Cidades e pouca transparência no curso do processo.¹²⁶ Em outubro do mesmo ano, o departamento catarinense do Instituto de Arquitetos do Brasil emitiu nota a manifestar posição contrária ao anteprojeto do plano:

O IAB-SC entende que a proposta do Plano Diretor da forma como está disponibilizada no site da PMF ainda possui inúmeras inconsistências e omissões em seus mapas e no texto da lei, o que põe em risco sua devida compreensão por técnicos e cidadãos. Ainda, a versão publicada não apresenta o embasamento e justificativas para as decisões tomadas, pois não apresenta documentos que explicitem os dados e conclusões da leitura técnica, comunitária, da síntese de ambas e da visão de cidade pactuada. [...] O IAB-SC vê com grande preocupação a atitude da Prefeitura ao deixar de observar questões de participação e controle social e de publicidade, previstas na Lei Federal 10.257/01 (Estatuto da Cidade) e na Resolução 25 do Conselho das Cidades, instituídas com base nos princípios caros ao espírito participativo e democrático da Política Urbana.¹²⁷

Mesmo pressionada, a Prefeitura Municipal sanciona a Lei Complementar n.º 482 em janeiro de 2014, instituindo o novo plano diretor da capital catarinense. Destacam-se, entre seus principais pontos:

1. Implantação da “política de fortalecimento da multacentralidade”,¹²⁸ objetivando estabelecer no território da capital diversos núcleos urbanos a fim de reduzir a necessidade de deslocamento dos habitantes dos bairros ao Centro da

125CUNHA, 2013. p. 159.

126GOMES, Emanuelle. Estaca Zero: Confirma os cinco pontos que fizeram a Justiça suspender a votação do projeto do Plano Diretor em Florianópolis. **Diário Catarinense**. Florianópolis. 20 nov. 2013. Disponível em: <<http://diariocatarinense.clicrbs.com.br/sc/geral/noticia/2013/11/confirma-os-cinco-pontos-que-fizeram-a-justica-suspender-a-votacao-do-projeto-do-plano-diretor-em-florianopolis-4339263.html>>. Acesso em: 1 nov. 2014.

127INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL (Santa Catarina). **Plano Diretor**. 2013. Disponível em: <<http://iab-sc.org.br/2013/10/plano-diretor/>>. Acesso em: 1 nov. 2014.

128Lei Complementar n.º 482/2014, art. 15.

- cidade;
2. A “política de transporte hidroviário”,¹²⁹ que pretende diminuir o volume de fluxo do sistema viário implantando linhas de transporte marítimo;
 3. Priorização da implementação de serviços de saneamento básico,¹³⁰ visando sua universalização;
 4. Alteração dos limites de ocupação do solo,¹³¹ determinados pela observância aos coeficientes de aproveitamento, às taxas máximas de ocupação e de impermeabilização, às alturas máximas de fachadas e da cobertura, ao número máximo de pavimentos, aos afastamentos obrigatórios e ao número mínimo de vagas para estacionamento. O novo plano diretor estabelece novos limites de pavimentos para cada zoneamento, podendo chegar a, no máximo, 16 andares nas Avenidas Beira-Mar e Rio Branco,¹³²
 5. Adoção dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade,¹³³ referidos no item 1.7 deste trabalho;
 6. Elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança e Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV),¹³⁴ nos termos do Estatuto da Cidade;
 7. Criação do Sistema Municipal de Gestão da Política Urbana (SMGPU),¹³⁵ pretendendo garantir um processo participativo de implementação, acompanhamento e avaliação do plano diretor, bem como das políticas, programas, projetos, obras e atividades dele decorrentes;
 8. Instituição do Conselho da Cidade,¹³⁶ órgão superior do SMGPU composto por Prefeito e até cem conselheiros, que devem representar segmentos do governo e da sociedade civil. De acordo com o art. 306, cabe ao Conselho acompanhar e avaliar a implementação do plano diretor, propor a edição de normas gerais de Direito Urbanístico e estimular a ampliação e o

129Lei Complementar n.º 482/2014, art. 24.

130Lei Complementar n.º 482/2014, art. 30.

131Lei Complementar n.º 482/2014, arts. 63 a 85.

132DIÁRIO CATARINENSE (Florianópolis). **Florianópolis do futuro**. 2014. Disponível em: <<http://diariocatarinense.clicrbs.com.br/sc/geral/pagina/florianopolis-do-futuro.html>>. Acesso em: 1 nov. 2014.

133Lei Complementar n.º 482/2014, art. 253.

134Lei Complementar n.º 482/2014, art. 265.

135Lei Complementar n.º 482/2014, art. 296.

136Lei Complementar n.º 482/2014, art. 305.

aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, dentre outras competências.

Apesar de todas as irregularidades verificadas no processo de discussão, elaboração e aprovação de seu plano diretor, a experiência de Florianópolis vem revelar uma nova realidade na qual a população passa a tomar o espaço público para discutir o destino de sua cidade, assumindo um papel de protagonismo antes reservado apenas a técnicos e administradores.

A seguir, no quarto e último capítulo, reafirmar-se-á a importância da participação popular elencando algumas características próprias da elaboração de plano diretor e orçamento público participativos. Acerca deste, dar-se-á destaque à experiência da cidade de Porto Alegre.

CAPÍTULO IV

PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO

As inovações trazidas pelo Estatuto da Cidade, conforme expostas anteriormente, apresentam uma nova concepção de planejamento urbano, mas não devem ser abordadas pelos gestores públicos como uma mera imposição formal do legislador. Para que sua aplicação seja bem-sucedida, como bem apontou Raquel Rolnik, há uma influência fundamental do uso que as cidades dele fazem.

Na tarefa de pensar a cidade do futuro, os cidadãos exercem papel de protagonismo, tendo em suas mãos o direito e o dever de exigir que seus governantes encarem o desafio de intervir concretamente sobre o território da cidade. O plano diretor de uma cidade deve ser elaborado e implementado com a participação efetiva de seus habitantes. Todas as etapas devem ser discutidas e elaboradas com transparência e acompanhadas por equipes técnicas da Prefeitura, por instituições, entidades, movimentos sociais e, finalmente, pelos cidadãos, uma vez que é a eles que o plano diretor mais afetará.

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro traz uma interessante observação de Fernando Henrique Cardoso sobre a necessidade de fazer prevalecer a participação política da população sobre o tratamento meramente técnico e burocrático da questão urbana:

Sem a reativação das bases populares e sem uma ideologia antiburocrática baseada na responsabilidade individual e na consciência das necessidades sociais, o salto do patrimonialismo ao corporativismo tecnocrático pode levar os povos latinoamericanos a reviver na “selva das cidades” a barbárie tão temida pelos socialistas do século XIX. Se não houver a reativação da sociedade por meio de vigorosos movimentos sociais forçando a participação política e a definição de novas formas de controle das empresas, das cidades, do estado e das instituições sociais básicas, há o risco da criação de um horroroso mundo novo que substituirá a cidade – o antigo foro da liberdade – por Alphavilles plenamente aparelhados, através da tecnologia das comunicações de massas e da apatia, para reproduzir um

estilo de “sociedade congelada”.¹³⁷

Serão expostos, neste capítulo, avanços trazidos pelo Estatuto da Cidade referentes à participação popular na elaboração do plano diretor, além da relação deste com o orçamento público municipal.

4.1. Plano diretor pós-Estatuto da Cidade

Nelson Saule Junior sublinha o papel do plano diretor como instrumento do planejamento participativo:

O plano diretor como instrumento do planejamento participativo, para garantir o direito da comunidade participar de todas as fases do processo, deve conter mecanismos democráticos que permitam a prática da cidadania ativa, compreendendo mecanismos referentes a sua fase de elaboração, tais como o direito de obter informações, de apresentar proposições e emendas; as audiências públicas e o referendo, bem como referentes a sua fase de execução e revisão através do sistema de planejamento democrático.¹³⁸

Importante, também, é lembrar o princípio da soberania popular trazido pela Constituição Federal de 1988. Conforme Saule Junior:

A Constituição Federal de 1988 adotou o regime da democracia participativa, fundada no princípio de soberania popular, [...] [que] fundamenta a participação popular como requisito constitucional do Plano Diretor, primeiro como elemento condicionante à existência de mecanismos democráticos no processo de sua elaboração [...] O princípio da participação popular tem como elemento, para identificar seu cumprimento, o exercício do direito à igualdade, pois não pode haver exclusão de qualquer segmento da sociedade nos processos de tomada de decisões de interesse da coletividade.¹³⁹

A Constituição traz, ainda, a necessidade de que o município observe a cooperação das associações representativas no planejamento municipal.¹⁴⁰ Por isso,

137CARDOSO apud CARDOSO; RIBEIRO, 2003. p. 25.

138SAULE JUNIOR, 1998. p. 61.

139SAULE JUNIOR, 1998. p. 61.

140CF, art. 29, XII.

ressalta Saule Junior, o planejamento participativo do município não é mera vontade dos governantes, mas requisito obrigatório no processo de planejamento urbano.¹⁴¹

O convívio social na cidade perpassa a necessidade de ampliação da participação dos cidadãos, na formação de uma maior consciência crítica de seu papel no espaço. Perpassa igualmente a necessidade de que a sociedade civil e suas representações sejam capazes de mediante o debate público e aberto, de essência política, tensionar o poder político - à que sejam acatadas demandas resultantes de processos deliberativos - dentro dos quais a pluralidade de atores sociais deve ter não apenas voz ativa, mas que possamos constatar graus mais significativos de participação popular nas decisões sobre a cidade.¹⁴²

O Estatuto da Cidade, como visto, introduziu a necessidade de os planos diretores contarem com a participação da população não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas, principalmente, na implementação e na gestão das decisões do plano. Nas palavras de Raquel Rolnik, o plano diretor passa a ser um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções, conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território.¹⁴³ A obra de Hely Lopes Meirelles se aprofunda na análise da gestão democrática no Estatuto da Cidade:

Para garantir a *gestão democrática da cidade*, a Lei 10.257, de 2001, prevê a utilização dos seguintes instrumentos: órgãos colegiados de política urbana nacionais, estaduais e municipais; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. [...] consigna, finalmente, no que tange à *gestão democrática*, que 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 (art.45).¹⁴⁴

Segundo o sociólogo Mauro Rego Monteiro dos Santos, em artigo a avaliar se os novos planos diretores participativos realmente sinalizam novos formatos de planejamento e gestão das cidades, o ideário que orientou a elaboração do Estatuto da Cidade colocou a participação popular como condição para alterar o padrão

141SAULE JUNIOR, 1998. p. 62.

142CUNHA, 2013. p. 164.

143ROLNIK, 2001. p. 7.

144MEIRELLES et al, 2008, p. 545,

clientelista e excludente das políticas sociais, promovendo um novo padrão de intervenção urbana com a incorporação das classes populares.¹⁴⁵

Entretanto, o autor constatou alguns problemas em sua pesquisa, como a manutenção de uma cisão entre as visões técnica e comunitária da cidade, argumentando que, em muitos dos planos diretores pós-Estatuto da Cidade, temas importantes não foram objeto de debate. Poucos regulamentam na própria lei os instrumentos introduzidos pelo Estatuto, como parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Além disso, para Santos, o poder dos grupos privados sobre a produção da cidade não se altera se os conflitos não forem expostos e as diretrizes definidas no processo de elaboração do plano diretor forem genéricas.¹⁴⁶

Por outro lado, o autor pondera que a lei do Estatuto da Cidade é bastante recente, sendo que a maioria dos municípios nunca havia instituído qualquer mecanismo de participação na política de desenvolvimento urbano. Santos também aponta a inexistência de uma política nacional de desenvolvimento urbano como um fator a contribuir para a manutenção de um padrão clientelista no atendimento às demandas da população.¹⁴⁷ Considerando, portanto, que o enfrentamento da questão urbana no Brasil é uma política relativamente nova, Santos elenca alguns aspectos positivos da prática de elaboração de planos diretores participativos no Brasil:

[...] é possível inferir que através do registro de centenas de experiências de participação no site do Ministério das Cidades tenham sido disseminados debates sobre as cidades em contextos de total ausência de diálogo sobre as políticas urbanas.

[...] cabe registrar que mesmo sendo frágeis em termos de operacionalização dos instrumentos da política urbana, as diretrizes e as concepções do Estatuto da Cidade foram incorporadas pela maioria dos Planos, o que pode contribuir na disputa da regulamentação dos instrumentos da política urbana e nos planos setoriais de políticas urbanas.¹⁴⁸

145SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. p. 257.

146SANTOS, 2011. p. 277.

147SANTOS, 2011. p. 278.

148SANTOS, 2001. p. 278-279.

Para evitar o risco de que o plano diretor consista em mero instrumento formal, desconectado das necessidades da população urbana e sem compromisso com a construção de uma política urbana transformadora, Erminia Maricato sustenta que a elaboração do plano diretor deve superar os seguintes aspectos:

- 1) o tradicional descasamento entre lei e gestão; portanto, deve prever a gestão ou a esfera operacional;
- 2) a orientação dos investimentos definida por interesses privados. Deve-se, portanto, sugerir a orientação dos investimentos, de acordo com o interesse público (social e ambiental);
- 3) a fiscalização discriminatória, corrupta e restrita à cidade oficial. Deve-se, portanto, propor um novo padrão de fiscalização;
- 4) a normatividade urbanística aplicável a uma parte apenas da cidade. Deve-se, portanto, propor uma normatividade cidadã e universal;
- 5) o jargão tecnocrático e arrogante. Deve, portanto, fazer-se entender pela população para que ela se incorpore ao debate.¹⁴⁹

Santos, enfim, aponta a necessidade de se retomar o debate sobre o sentido da participação na política pública, sobretudo dos segmentos populares, que geralmente são excluídos dos projetos de desenvolvimento urbano. O Estatuto da Cidade introduziu, como visto, instrumentos e mecanismos que, se bem implementados, podem, para o autor, contribuir significativamente para alterar o quadro das cidades brasileiras.¹⁵⁰

O Estatuto da Cidade, em seu art. 40, § 1º, impõe a necessidade de plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual incorporarem as diretrizes e as prioridades contidas no plano diretor. Ressalta-se, da mesma forma, a importância de garantir a participação popular na elaboração do orçamento público da cidade. De acordo com Santos, o Estatuto também constitui como obrigatória a realização de debates, audiências e consultas públicas para aprovação de leis orçamentárias na Câmara Municipal.¹⁵¹ A seguir, será abordado o tópico do orçamento público participativo, com uma breve análise da experiência de Porto Alegre.

149MARICATO, Erminia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 116-117.

150SANTOS, 2011. p. 279.

151SANTOS, 2011. p. 267-268.

4.2. Orçamento público participativo

O professor de sociologia Luciano Fedozzi traz o conceito de orçamento público de James Giacomoni:

Modernamente o orçamento público caracteriza-se pela dupla finalidade de ser tanto um instrumento da programação de trabalho do governo como um todo e de cada um de seus órgãos em particular, como um meio que pode possibilitar o controle das finanças públicas. Assim, de um lado, o orçamento integra o planejamento governamental, pois detalha os objetivos, as metas e as realizações da administração, explicitando quanto custa para a sociedade esses serviços; de outro, lado, o orçamento *é o principal instrumento que pode possibilitar um determinado controle das atividades públicas*, especialmente no que diz respeito às formas e à natureza da aplicação dos recursos oriundos da cobrança de impostos, contribuições, etc.¹⁵²

O orçamento público, portanto, desempenha um papel fundamental no planejamento da administração do Município, detalhando de que forma são auferidos e aplicados os recursos públicos produzidos pela população.

Meirelles aponta, no Estatuto da Cidade, a exigência de uma gestão orçamentária participativa em seus artigos 4º, II, e 44:

Estabelece, ainda, o art. 44 do Estatuto em exame que no âmbito municipal a gestão orçamentária participativa prevista no art. 4º, II, do mesmo diploma legal 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 de sua aprovação pela Câmara Municipal.¹⁵³

O planejamento de uma cidade mantém, evidentemente, estreita relação com o orçamento público municipal. E, quando a elaboração do orçamento público de uma cidade conta com a participação da população, protegem-se princípios republicanos como a transparência e, principalmente, a própria democracia. De

152GIACOMONI apud FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 3. ed. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001. p. 98.

153MEIRELLES et al, 2008, p. 545.

acordo com Guimaraens e Utzig:

O Orçamento Participativo é a coluna vertebral de uma *esfera pública não-estatal* em formação na cidade de Porto Alegre, composta por diversos conselhos e canais de participação popular que pressionam, decidem, controlam e induzem as ações de uma fração do Estado de âmbito local. Embora tenha se formado por iniciativa do governo municipal, afirmou-se como instituição autônoma, independente, auto-regulada.¹⁵⁴

Ver-se-á, a seguir, mais detalhes sobre a experiência de Porto Alegre, que se tornou referência nacional em orçamento participativo.

4.2.1. A experiência de Porto Alegre

A experiência pioneira do orçamento participativo em Porto Alegre, iniciada em 1989, constitui um novo sistema de formulação e acompanhamento do orçamento municipal, cujas decisões deixam de ser tomadas apenas por técnicos e administradores públicos:

É a população, por meio de um complexo processo de debates e consultas, quem define valores de receita e despesa e decide onde serão feitos os gastos, quais as prioridades e quais as obras e ações a serem desenvolvidas pelo Governo.

[...] Em Porto Alegre, hoje, os cidadãos conhecem e decidem sobre os negócios públicos e transformam-se, assim, cada vez mais, em sujeitos do seu próprio destino.¹⁵⁵

É interessante perceber que, no processo de elaboração do orçamento participativo, reflete-se a desigualdade existente nas grandes cidades brasileiras, sendo bastante diferentes as necessidades dos bairros mais ricos e as dos bairros mais pobres. No caso de Porto Alegre não foi diferente:

154GUIMARAENS, Rafael; UTZIG, José Eduardo. Democracia e participação popular na esfera pública: a experiência de Porto Alegre. In: BONDUKI, Nabil Georges (Org.). **Habitat**: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997. p. 51.

155GUIMARAENS; UTZIG, 1997. p. 52.

[...] Nos bairros pobres, por exemplo, o problema de saneamento básico era o mais necessário e urgente, enquanto nos bairros mais ricos a preocupação era maior com a limpeza e com o cuidado com as praças e os parques. [...]¹⁵⁶

A fim de conciliar prioridades tão divergentes, ensinam Guimaraens e Utzig, a cidade de Porto Alegre foi dividida em dezesseis regiões, de acordo com critérios geográficos e sociais, e foram criadas cinco estruturas de participação a partir do temas: organização da cidade e desenvolvimento urbano, circulação e transporte, saúde e assistência social, educação, cultura e lazer e, por fim, desenvolvimento econômico e tributação.

Após definidas as prioridades e a estrutura temática, e eleitos os delegados e conselheiros de cada região, são formados o Fórum de Delegados Regional e Temático e o Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento. Este coordena o processo de montagem do orçamento e do plano de investimentos, reunindo-se semanalmente. Já os delegados do Fórum reúnem-se mensalmente e apóiam os conselheiros na divulgação para a população dos assuntos tratados no Conselho, acompanhando, também, o andamento das obras previstas no plano de investimentos.¹⁵⁷

Findo o processo de reuniões nas estruturas temáticas e regiões, começa a formatação final do orçamento público municipal e do plano de investimentos, que obedece a três critérios: a prioridade da região (ex.: saneamento, educação, pavimentação etc.), a população total da região (tendo as mais populosas o maior peso) e a carência do serviço ou infraestrutura (recebendo as mais carentes o maior peso). Após, de acordo com Guimaraens e Utzig, é submetido o plano de investimentos ao crivo do Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento. Aprovado, é enviado pela Prefeitura à Câmara Municipal, onde os vereadores analisam a proposta, propondo emendas e sugerindo alterações. Apesar das mudanças promovidas na Câmara, os autores afirmam que a estrutura da peça orçamentária não é afetada,¹⁵⁸ prevalecendo a vontade da sociedade.

Os autores descrevem alguns dos benefícios que a implantação do

156GUIMARAENS; UTZIG, 1997. p. 53.

157GUIMARAENS; UTZIG, 1997. p. 53-56.

158GUIMARAENS; UTZIG, 1997. p. 56.

orçamento participativo trouxe à cidade de Porto Alegre:

Ao longo dos anos, as obras de saneamento básico têm tido prioridade. Isso permitiu ampliar o atendimento da rede de água, entre 1990 e meados de 1995, de 400 mil para 465 mil economias. [...] Em relação à rede de esgoto, o crescimento foi ainda maior. Em 1989, 46% da população era atendida por rede de esgoto; atualmente [1997] é 74% [...]

Outro item priorizado pelo Orçamento Participativo é a pavimentação de ruas nas periferias. Anualmente, são pavimentados entre 25 e 30 novos quilômetros de ruas nos bairros mais pobres e carentes da cidade, além de drenagem, iluminação pública, urbanização de vilas e favelas, habitação e saúde.¹⁵⁹

Percebe-se, na experiência da capital gaúcha, um processo de retomada do espaço público como local de discussão. Resta à sociedade civil assumir o papel de protagonismo que lhe pertence no planejamento do destino de sua cidade. Ao governo, cabe garantir que tal papel possa ser exercido, instituindo políticas receptivas à participação popular.

159GUIMARAENS; UTZIG, 1997. p. 56.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do século XX, as crescentes exigências das cidades brasileiras, em processo de industrialização e urbanização, passaram a demandar respostas do Estado. Neste contexto, desponta um ramo ainda hoje pouco estudado nas Faculdades de Direito do Brasil: o Direito Urbanístico, conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos objetivando organizar os espaços habitáveis e propiciar melhores condições de vida aos cidadãos.

A legislação urbanística aporta instrumentos necessários à administração pública no intuito de controlar o uso e o desenvolvimento do solo urbano, estabelecendo direitos, obrigações e responsabilidades na construção de nossas cidades. À luz da legislação municipal são disciplinadas a cidade e suas atividades por meio do ordenamento urbano, cujas principais matérias são a delimitação do perímetro urbano, o traçado urbano, o uso e ocupação do solo, o zoneamento, o loteamento, o controle das construções e a estética urbana.

Desde a década de 1930, são aprovadas leis a regular a produção do espaço urbano no país. Entretanto, é apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que assume a política urbana um papel de destaque no ordenamento jurídico pátrio. Ao dedicar um capítulo às políticas urbanas, a Constituição de 1988 serve, conforme foi demonstrado, de fundamento para o desenvolvimento do Direito Urbanístico brasileiro, vinculado a princípios constitucionais como a função social da propriedade e a dignidade humana e norteado por ideais de promoção da democracia e da cidadania. Afirma a Constituição a importância do plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana das cidades brasileiras.

Treze anos depois, é aprovada a Lei n.º 10.257/2001 – o Estatuto da Cidade – a regulamentar os artigos previstos pela Constituição em seu capítulo dedicado à política urbana. O Estatuto trouxe um amplo conjunto de instrumentos como o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos, o direito de superfície, o direito

de preempção e a obrigatoriedade, para cidades com mais de 20 mil habitantes, do plano diretor – conjunto de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento do Município. Observando a função social da propriedade e o direito à cidade, o Estatuto estabelece como diretriz a democratização dos processos decisórios. Introduce-se a necessidade de uma participação efetiva dos cidadãos nos processos de desenvolvimento e implementação do planejamento da cidade, como condição de legalidade das leis e políticas urbanas. O plano diretor passa a servir de espaço de debate dos cidadãos na definição de estratégias de intervenção na cidade.

O planejamento de uma cidade mantém estreita relação com o orçamento público municipal, cuja elaboração, ao contar com a participação da população, pode conciliar as divergentes prioridades que caracterizam cada região da cidade. Exemplo disso, como demonstrado, foi a experiência pioneira do orçamento participativo em Porto Alegre, onde as decisões deixam de ser tomadas apenas por técnicos e gestores públicos, sendo a população, por meio de um processo de debates e consultas, a definir valores de receita e despesa e a decidir onde aplicar os recursos, quais as prioridades, obras e ações a serem desenvolvidas pela administração do Município.

Até a aprovação do Estatuto da Cidade, a maioria dos municípios nunca havia instituído mecanismos de participação nas políticas de desenvolvimento urbano. Após cinco décadas de planos puramente técnicos e distantes da participação popular, em 2006, obrigada pela Lei n.º 10.257/2001, Florianópolis passa a elaborar seu primeiro plano diretor participativo, envolvendo a participação ativa de segmentos diversificados da sociedade civil. Infelizmente houve, a despeito das exigências trazidas pelo Estatuto da Cidade, um rompimento com o processo participativo no curso da elaboração. Entretanto, a experiência de Florianópolis, assim como a de Porto Alegre, com seu orçamento participativo, pode servir para revelar uma nova realidade na qual a população passa a tomar o espaço público para discutir o destino de sua cidade, assumindo um papel de protagonismo antes reservado apenas a técnicos e administradores.

É premente a necessidade de debater o papel da população no

desenvolvimento da política urbana O rápido e desordenado processo de urbanização verificado ao longo do século passado no Brasil resultou em cidades marcadas por graves deficiências, sendo o tratamento da questão urbana no ordenamento jurídico, relativamente, uma novidade no país.

É preciso que o Direito reconheça o Direito Urbanístico como central para o estabelecimento de uma nova justiça social nas cidades. O Estatuto da Cidade introduziu, como visto, instrumentos e mecanismos capazes de contribuir no combate aos principais problemas das cidades brasileiras. A aplicação das normas jurídicas envolve a conscientização da população e a colaboração entre gestores públicos, técnicos e cidadãos. É necessário, portanto, que os operadores da lei se apropriem dos princípios da Reforma Urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade, dando atenção especial à função social da propriedade e à garantia de condições para a participação popular no processo de construção de um novo modelo de cidade no país.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAYER, Ernani. **O planejamento urbanístico e as leis orgânicas dos municípios**. Florianópolis: UFSC, 1977.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anacláudia (Org.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010. p. 71-90. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf>. Acesso em: 10 set. 2014.

BONDUKI, Nabil Georges (org.). **Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, atualizada de acordo com as emendas à Constituição. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 29 de agosto de 2014.

BRASIL. **Decreto n.º 5.031**, de 2 de abril de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 29 de agosto de 2014.

BRASIL. **Lei n.º 4.380**, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 29 de agosto de 2014.

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. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em 29 de agosto de 2014.

PROJETO de Lei 775/83. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182231>>. Acesso em 10 de setembro de 2014.

CARDOSO, Adauto Lúcio; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

CARNEIRO, Ruy de Jesus Marçal. **Organização da cidade: planejamento**

municipal, plano diretor, urbanificação. São Paulo: Max Limonad, 1998.

COELHO, Kellen da Silva. **A resistência à nova proposta de Plano Diretor apresentada pela Prefeitura Municipal de Florianópolis**: uma análise das práticas alternativas de organizar. 2012. 358 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Administração, Departamento de Centro Sócio-econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/100979/309994.pdf>>. Acesso em: 1 nov. 2014.

CUNHA, Luis Felipe. **A esfera pública e o Plano Diretor Participativo de Florianópolis**. 2013. 180 p. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Geografia, Florianópolis, 2013.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 3. ed. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001.

FERNANDES, Edesio. Direito e urbanização no Brasil. In: FERNANDES, Edesio (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 203-232.

FERNANDES, Edesio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Org.). **O Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades : Aliança das Cidades, 2010. p. 55 - 70. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf>. Acesso em: 10 set. 2014.

FLORIANÓPOLIS. **Lei n.º 1.440**, de 31 de maio de 1976. Altera o plano urbano da cidade e dá outras providências. Disponível em: <sistemas.sc.gov.br/cmfpesquisa/docs/1976/LPMF/lei1440_76.doc>. Acesso em 29 de agosto de 2014.

FLORIANÓPOLIS. **Lei complementar n.º 482**, de 17 de janeiro de 2014. Institui o plano diretor de urbanismo do município de Florianópolis que dispõe sobre a política de Desenvolvimento urbano, o plano de uso e ocupação, os Instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão. Disponível em: <www.pmf.sc.gov.br>. Acesso em 29 de agosto de 2014.

GUIMARAENS, Rafael; UTZIG, José Eduardo. Democracia e participação popular na esfera pública: a experiência de Porto Alegre. In: BONDUKI, Nabil Georges (Org.). **Habitat**: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997. p. 51-57.

HEIDRICH, Anselmo. **A função social da propriedade na Ilha de Santa Catarina**. 2008. 129 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Geografia Humana, Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em:

<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-02122008-164047/publico/ANSELMO_HEIDRICH.pdf>. Acesso em: 31 out. 2014.

IBGE. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. 2011. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=13&uf=00>>. Acesso em 29 de agosto de 2014.

MARICATO, Erminia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Erminia. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. In: **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, v. 12, p. 211-220, fev. 2006. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais/bps_12_completo.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes; REIS, Márcio Schneider; SILVA, Edgard Neves da. **Direito municipal brasileiro**. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

PEREIRA, Elson Manoel (org.). **Planejamento urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. 2. ed. Chapecó: Argos, 2013.

QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana na Europa. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org.). **A Urbanização Brasileira: conceitos, diálogos e práticas**. 2. ed. Chapecó: Argos, 2013. p. 47-78.

REIS, Almir Francisco. **Ilha de Santa Catarina: permanências e transformações**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2012.

ROLNIK, Raquel. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: FERNANDES, Edesio (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 169-202.

ROLNIK, Raquel. **São Paulo**. São Paulo: Publifolha, 2001.

ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson. **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana**. São Paulo: Pólis, 2001.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. O sistema de gestão e participação democrática nos planos diretores brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. p. 255-279.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. 5. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.

SAULE JUNIOR, Nelson. **Direito à cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999.

SAULE JUNIOR, Nelson. O tratamento constitucional do plano diretor como instrumento de política urbana. In: FERNANDES, Edesio (Org.). **Direito urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 33-65.

SEADE, **Perfil da Região Metropolitana de São Paulo**. 2014. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/perfil_regional/index.php> Acesso em 10 de setembro de 2014.

SILVA, Carlos Henrique Dantas da. **Plano diretor: teoria e prática**. São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do plano diretor. In: VILLAÇA, Flávio. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012. p. 185-200.