

FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA_ FACER

DEPARTAMENTO DE DIREITO

ELIMAR DE PAIVA SIQUEIRA

**O ZONEAMENTO URBANO DO MUNICÍPIO
DE RUBIATABA À LUZ DO ESTATUTO DAS CIDADES**

RUBIATABA – GO

FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA_ FACER

DEPARTAMENTO DE DIREITO

ELIMAR DE PAIVA SIQUEIRA

**O ZONEAMENTO URBANO DO MUNICÍPIO
DE RUBIATABA À LUZ DO ESTATUTO DAS CIDADES**

Monografia apresentada a Faculdade de Ciências e Educação de Rubiataba – FACER como requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito, sob a orientação do professor Samuel Balduino Pires da Silva.

RUBIATABA – GO

2007

ELIMAR DE PAIVA SIQUEIRA

**O ZONEAMENTO URBANO DO MUNICÍPIO
DE RUBIATABA À LUZ DO ESTATUTO DAS CIDADES**

ELIMAR DE PAIVA SIQUEIRA

**O ZONEAMENTO URBANO DO MUNICÍPIO
DE RUBIATABA À LUZ DO ESTATUTO DAS CIDADES**

COMISSÃO JULGADORA
MONOGRAFIA PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE GRADUADO PELA
FACULDADE DE CIÊNCIAS E EDUCAÇÃO DE RUBIATABA

RESULTADO: _____

Orientador _____

2º Examinador _____

3º Examinador _____

Rubiataba, ____ de janeiro de 2008.

DEDICATÓRIA

À Deus por sua presença constante em minha vida.

À minha família que sempre me apoiou no decorrer da minha caminhada.

Ao meu esposo pelo carinho, companheirismo e amor compartilhado.

Aos colegas de sala e principalmente ao meu grupo de estudo pela amizade nestes cinco anos de convivência.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador que sem medir esforços ajudou-me nesta árdua tarefa.

À professora convidada que desde o início esteve conosco nesta caminhada, animando, admoestando...

À você, mestra querida um abraço apertado pelo carisma.

A todos os mestres pelo conhecimento compartilhado.

“Ninguém tentará arrancar o que há de mais precioso para um povo, onde cada um, mesmo nas coisas mais ínfimas, tem por hábito defender intrepidamente o seu direito”.

Rudolf Von Ihering

RESUMO: O direito de propriedade surgiu com as primeiras famílias, ainda no matriarcado, onde cada família cultuava um Deus e demarcava as suas terras de acordo com a sua religiosidade. Se fizer uma retrospectiva, a relação Direito X Cidade começou a se tornar clara ainda ao tempo do Brasil Colônia, quando havia todo um ordenamento jurídico consubstanciado pelas ordenações de então, que regravava o regime de concessão de terras sob a forma de sesmarias. O processo de urbanização no Brasil, compreendido como o aumento da população das áreas urbanas e conseqüente diminuição da população rural, é um fenômeno que vem se intensificando nas três últimas décadas. Suas causas são várias, bem como as conseqüências para a população como um todo. A ocupação desordenada do espaço urbano acarreta uma série de prejuízos para o meio ambiente e conseqüentemente para as pessoas que residem em áreas urbanas, exigindo uma efetiva intervenção do Poder Público no sentido de melhorar a ocupação desordenada e planejar as ocupações futuras. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), Lei Federal de Desenvolvimento Urbano que regulamenta o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, foi recentemente promulgado como coroamento de uma década de lutas por reforma urbana no Brasil. A lei não ignora essa história de produção das cidades, pelo contrário, posiciona-se clara e abertamente como conjunto de instrumentos para intervir nessa realidade a fim de transformá-la. Como estratégia de construção de uma cidade mais justa, o Estatuto procurou garantir, sobretudo em seu capítulo IV, a participação popular através de instrumentos como os conselhos de política urbana; os debates, audiências e consultas públicas e as conferências de desenvolvimento urbano, entre outros. Esses mecanismos visam também, aumentar a pouca interlocução existente entre poder público e sociedade civil em geral e, pelo forte impacto que os planos e normas urbanísticas acarretam na cidade como um todo. O presente trabalho pretende abordar os aspectos mais relevantes em relação ao Plano Diretor, em especial do município de Rubiataba, traçar-se-á um paralelo entre o que preuncia os preceitos relativos a zoneamento e o que prevê as normas municipais.

PALAVRAS-CHAVES: Estatuto da Cidade; Plano Diretor; Democracia; Cidadania; Urbanismo.

SUMMARY: The property right appeared with the first families, still in the matriarchy, where each family worshipped a God and you/he/she demarcated their lands in agreement with his/her religiosity. If he does a retrospective, the relationship Right X City began becoming clear still at Brasil Cologne's time, when there was every one ordenamento juridical consubstanciado for the ordinations of then, that it ruled the regime of concession of lands under the sesmarias form. The urbanization process in Brazil, understood as the increase of the population of the urban areas and consequent decrease of the rural population, it is a phenomenon that comes if intensifying in the last three decades. Their causes are several, as well as the consequences for the population as a completely. The disordered occupation of the urban space carts a series of damages for the environment and consequently for the people that live in urban areas, demanding an effective intervention of the Public Power in the sense from to improve the disordered occupation and to plan the future occupations. The Statute of the City (Law no. 10.257/2001), Federal Law of Urban Development that it regulates the chapter of the Urban Politics of the Federal Constitution, it was promulgated recently as crowning of a decade of fights by urban reform in Brazil. The law doesn't ignore that history of production of the cities, on the contrary, egg white is positioned and openly as group of instruments to intervene in that reality in order to transform her. As strategy of construction of a fairer city, the Statute tried to guarantee, above all in his/her chapter IV, the popular participation through instruments as the pieces of advice of urban politics; the debates, audiences and public consultations and the conferences of urban development, among others. Those mechanisms also seek, to increase the little existent dialogue in general among being able to public and civil society and, for the fort impact that the plans and town plannings norms cart in the city as a completely. The present work intends to approach the most relevant aspects in relation to the Master plan, especially of the municipal district of Rubiataba, a parallel one will be drawn among what predicts the relative precepts to zoning and what foresees the municipal norms.

WORD-KEY: Statute of the City; Master plan; Democracy; Citizenship; Urbanization.

SUMÁRIO

Introdução.....	10
-----------------	----

I_ Direito de Propriedade

1. As cidades e os muros.....	14
1.1 Historicidade brasileira.....	19
2. Função social da propriedade.....	25
3. Historicidade do direito urbanístico.....	27
4. Manifestações do urbanismo como ciência e arte.....	34

II_ Estatuto da Cidade e Plano Diretor

1. Noção geral da lei.....	36
1.1 O estatuto e a carta magna.....	39
2. Plano diretor.....	43
2.1 Evolução histórica.....	43
2.2 O que vem a ser plano diretor.....	45
2.3 A instituição do plano diretor.....	52
2.4 Visão hodierna.....	56

III_ Zoneamento

1. Hermenêutica.....	58
1.1 Conceito.....	58
1.2 Natureza jurídica.....	60
1.3 Regime jurídico.....	64
1.4 Normas edilícias.....	65
2. Etiologia.....	66

3. Contingências sócio-culturais. Função social da propriedade.....	70
---	----

IV_ O município de Rubiataba

1. As marchas e as inovações.....	74
2. Emancipação.....	78
3. Legalidade urbanística.....	81

V_ O Plano Diretor do Município de Rubiataba e o Ordenamento Jurídico Urbanístico Vigente

1. Um paralelo.....	86
2. A eficácia da Lei.....	93

Conclusão.....	99
----------------	----

Referências bibliográficas.....	102
---------------------------------	-----

Anexos.....	106
-------------	-----

Anexo 1 Carta de Atenas

Anexo 2 Estatuto da Cidade

Anexo 3 Alcides defende zoneamento

Anexo 4 Mapa do Município

Anexo 5 Lei nº 390 de 05 de fevereiro de 1977

Anexo 6 Lei nº 514 de 23 de agosto de 1984

Anexo 7 Lei Complementar nº11 de 02 de setembro de 1991

Anexo 8 Lei Complementar nº43 de 18 de dezembro de 1998

Anexo 9 Lei Complementar nº 42 de 18 dezembro de 1998

Anexo 10 Lei Municipal nº 991, de 29 de novembro de 2001

Anexo 11 Lei Municipal nº 1.158 de 18 junho de 2007

Anexo 12 Ofício

Anexo 13 Roteiro de Entrevista

INTRODUÇÃO

O Estatuto da Cidade (Lei 10.705, de 10 de julho de 2001) ingressou no mundo jurídico portando um arsenal de novidades de direito urbanístico. E entre suas importantíssimas disposições incluiu normas que buscam democratizar o processo de gestão das cidades brasileiras.

Nota-se que a promulgação do Estatuto da Cidade tem um sentido absolutamente especial para as cidades brasileiras e para o Ordenamento jurídico pátrio. Para os territórios urbanos, pela primeira vez, é dispensado um tratamento específico e preme de promessas de correção das graves distorções do processo de urbanização do país. Para o Direito brasileiro, o significado é tão ou mais importante, pois rompe-se com uma tradição de regulação do direito de propriedade pela matriz do liberalismo jurídico clássico.

A história da produção das cidades tal como se configuram envolve elementos políticos, culturais, sociais e econômicos da maior relevância. Os ingredientes jurídicos da receita, no entanto, raramente são percebidos, debatidos ou explicitados.

Basicamente, todos os municípios brasileiros têm seu território ocupado em desacordo com a legislação urbanística. Não existe uma consciência coletiva ambientalista que se preocupe com as ocupações desordenadas que geram a deterioração do meio ambiente. Assim, loteamentos clandestinos ou em área de proteção aos mananciais, favelas, condomínios em áreas rurais e invasões de terras são uma constante no cenário surreal da ordem legal urbana. Notadamente, é muito grande a defasagem entre o modelo adotado pela legislação urbanística e a vida da cidade real. A tônica do uso do solo e das construções nas cidades, é a irregularidade.

Há também a obrigatoriedade do plano diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes, sendo este exigido também para aquelas situadas em áreas de especial

interesse turístico e outras, sujeitas a empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental.

Preconizado pelo Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é um instrumento da Política Urbana, é o plano de desenvolvimento da cidade, de modo a garantir uma cidade equitativa no que diz respeito a condições de moradia, trabalho, transporte, saúde, mobilidade e equipamentos urbanos. Para Mukai, o Plano diretor deve promover, em seu contexto local, a materialização das quatro dimensões da lei federal: critérios para o cumprimento da função socioambiental da propriedade, através do ordenamento territorial e de uso e ocupação do solo; identificação dos instrumentos urbanísticos; regularização de assentamentos informais; gestão participativa.

O Plano Diretor pode ser definido como um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação de agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. Sua elaboração e construção é feita a partir de um diagnóstico que considera aspectos sociais, econômicos, culturais, ambientais e urbanos.

Dada a importância da aplicabilidade do Estatuto das Cidades, buscar-se-á neste trabalho a viabilidade do plano diretor da comarca de Rubiataba. Neste diapasão, analisar-se-á paralelamente o Plano Diretor municipal e o Estatuto das Cidades no que concerne ao zoneamento urbano, em parceria com as imobiliárias para que se possa sentir quais as dificuldades encontradas no plano diretor no que se refere ao direito de propriedade.

Confrontar-se-á as prescrições contidas no Estatuto das Cidades com a realidade jurídica do município de Rubiataba, através da análise das leis municipais que regulamentam a questão do desenvolvimento urbanístico, assim como a realidade fática no que diz respeito ao direito urbanístico.

A partir de pesquisa de campo qualitativa, com roteiro de entrevista feito face a face com duas empresas imobiliárias do município, pesquisa histórica, bibliográfica, considerações doutrinárias e análise da legislação positivada serão feitas as explanações para o entendimento do assunto.

O desenvolvimento foi dividido em cinco capítulos para melhor compreensão e explanação da temática trabalhada. No capítulo inicial, buscou-se a historicidade do direito de propriedade desde os tempos remotos até os dias atuais, bem como a etiologia do direito urbanístico. No capítulo subsequente, delinea-se o papel do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor.

Num terceiro momento, são abordados os aspectos do zoneamento urbanístico. Logo após, analisa-se a historicidade do município e as leis que o regem. Por fim, traça-se um paralelo entre o que prevê o Plano Diretor enquanto norma e o Plano Diretor do município, para melhor esclarecimento, disponibiliza-se entrevista com as empresas trabalhadas.

Destarte, tem-se como objetivo final atribuir o maior grau possível de efetividade ao mandamento constitucional, crêdulos de que a aplicação reta, inovadora, destemida até, das normas legais, particularmente daquelas alçadas a nível constitucional, representa mecanismo incisivo de modificação da realidade social.

I Capítulo

Direito de Propriedade

*“Sem luta não há direito, como sem trabalho
não há propriedade.*

*A máxima: ganharás o pão com suor do teu rosto,
corresponde com tanta
mais verdade estroutra: só na luta
encontrarás o teu direito”.*

1. As cidades e os muros

Segundo o historiador Wolkmer (2000: 75) “a propriedade coletiva das comunidades gentílicas foi a forma de propriedade que predominou nas antigas civilizações”. Comenta ainda que no Egito, Síria e Mesopotâmea, as comunidades gentílicas estavam organizadas basicamente em grupos familiares, clãs e tribos, em que a propriedade coletiva tinha em sua base o entendimento de que a comunidade predominava sobre o indivíduo. O que conta é a comunidade, e, sendo assim, a terra pertence ao grupo todo, tanto aos vivos quanto aos mortos, visto que a crença, nesses tempos, sustentava que os mortos permaneciam de certa forma ligados às condições terrenas.

A propriedade na sociedade primitiva era coletiva, tanto da terra como das coisas móveis, sejam armas, facas, machados, utensílios etc. Gusmão (2000: 314) afirma que “não havia distinção, nessa fase, entre a propriedade privada e a do grupo. A comunhão de bens entre pessoas, vinculadas e identificadas com o grupo social, foi a primeira forma de propriedade”.

Tudo pertencia a todos e a ninguém em particular e todos a desfrutavam e desempenhavam em comum as funções do grupo. A propriedade individual, segundo o autor supracitado, apareceu simultaneamente com a chefia do grupo. Ao chefe da tribo, só a ele, foi, a princípio, concedido o direito de propriedade, principalmente a imobiliária. Só ele administrava e dava destino às coisas do grupo. Competia-lhe reparti-las entre todos. Gradativamente, os bens de uso pessoal, como roupas, armas, utensílios ou ornamentos, tornaram-se propriedade individual. Depois, estendeu-se aos produtos do trabalho individual e, só muito mais tarde, aos terrenos cultivados. Assim, primeiro, propriedade de coisas móveis, depois, tardiamente, da terra. A propriedade familiar antecede à propriedade individual.

Essa forma de propriedade coletiva da terra e a forma da propriedade privada móvel vai com o tempo transformar-se, principalmente quando da organização da

comunidade política territorial em contrapartida à comunidade política de tipo gentílico que até então prevalecia.

Portanto, primeiro, comunhão de bens, depois, propriedade do chefe do grupo social, finalmente, propriedade familiar e, tardiamente, propriedade individual. Nota-se que desse escalonamento nasce o Estado que inverte, ao privilegiar juridicamente o indivíduo, as relações existentes, ou seja, já não mais conta a coletividade em relação ao indivíduo, mas o inverso, o indivíduo singular agora é o centro referencial. Estabelece-se também a divisão entre a propriedade privada e a propriedade pública. Gusmão (Op. cit., 316) afirma que a questão da religião doméstica sempre esteve amarrada a propriedade privada da terra:

De todas essas crenças, de todos esses costumes, de todas essas leis, resulta claramente que foi a religião doméstica que ensinou o homem a apropriar-se da terra e assegurar-lhe seu direito sobre a mesma.

A propriedade grega e romana colocava-se ao lado de duas outras instituições: a religião doméstica e a família, ambas com íntima relação entre si. A propriedade privada segundo Venosa (2001:140), “ligava-se à própria religião e esta, por sua vez, à família, com o culto dos antepassados, os deuses Lares”. O lar da família, lugar de culto, tem íntima relação com a propriedade do solo onde se assenta e onde habitam também os deuses. Ali se situam o altar, o culto e a propriedade do solo e das coisas que o guarnecem sob o poder do *pater*. Daí o sentido sagrado que se atribui ao lar, à casa, sentido que sempre permaneceu na civilização ocidental. Os deuses pertenciam somente a uma família, assim como o respectivo lar. Foi, portanto, a religião que garantiu primeiramente a propriedade e as divindades domésticas protegiam-na.

Seguindo esta mesma linha, Rousseau (1980: 11) afirma que:

A família é, pois, se se quiser, o primeiro modelo das sociedades políticas; o chefe é a imagem do pai, o povo é a dos filhos, e, tendo nascido todos igualmente livres, não alienam a sua liberdade senão em proveito da própria utilidade. Esta diferença consiste em que na família, o amor do pai pelos filhos é recompensado com o cuidado que este lhes dedica, enquanto no Estado, o prazer de mandar substitui este amor que o chefe não sente para os seus súditos.

Nota-se claramente segundo Wolkmer (2000: 78) que a propriedade teve como conceito basilar a família, tanto que em artigo da Lei das XII Tábuas que trata do credor insolvente, prelecionou que não é permitido que a propriedade seja confiscada em proveito do credor: “o corpo do homem responde pela dívida, mas não a terra, porque esta é inseparável da família. Será bem mais fácil escravizar o homem do que tirar-lhe um direito de propriedade, que pertence mais a família do que a ele próprio...”

Venosa (2001: 139) enfoca que “é difícil precisar o momento em que surge, na sociedade romana, a primeira forma de propriedade territorial. Não é muito clara nas fontes a forma de propriedade comum na primitiva Roma”. A noção de propriedade imobiliária individual, segundo algumas fontes, data da Lei das XII Tábuas. Nesse primeiro período do direito romano, o indivíduo recebia uma porção de terra que devia cultivar, mas, uma vez terminada a colheita, a terra voltava a ser coletiva. Paulatinamente, fixa-se o costume de conceder sempre a mesma porção de terra às mesmas pessoas ano após ano. Ali, o *pater famílias* instala-se, constrói sua moradia e vive com sua família.

Nesse sentido, o autor comenta que arraiga-se no espírito romano a propriedade individual e perpétua. A Lei das XII Tábuas projeta, na verdade, a noção jurídica do *ius utendi, fruendi et abutendi*. Considerava-se o domínio sobre a terra de forma absoluta. Nos primeiros séculos da história romana somente se admite o *dominium ex jure quiritium*, propriedade adquirida unicamente sob formas determinadas, fora das quais não poderia constituir-se. Apenas na época clássica o Direito Romano admite a existência de uso abusivo do direito de propriedade e sua reprimenda. O Digesto já reconhece direitos de vizinhança, mas o elemento individual ainda é predominante.

A concepção romana de propriedade é transmitida pelos glosadores para a cultura jurídica da Europa continental.

O autor supramencionado enfatiza que na Idade Média, a propriedade perde o caráter unitário e exclusivista. Com as diferentes culturas bárbaras, modificam-se os conceitos jurídicos. O território cercado, mais do que nada, passa a ser sinônimo de

poder. A idéia de propriedade está ligada à soberania nacional. Os vassallos serviam ao senhor. Não eram senhores do solo.

Venosa (Idem: 140) discorre ainda que o direito canônico incute a idéia de que “o homem está legitimado a adquirir coisas, pois a propriedade privada é garantia de liberdade individual”. No entanto, por influência de Santo Agostinho e Santo Tomás de Aquino, ensina-se que a propriedade privada é imanente à própria natureza do homem que, no entanto, deve fazer justo uso dela.

Seguindo o curso da história, Mukai (2006: 63) discorre que embora as primeiras cidades tenham aparecido há mais ou menos 5.500 anos, as sociedades urbanizadas representam um estágio novo e apresentam aglomerações humanas de dimensões nunca atingidas.

Neste diapasão, Rodrigues (1993: 78-9) ressalta a importância indiscutível, no campo jurídico e político, que ocorreu com a Revolução Francesa de 1789, que:

Pôs termo à concepção medieval, dentro da qual o domínio se encontrava repartido entre várias pessoas, sob o nome de domínio iminente do Estado, domínio direto do senhor e domínio útil do vassallo; e havia substituído pelo conceito unitário de propriedade, peculiar ao Direito Romano, e onde o proprietário é considerado senhor único e exclusivo de sua terra.

O autor acrescenta que a Revolução Francesa recepciona a idéia romana. O Código de Napoleão, como consequência, traça a conhecida concepção extremamente individualista do instituto no art. 544: “a propriedade é o direito de gozar e dispor das coisas do modo mais absoluto, desde que não se faça uso proibido pelas leis ou regulamentos”. Como se sabe esse código e as idéias da revolução repercutiram em todos os ordenamentos que se modelaram no Código Civil francês.

O direito de propriedade, cunhado pelo Estado liberal como um dos direitos e garantias individuais, encontrou na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, adotada na França, em 20 de agosto de 1789, o seu conceito inicial, como sendo um “direito inviolável e sagrado”, embora ficasse resguardada a privação dessa propriedade em favor do Estado quando a necessidade pública legalmente verificada o exigisse de

modo evidente e mediante justa e prévia indenização, como corolário da noção de um domínio eminente do Estado sobre seu território.

Mukai (Apud: 64) afirma que:

Antes de 1850, nenhuma sociedade poderia ser descrita como predominantemente urbana, e, em 1900, apenas, a Grã-Bretanha atingia essa condição e que, se “as vésperas da Revolução Industrial”, a Europa era uma região quase completamente agrária, foi com a industrialização que a transformação radical se processou.

Contudo, se o fenômeno da urbanização acentuou e modificou a importância que se dava à cidade, por obra da industrialização, que provocou mudanças substanciais na vida da cidade e ocasionou também transformações fundamentais na geografia social da cidade e em sua organização social. Não se pode deixar de observar esse fenômeno no tempo, isto é, que com o arrefecimento da urbanização nos países desenvolvidos, três quartos da humanidade passaram a sofrer os efeitos da rápida urbanização que se verifica em todo o mundo.

O autor em discussão leciona que basta observar que no período de 1950-1960, a proporção da população das cidades de 100.000 habitantes, ou mais, aumentou 30% mais rapidamente nos países subdesenvolvidos do que nos países já desenvolvidos.

Enfim, Marx e Engels na obra *Ideologia Alemã* (1985: 95), esclarece que:

As forças produtivas, anteriormente ligadas por um vínculo direto com os indivíduos, com o advento da grande indústria, inauguram uma nova etapa em seu processo histórico. As forças produtivas que antes eram próprias dos indivíduos, agora são da propriedade privada, isto é, são dos indivíduos enquanto estes são proprietários privados.

Os autores supramencionados concluem que a propriedade entre os povos antigos era por excelência fundiária, isto tanto na propriedade tribal quanto na estatal posterior. Na propriedade estatal, quando da formação das cidades nas quais viviam juntas várias tribos, o direito do indivíduo era apenas o de posse da terra, a propriedade

era basicamente estatal. Já a propriedade tribal na Idade Média desenvolve-se em várias fases (propriedade fundiária feudal, propriedade móvel corporativa, capital manufatureiro) até o capital moderno (condicionado pela concorrência em nível mundial e pela grande indústria) em que a propriedade privada moderna corresponde ao Estado Moderno, que foi, no seu entender, adquirido gradualmente pelos proprietários privados.

1.1 Historicidade Brasileira

Já no Brasil, o direito de propriedade foi se solidificando aos poucos, como afirma Marques (2001: 27) “a história do direito agrário no Brasil passa pelo Tratado de Tordesilhas, assinado em 7 de junho de 1494, por D. João, rei de Portugal, de um lado, e por D. Fernando e D. Isabel, reis da Espanha, do outro”.

Nota-se que por esse tratado, as duas maiores potências mundiais da época avançaram que as terras eventualmente descobertas no mundo passariam ao domínio de quem as descobrisse, traçou-se uma linha imaginária do Pólo Ártico ao Pólo Antártico, distante 370 léguas das Ilhas de Cabo Verde, em direção ao Poente, as terras que fossem encontradas à direita daquela linha imaginária seriam de Portugal, enquanto à esquerda seriam da Espanha.

Marques chama a atenção para a importância jurídica na formação do sistema fundiário brasileiro, na medida em que, sendo o Brasil descoberto por Pedro Álvares Cabral, de Portugal, adquiriu este o domínio sobre as terras, embora o seu apossamento tenha sido apenas simbólico. O direito de propriedade decorreu de um Tratado, cuja validade jurídica passara pela benção e homologação do Papa Júlio II, através da Bula *ea quae*.

Titular do domínio sobre o território descoberto, a Coroa Portuguesa cuidou em ocupar a nova terra, e, para tanto, incumbiu a Martin Afonso de Sousa, nos idos de 1531, a tarefa de colonizar o Brasil. Tantas eram as terras por distribuir, que o Governo português principiou o processo de colonização doando, em caráter irrevogável, àquele colonizador uma extensão de cem léguas de terras, através de uma Carta datada de 20.01.1535.

O autor discorre que essa doação talvez explique, em parte, o processo latifundizante que se operou no país, a partir de sua colonização, porquanto cem léguas de sesmarias, naquela época, mediam nada menos do que 660 Km, uma vez que uma légua de sesmaria media 6.600 metros. Essa medida, evidentemente era somente na linha horizontal da costa marítima brasileira, pois, conforme os termos da carta de doação parcialmente transcrita, não havia limites para o interior, tanto quanto pudessem entrar.

O regime sesmarial no Brasil, conquanto não tenha trazido resultados plenamente satisfatórios, mercê das distorções verificadas, vigorou até 17 de julho de 1822, poucos meses antes da proclamação da independência política do país. Segundo Marques (Op cit: 31) pode-se avaliar então que:

o emprego do instituto das sesmarias, foi maléfico e benéfico a um só tempo. Maléfico porque, mercê das distorções havidas, gerou vícios no sistema fundiário até os dias de hoje, que reclama reformulação consistente e séria. Benéfico porque, a despeito de os sesmeiros não cumprirem todas as obrigações assumidas, permitiu a colonização e o povoamento no interior do país, que se consolidou com dimensões continentais.

Aos olhos do governo português, de então, as sesmarias trouxeram mais malefícios que benefícios, tanto que as extinguiu definitivamente em 17.07.1822. Mas, se o propósito da Coroa foi acabar com um mal, foi mais nocivo ao Brasil, segundo o autor focado, deixando-o órfão de qualquer legislação sobre terras, num período bastante longo, de calculadamente 28 anos, pois somente a 18.09.1850, quando o país já vivia sob o regime imperial, foi editada a primeira lei sobre terras, a Lei nº 601, considerada um marco histórico no contexto legislativo agrário brasileiro.

A “Lei de Terras” nº 601 de 18/9/1850 (1850: 32), como tal consagrada e ainda hoje assim apelidada, foi votada pela Assembléia Geral e sancionada pelo Imperador e teve por objetivos básicos:

1º_ proibir a investidura de qualquer súdito, ou estrangeiro, no domínio de terras devolutas, excetuando-se os casos de compra e venda;

2º_ outorgar títulos de domínio aos detentores de sesmarias não confirmadas;

3º_ outorgar títulos de domínio aos portadores de quaisquer outros tipos de concessões de terras feitas na forma da lei então vigente, uma vez comprovado o cumprimento das obrigações assumidas nos respectivos instrumentos;

4º_ assegurar a aquisição do domínio de terras devolutas através da legitimação de posse, desde que fosse mansa e pacífica, anterior e até à vigência da lei.

Morais (2004: 81) enfoca que “a título de aposentadoria, os donos das propriedades, da noite para o dia, mudavam-se das suas casas, e as entregavam àqueles que as pretendiam”. Nota-se claramente a fisionomia carregada e sombria da sociedade colonial que expandiu-se com a transferência da Corte portuguesa de Lisboa para o Rio de Janeiro em 8 de março de 1808, e a realeza para se firmar em um terreno virgem teve a cautela de criar na colônia brasileira uma extensa aristocracia sem mérito, embebendo-lhe os vícios da velha monarquia européia; e essa distinção lisonjeou tanto a vaidade dos brasileiros, que se todos pudessem ser duques, marqueses, condes e barões, não haveria na sociedade brasileira um plebeu.

Segundo o autor em discussão a primeira Constituição brasileira, imperial, de 25 de março de 1824, garantiu o direito de propriedade em toda a sua plenitude com a só ressalva da possibilidade de desapropriação. Já a Constituição de 1934 introduz o conceito de função social da propriedade, herdada da Constituição de Weimar de 1919. Passa, assim, o exercício do direito de propriedade a ser restringido pelo interesse social da coletividade, devendo adequar-se às relações de vizinhança impostas pelo direito civil e ao interesse social concretizado nas limitações urbanísticas à propriedade particular.

Nesse sentido Mukai (2006: 75) discorre que: “a evolução de propriedade, no Brasil, fica mais esclarecida, se atentarmos para o fato de que a função social da

propriedade, sempre foi lembrada, e, desde sua concepção originária, nunca deixou de existir”.

Segundo o autor em estudo, a Constituição de 1934 nada mais fez do que garantir o direito de propriedade, embora condicionado esse direito à sua função social, como corolário inseparável, desde a origem, ao conceito de propriedade. Observa-se que essa Constituição apenas assegurou o direito de propriedade, delegando à lei ordinária o mister de regular sua extensão em face do interesse social, que não poderia ser contrariado.

É o que ficou expresso na Carta de 1937, como jurídico-constitucional, hoje já tradicional no direito, de se regular o direito de propriedade. Rezava o art. 122, nº 14, da Carta de 1937:

*Art. 122- a constituição assegura...
14_ o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia, ou a hipótese prevista no §2º do art. 166. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício.*

Já a Constituição de 1946, veio clarificando a nova ênfase dada ao instituto e tratou da propriedade sob seus dois ângulos. Como direito individual, no Capítulo dos Direitos e Garantias Individuais e quanto ao seu uso, no Capítulo da Ordem Econômica e Social, tendo empregado pela primeira vez a expressão ‘bem estar social’, art. 147: “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social”.

Mukai (Op cit: 78) enfoca ainda que a Constituição de 1967, não alterada nesse particular pela Emenda nº 1, de 1969, veio, pela primeira vez, consagrar a expressão ‘função social’, ao estabelecer:

*Art. 157_ A ordem econômica tem por fim, realizar a justiça social com base nos seguintes princípios:
III_ função social da propriedade.*

Daí até esta Constituição e à Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que emprestaram à propriedade uma função social, como condicionamento, foi um passo sem solução de continuidade.

À luz de Borges (2006: 153) esta emenda seguiu o mesmo espírito da CF/88. se bem analisados todos os dispositivos na evolução das normas constitucionais que garantiram o direito de propriedade, “podemos notar a paulatina transformação do direito de propriedade absoluta para o direito de propriedade vinculado ao bem estar social ou função social”.

O autor supra descrito afirma ainda que por ocasião da Constituição Imperial a norma usava a expressão de que o direito de propriedade era assegurado em toda a sua plenitude, o que significava uma espécie de bem *exclusivis allis*, valendo dizer, oponível *erga omnes*.

Nota-se que o direito de propriedade ganhou na evolução constitucional, segundo Borges, uma forte dose de sujeição ao interesse social, que na técnica jurídica denomina-se de função social, o que significa, que o dono tem o direito de ter a terra, mas tem reciprocamente o dever de fazê-la produzir para o seu bem estar próprio, de sua família, seus empregados e da coletividade. Observa-se que o direito moderno expurgou de sua proteção a propriedade egoística ou ociosa.

O constitucinalista Araújo (2003: 133) define o direito de propriedade da nova Carta Magna como “o direito subjetivo que assegura ao indivíduo o monopólio da exploração de um bem e de fazer valer esta faculdade contra todos que eventualmente queiram a ela se opor”. Mais na frente comenta ainda que a propriedade “é a soma de todos os direitos possíveis que pertencem ao proprietário sobre sua coisa, quais os da posse, uso, gozo e livre disposição”. Nesse sentido, nota-se claramente que a propriedade constituiria um direito real pleno, na medida em que reúne todas essas faculdades. O desmembramento dos direitos inerentes à propriedade gera outros distintos do de propriedade, como o direito real de uso, o direito de usufruto etc.

O autor comenta ainda que a Carta de 88 trouxe a inovação da função social da propriedade, que esclareceu que a propriedade deve cumprir sua função social e delimitou expressamente o que por isso deve-se entender. Segundo o art. 182, § 2º, cumpre sua função social a propriedade urbana que satisfizer as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. No mesmo sentido, atende à função social a propriedade rural que simultaneamente tiver aproveitamento e utilização adequada dos recursos naturais, preservar o meio ambiente, observar as disposições de regulamentação do trabalho e tiver exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Em ambos os casos, o não-cumprimento da função social gerará sanções previstas no próprio texto constitucional.

Araújo (Op cit: 135) enfoca que a Constituição define a propriedade urbana como sendo “aquela que se compreende dentro do perímetro urbano, que é definido por lei municipal”. Nota-se que essa lei, por força do art. 32, § 1º, do Código Tributário Nacional, deve observar, como requisito mínimo, pelo menos dois dos seguintes itens:

- I_ meio fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;*
- II_ abastecimento de água;*
- III_ sistemas de esgotos sanitários;*
- IV_ rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;*
- V_ escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.*

Assim, observando-se ao menos dois desses itens, a lei municipal poderá taxar de urbana determinada propriedade, impondo-lhe tributação correspondente.

O texto Constitucional traz em seu bojo vários artigos e incisos que tratam da propriedade, são eles: arts. 5º, XXII a XXVI, 170, II e III, 176, 182, 183, 184, 185, 186 e 191.

2. A Função Social da Propriedade

No final do século XIX, os distúrbios sociais ganharam notoriedade e a exploração do homem pelo homem e a questão do direito de propriedade foram alvo de questionamentos.

Desta forma o absolutismo, quase que monárquico, a respeito da concepção individualista da propriedade teve que ser revisto.

Neste contexto é que surge a idéia de condicionar o direito à propriedade à sua utilização para o bem comum.

Guimarães¹ em seu artigo comenta que imputar uma função social à propriedade não significa estabelecer um direito ou um dever ao bem. Acresce ainda que para a corrente majoritária, o capital não é sujeito de direitos e deveres, que apenas mediamente lhes podem ser impostos como funções ao cumprir, através do reconhecimento e da imposição de direitos e deveres ao seu titular.

Os pensadores, em sua maioria, passam a aceitar limitações ao direito de propriedade.

A autora discorre que é Lúcida a constatação de José Gláucio Veiga:

A grande contradição dialética das Constituições na área das propriedades está em resolver, por adjetivos o que pede solução através de substantivos. (...) Na abóbada constitucional a chave que sustenta esta cúpula é a propriedade privada que dia a dia torna-se menos individual e mais social, menos privada e mais associativa (notas esparsas).

¹ Nathália Arruda Guimarães, Advogada, Mestre em Direito pela UERJ, Doutoranda em Direito pela Faculdade de Direito de Coimbra-Portugal

A doutrina de que a propriedade deve atender uma função social cria corpo e se espalha pelas constituições nascentes no início do século XX. Foi o caso da Constituição do México, de 1917, e da Constituição de Weimar (Alemanha), de 1919.

No Brasil, apenas em 1934 se teve menção a restrição do direito de propriedade, assim constava no citado texto Art. 113: “é garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”.

Todo homem tem uma função social, tendo o dever de desempenhá-la. Compreendendo a mesma o dever de desenvolver-se em sua plenitude, sendo todas as suas atividades, no desempenho dessa função, socialmente protegidas.

À luz do ordenamento jurídico vigente não há incompatibilidade entre o direito de propriedade e a função social da propriedade, desde que compreendido o direito subjetivo. Em um momento estático, a autora em estudo enfoca que legitima o proprietário a manter o que lhe pertence imune a pretensões alheias, e a função, em um momento dinâmico, que impõe ao proprietário o dever de destinar o objeto de seu direito aos fins sociais, determinados pelo Ordenamento jurídico.

Diante das leis definidoras da função-social da propriedade. Encontra-se o Poder Público, na situação de impor uma atuação positiva ao proprietário, sob penalidades inscritas no Ordenamento, que logicamente devem conduzir à extinção do uso nocivo ou do não uso, e, se preciso for, com a conseqüente expropriação.

Nesse diapasão, vale ressaltar que, função, no sentido técnico, concebe-se quando o sujeito investido é obrigado a agir para a atuação de um interesse alheio (além de um interesse próprio) com base num dever jurídico de exercitar aquela atividade enquanto voltada a atuar o interesse público. Assim o sujeito investido da função é um órgão de atuação do interesse público.

Função pois, de certa maneira, entra em descompasso com a noção de direito subjetivo, pois este é uma soma de faculdades livre ainda que submetidas a certas limitações.

A propriedade assim, não é uma função social, mas sim exerce uma função social.

Guimarães finaliza discorrendo que a função social da propriedade nada mais é do que o conjunto de normas da Constituição que visa, por vezes até com medidas de grande gravidade jurídica, a recolocar a propriedade na sua trilha normal.

O princípio da função social tem como objetivo conceder legitimidade jurídica à propriedade privada, tornando-a associativa e construtiva, e, por conseguinte, resguardar os fundamentos e diretrizes fundamentais expostos nos arts. 1º e 3º da Carta Magna, bem como os demais fundamentos e diretrizes constitucionais relacionados com a matéria.

3. Historicidade do direito urbanístico

Mukai (2006: 35) evoca o professor Dalmo de Abreu Dallari² que faz o seguinte relato: “na legislação portuguesa antiga, sobretudo nas Ordenações Filipinas, já se encontravam inúmeros dispositivos tratando do problema das construções onde a preocupação acentuada era pela estética das cidades”.

Afonsin³ (2001: 1) discorre que se fizer uma retrospectiva, a relação Direito X Cidade começou a se tornar clara ainda ao tempo do Brasil Colônia, quando havia todo

² “Legislação Municipal e Direito de Construir”, RDP, 14:49.

³ Betânia de Moraes Afonsin é advogada, mestra em Planejamento Urbano e Regional pelo PROPUR-UFRGS, Professora de Direito Urbanístico na Faculdade de Direito da ULBRA - Universidade Luterana do Brasil e assessora jurídica da Secretaria do Planejamento de Porto Alegre, além de ser membro da Coordenação da ONG ACESSO - cidadania e direitos humanos, com sede em Porto Alegre. É membro

um ordenamento jurídico consubstanciado pelas ordenações de então, que regravava o regime de concessão de terras sob a forma de sesmarias. O regime das sesmarias era uma concessão de domínio feita pela Coroa ao sesmeiro condicionada ao uso produtivo da terra e à ocupação efetiva da mesma. Um sistema semelhante (as datas) foi estabelecido para os nascentes núcleos urbanos. A delimitação geográfica das sesmarias e datas era bastante imprecisa, permitindo que a posse, pura e simples, se estabelecesse nos interstícios do sistema dominial sesmarial.

A autora invoca Rolnik⁴ que chama atenção para um fato da maior importância. Embora ambos os sistemas se baseassem na ocupação efetiva da terra, um deles passava por um sistema formal/oficial de titulação em relação à terra e o outro, embora legítimo, passava pela mera posse, sem qualquer registro. Essa dualidade, parida nas relações jurídicas do Brasil Colônia, é o signo fundante do Direito e perpassará toda a história urbana brasileira.

Seguindo essa mesma linha Mukai (2006: 38) enfoca que “desde o tempo do Brasil Colônia, pelas diferentes Ordens Régias de 1731, 1734 e 1792, se havia distinguido das terras de sesmarias, em consequência, das terras devolvidas, os terrenos reservados às margens dos rios públicos”, já nessa época, o domínio público era distinto do domínio particular.

E nessa época, os problemas urbanos já mereciam a preocupação dos homens públicos. Mukai cita o relato de Gilverto Leite de Barros, que afirma ter sido São Paulo, já no final do setecentismo, uma cidade à procura de fisionomia e personalidade próprias, fosse na expansão dos limites urbanos, na melhoria dos serviços públicos ou no embelezamento das ruas, praças e construções de moradia.

da coordenação provisória do ainda em fase de construção, Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU.

⁴ Raquel Rolnik, *A cidade e a legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*, FAPESP, Studio Nobel, Coleção Cidade Aberta, 1997, pg. 21-22.

O autor comenta que as cidades tinham pequena expressão no período colonial, posto que a base econômica estava no campo, mas serviam de centro de emanação do poder político e administrativo da metrópole.

Por outro lado, também o aspecto de competência já se fazia sentir, dando então os contornos posteriores nessa matéria, como observa Reis Filho (1968: 118), ao dizer que:

a política urbanizadora que vigorou até meados do século XVII, como parcela de uma política mais ampla de descentralização... deveria fazer, igualmente, com que coubessem às Câmaras, como órgãos da Administração local, a totalidade ou quase totalidade das tarefas de controle dos mecanismos do crescimento urbano.

Outras manifestações desses primórdios do urbanismo foram as ocorridas no Rio de Janeiro em 1617 e 1625. A primeira é representada pelo primeiro calçamento urbano feito no Rio de Janeiro, o calçamento, a pedra, da Ladeira da Sé e do largo fronteiro à Matriz no alto do Morro do Castelo, mediante contribuição dos moradores da cidade, dos jesuítas e do administrador eclesiástico. A segunda é representada pela ordem da câmara para que os moradores calçassem a testada de suas casas, em toda a extensão, numa largura de cinco palmos.

Mais tarde esta preocupação se manifestaria por imposições de obrigações negativas, ou seja, por limitações urbanísticas, um passo além do urbanismo de então, a Câmara de São Paulo passou a impor, no início do século XIX, proibições concernentes à construção de sobrados, e na sessão de 8 de março de 1820, decidiram os vereadores permitir as construções de sobrados somente aos que os edificassem com alicerces de pedra até a altura de dois palmos fora da superfície da terra.

Morais (2004: 4) informa que a promulgação da Lei de Terras chancelou de forma inequívoca esta *dualidade estatutária* que marca, indelevelmente, o território das cidades. A Lei de Terras, como é sabido, deslegitimou a posse/ocupação como meio de acesso legal à terra no país⁵. A única forma admitida de aquisição da terra no Brasil

⁵ Lei de Terras, de 1850, Art. 1º “ Esta lei regula os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola”.

passou a ser a compra, absolutizando o direito de propriedade e inserindo a terra, sob a forma de mercadoria, em um mercado imobiliário urbano nascente.

A partir daí, a história é bem conhecida, o autor comenta que, essa determinação legal relativa à propriedade da terra, posteriormente reforçada pelo caráter absoluto assumido pela direito de propriedade no Código Civil de 1916, se combinou a uma legislação urbanística cada vez mais sofisticada e que reforçou a partição do território das cidades entre zonas dentro da lei e zonas fora da lei, ou legal/ilegal, formal/informal, regular/irregular.

O fato é que essa perversa combinação do Direito Civil com o Direito Urbanístico, condena uma boa parte da população das cidades a uma condição de subcidadania, já que sua relação com a terra não é titulada e a ocupação está sempre desconforme com os preceitos urbanísticos. Derivou daí uma profunda desigualdade na distribuição dos investimentos públicos, que historicamente, no Brasil, sempre ocorrem nas regiões já bem infra-estruturadas da cidade. Assim, a irregularidade jurídica/urbanística da ocupação serve como uma espécie de escudo para justificar o abandono dos territórios fora da lei pelo Poder Público e a lei serve como instrumento de acumulação de riqueza e concentração da renda nas cidades, e, portanto, como fonte inequívoca de legitimação de uma ordem excludente e injusta.

Uma das primeiras normas de direito em matéria urbanística foi representada pela Lei Federal nº 125, de 3 de dezembro de 1935, logo após a Segunda República, que estabeleceu regras sobre a construção de edifícios públicos, mandando obedecer as posturas e deliberações municipais sobre as matérias de competência dos poderes locais, em vigor na localidade respectiva. Essa lei foi considerada correta pelos tribunais, conforme se vê de acórdão do STF, publicado na RT, 314:624.

Mukai (2006: 50) afirma que:

O próprio conceito de propriedade, como função social, introduzido entre nós pela Constituição de 1934, é o grande marco divisor do nosso direito em matéria urbanística, eis que a partir de então a propriedade sujeita-se às limitações da lei impostas ao particular em benefício do bem comum.

Desde então, poder-se-á dizer que começa a se delinear o nosso verdadeiro direito do urbanismo, posto que, através das limitações urbanísticas, de variadas ordens, esse direito começa a ter alguma coerência e as normas começam a conter uma preocupação verdadeiramente urbanística.

Embora não dizendo respeito ao direito e tendo sido formulado além fronteiras, o autor chama a atenção para um documento que merece citação em matéria de urbanismo, por representar um marco da época, que iniciou nos países civilizados, inclusive no Brasil, uma nova era nesse campo. Trata-se da Carta de Atenas, de 1933 (vide anexo 1), que configurou, pela primeira vez no mundo, os postulados sobre planejamento local e regional.

Dentre outras conclusões, o Congresso Internacional de Urbanismo, que a produziu, deixou inscrito:

a) As chaves do urbanismo se encontram nas quatro funções: habitar, trabalhar, recrear, circular;

b) É da mais urgente necessidade que cada município estabeleça o seu programa, elaborando leis que permitam a sua realização. O abandono cederá ante a previsão; o programa sucederá à improvisação;

c) O programa será estabelecido sobre análises rigorosas, efetuadas por especialistas. Proverá, por etapas, no tempo e no espaço. Unirá em fecunda harmonia os recursos naturais do lugar, a topografia do conjunto, os dados econômicos, as necessidades sociológicas, os valores espirituais.

Outro ponto que merece referência é o aparecimento do Código de Obras, para disciplinar as construções, como diplomas legais destinados a consubstanciar o direito edilício.

Contudo, se o fenômeno da urbanização acentuou e modificou a importância que se dava à cidade, por obra da industrialização, que provocou mudanças substanciais na vida da cidade e ocasionou também transformações fundamentais na geografia social

da cidade e em sua organização social, Mukai comenta que não se pode deixar de observar esse fenômeno no tempo, isto é, que com o arrefecimento da urbanização nos países desenvolvidos, três quartos da humanidade passaram a sofrer os efeitos da rápida urbanização que se verifica em todo o mundo.

Basta observar que no período de 1950-1960, a proporção da população das cidades de 100.000 habitantes, ou mais, aumentou 30% mais rapidamente nos países subdesenvolvidos do que nos países desenvolvidos. Isto mostra que os efeitos da Revolução Industrial chegaram ao Brasil com algum atraso, e a urbanização acelerada, bem como suas conseqüências também chegaram aqui após alguns anos da influência que exerceram nos países desenvolvidos. Porém o fenômeno da urbanização acelerada aqui chegou justamente com o desenvolvimento econômico do país, e continua em ritmo cada vez maior.

Mukai (Op cit: 64) argui que:

Como já dizíamos, anteriormente, que não há desenvolvimento econômico sem urbanização e vice-versa e que o processo de urbanização no mundo e especialmente no Brasil é um fenômeno irreversível.

Nota-se que o fenômeno da urbanização apresentou, segundo as estatísticas, um aumento de 32% em 1940, 45% em 1960 e mais de 50% em 1970.

Em seu artigo Morais (2004: 5) chama a atenção para a cruel dualidade do estatuto de cidadania que foi conferido aos moradores de um lado da cidade formal e de outro da cidade informal, é que esta última ocupa uma área seguramente maior que a área ocupada pela cidade legal. As estimativas variam muito, e as realidades municipais também, mas não seria exagero afirmar que, de 30% a 50% das famílias moradoras dos territórios urbanos brasileiros, em média, moram irregularmente, no Recife estima-se que este índice se aproxime de 70% dos domicílios urbanos.

Rolnik⁶, em sua tese de Doutorado sobre a cidade de São Paulo, por exemplo, em uma imagem bastante poderosa, sintetiza o caleidoscópio que é a organização espacial da cidade, em uma única imagem: a contraposição entre um espaço contido no interior da minuciosa moldura da legislação urbanística e outro, três vezes maior, eternamente situado na zona intermediária entre o legal e o ilegal.

Essa irregularidade assume múltiplas faces e diversas tipologias estão marcadas pela condição irregular no Brasil. São favelas resultantes da ocupação de áreas privadas que se encontravam vazias à espera de valorização; favelas em áreas públicas resultantes da ocupação de áreas doadas ao Poder Público por loteamentos; cortiços improvisados em casarões deteriorados e sem as mínimas condições de habitabilidade; loteamentos clandestinos e irregulares; conjuntos habitacionais ocupados e sob ameaça de despejo; casas sem habite-se etc. Além disso, há a irregularidade produzida pela classe média e alta, que tem hoje na figura do condomínio fechado (burlando a lei de parcelamento do solo) e da privatização da orla marítima e fluvial algumas de suas expressões mais importantes.

Uma das mais nefastas conseqüências desse processo de produção irregular das cidades é a degradação ambiental dos cenários urbanos. A falta de acesso regular a um espaço de radicação nas cidades leva a população carente a buscar alternativas junto ao mercado imobiliário ilegal, que atua quase sempre em áreas ambientalmente vulneráveis, justamente aquelas áreas excluídas, por suas características e gravames legais, do mercado imobiliário regular, loteando áreas de preservação ambiental como encostas e topos de morro, matas nativas e margens de mananciais e cursos d'água.

⁶ Raquel Rolnik, *idem*, pg. 181.

4. Manifestações do urbanismo como ciência e arte

Pela necessidade de corrigir os males do desenvolvimento industrial, o urbanismo moderno cindia-se, conforme discorre Mukai (2006: 65), em duas correntes: uma, a do urbanismo utópico “representada por teóricos como Robert Owen, Saint-Simon, Fourier, Godin” e a outra, “a do urbanismo científico, que o concebia como ciência, técnica e arte, e que deu origem à legislação urbanística moderna, em seus primeiros passos”.

O autor chama atenção para o conceito do urbanismo de Hely Lopes Meirelles⁷, que “evoluiu do estético para o social”, e já em 1947, Bezerra Baltar⁸ dizia que:

o urbanismo é uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano visando ao bem-estar coletivo – através de uma legislação, de um planejamento e da execução de obras públicas.

Melo⁹, o sistematizador do urbanismo no Brasil, é comentado por Lopes (2006: 78) e dizia que “o urbanismo é fundamentalmente uma arte-criação de sínteses novas. Uma ciência – que estuda metodicamente os fatos; e uma filosofia – com sua escala própria, preservando, impondo e exigindo a procedência de valores humanos e espirituais”.

Dessa forma, o urbanismo, de simples arte de embelezar a cidade, passa a ser, por obra da especialização técnica e científica uma ciência e uma técnica, agora de ordenação das cidades.

⁷ Hely Lopes Meirelles. *Direito de construir*. São Paulo: RT.

⁸ Antonio Bezerra Baltazar. *Introdução ao planejamento urbano..* Recife, 1947.

⁹ Luiz de Anhaia Melo, engenheiro urbanístico.

Porém, no Brasil, o autor em foco acentua que esse novo enfoque começou tarde. Tanto que “no período que medeia entre o pós-guerra imediato e a década de 60, um trabalho apenas se destaca no quadro do planejamento da Região (São Paulo): é o estudo elaborado pela equipe SAGMACS, sob orientação do Padre Lebre¹⁰”.

Mukai comenta que a falta de sistematização, como de coerência e de harmonia ainda hoje estão presentes no direito do urbanismo. Não há um sistema de planejamento do urbanismo, nem normas e diretrizes gerais e territoriais.

Há algum tempo, foi apresentado ao Congresso Nacional Projeto de Emenda Constitucional (conhecida como Emenda Markezan), para dar competência expressa à União, no sentido de legislar sobre a matéria. Essa emenda, segundo o autor, não logrou êxito. Nota-se que essa falta de sistematização, pelo menos legal, tem prejudicado a ordenação da vida das cidades, especialmente nos grandes centros metropolitanos.

¹⁰ CF. Projeto – *Implantação do PMDI*, Relatório final, v 1, GEGRAN, 1972/74, p 54.

II Capítulo

Estatuto da Cidade e Plano Diretor

“A vida completa do direito, considerada no seu conjunto apresenta à nossa vista o mesmo espetáculo da luta, o trabalho sem tréguas de uma nação que nos patenteia a atividade dos povos na posse plena da produção econômica e intelectual. Cada particular obrigado a sustentar o seu direito toma a sua parte neste trabalho nacional e leva o seu óbolo à realização da idéia do direito sobre a terra”.

1. Noção geral da Lei

Com a finalidade de regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, referente a área urbana, foi publicada a Lei nº 10.257/01 conhecida como Estatuto da Cidade (vide anexo 2), onde o Município passa a dispor de um instituto jurídico para garantir a função social da propriedade.

Trata-se da Política Urbana de alcance nacional, onde explica o direito de propriedade, seu acesso e alcance.

Sendo considerado um marco referencial normativo à ordenação do espaço urbano, apresenta-se também como vetor político que informa os objetivos e finalidades do próprio Município.

Wolff¹¹ (2007: 02) enfatiza que

Não se pode dissociar o político do jurídico: um complementa o outro e os dois "constroem" a realidade social. O direito – uma vez assentado em princípios e normas determinadas – dá vida às políticas públicas as quais procuram se adequar ao ritmo da progressão das necessidades e aspirações humanas no tempo e no espaço. Dentro de um raciocínio urbanístico, por assim dizer, as políticas seriam como estacas dessa mudança de comportamento social e o direito o próprio alicerce.

O emergente direito urbanístico brasileiro necessita ser compreendido, não em face de suas muitas limitações, mas em face de seus inúmeros desafios. Tanto o direito à cidade quanto o direito da cidade colocam-se a serviço do homem buscando combater a desordem urbana, que atinge o indivíduo em seu habitat artificial e cultural, como o atinge em seu habitat natural.

¹¹ Simone Wolff é doutora em Direito Internacional do Meio Ambiente Université Panthéon - Assas / Paris II, Consultora em Direito Ambiental Brasileiro e Internacional, Coordenadora-executora dos trabalhos de Consolidação da Legislação Ambiental Brasileira, Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente – CONJUR/MMA.

A autora comenta que muito se questionou – anteriormente à adoção da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 ou Estatuto da Cidade – a respeito da questão urbana brasileira, que tratamento seria o mais adequado às cidades cujo diagnóstico era o mesmo: insustentabilidade recorrente, poluição sonora, visual, do ar, da água, do solo, enfim desequilíbrio ambiental, caos civilizatório é esse o legado – restos inaproveitáveis – que deixaremos às gerações futuras?

Afonsin¹² (2007:1) enfoca que as expressões de irregularidade jurídica/urbanística, bem como suas conseqüências perversas, são, um legado da História da regulação tanto da propriedade imobiliária como das cidades brasileiras. Essa História, no entanto, teve seu rumo positivamente alterado, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. O capítulo Da Política Urbana da C.F (1988: 114) com seus singelos dois artigos abriu uma ampla gama de possibilidades de intervenção do Poder Público sobre o território das cidades e sobre a propriedade urbana. A Função Social da Propriedade transitou de imperativo ético - pregado, há muito tempo, pelo movimento da Reforma Urbana - para imperativo jurídico.

O Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10.07.2001, que regulamenta os arts. 182 “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar dos seus habitantes...” e 183 da Constituição Federal de 88:

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

¹² Betânia de Moraes Afonsin é advogada, mestra em Planejamento Urbano e Regional pelo PROPUR-UFRGS, Professora de Direito Urbanístico na Faculdade de Direito da ULBRA - Universidade Luterana do Brasil e assessora jurídica da Secretaria do Planejamento de Porto Alegre, além de ser membro da Coordenação da ONG ACESSO - cidadania e direitos humanos, com sede em Porto Alegre. É membro da coordenação provisória do ainda em fase de construção, Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU.

Entrou em vigor 90 dias após sua publicação, que se deu no Diário Oficial da União de 11.07.2001.

A Lei Federal de Desenvolvimento Urbano que regulamenta o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, foi, segundo Betânia de Moraes, recentemente promulgada como coroamento de uma década de lutas por reforma urbana no Brasil. A lei não ignora essa história de produção das cidades, pelo contrário, posiciona-se clara e abertamente como conjunto de instrumentos para intervir nessa realidade a fim de transformá-la. Não pode ser outra a interpretação das diretrizes gerais da lei que coloca a gestão democrática, a sustentabilidade urbano-ambiental, a cooperação entre os vários setores sociais e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização dentre os objetivos do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Meirelles (2006: 523) comenta que esta lei em seu artigo 1º, parágrafo único:

estabelece diretrizes gerais para a execução da política urbana, através de normas de ordem pública e interesse social, regulando o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos e, ainda, objetivando o equilíbrio ambiental.

O autor supramencionado comenta ainda que de modo geral a lei contém cinco capítulos: I_ Diretrizes Gerais; II_ Dos Instrumentos da Política Urbana, com as seções de I a XII; III_ Do Plano Diretor; IV_ Da Gestão Democrática da Cidade e V_ Disposições Gerais.

Mukai (2006: 260) ressalta que “os pontos mais relevantes da Lei, são a efetiva concretização do Plano Diretor dos Municípios, que torna eficaz a obrigatoriedade constitucional de sua existência em cidades com mais de vinte mil habitantes”. Destaca outros pontos relevantes tais como: a fixação de diretrizes gerais previstas no art. 182, da C.F., para que o Município possa executar sua Política de Desenvolvimento Urbano; a criação de novos institutos jurídicos, ao lado da regulamentação do § 4º, do art. 182 da C.F. (parcelamento e edificações compulsórios, IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos); a fixação de sanções para o Prefeito e agentes públicos que não tomarem providências de sua alçada,

inclusive, para o Prefeito, a sanção de improbidade administrativa; a instituição de gestão democrática e participativa, da cidade, e, finalmente, as alterações na Lei de Ação Civil Pública para possibilitar que o Judiciário torne concretas as obrigações de ordem urbanística, determinadas pela Lei, inclusive em relação à elaboração e aprovação do Plano Diretor.

1.1 O Estatuto e a Carta Magna

A Constituição Federal de 1988 determina no seu artigo 21, inciso XX, a responsabilidade da União na instituição de diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano; já os artigos 182 e 183 dispõem sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, a ser executada pelo poder público municipal. Regulamentadora desses dois artigos, a Lei nº 10.257 de 2001, trouxe à caótica realidade urbana brasileira um novo alento.

A Lei nº 10.257, em seu artigo 2º enfoca que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

A gestão democrática se dá por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, bem como a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social.

A lei em tela elenca o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. Assim como oferta

de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais.

Quanto a ordenação e controle do uso do solo, é necessário evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; deterioração das áreas urbanizadas; a poluição e a degradação ambiental.

Esta lei visa a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua área de influência. A adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do município e do território sob sua área de influência.

O ordenamento supracitado se preocupa com a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, com a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais. Com a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos. A proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

A audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população. A regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de

urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

A norma em estudo visa a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais. Abarca também a isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativas ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Dentre as diretrizes gerais acima enumeradas, foram grifados em negrito para maior destaque, princípios urbanísticos a serem implementados nas cidades e nas propriedades urbanas brasileiras, sendo merecedor de especial atenção por encerrar conteúdo jurídico-legal concreto, o direito a cidades sustentáveis, cujo comando remete à equidade intergeracional, garantindo-se a terra urbana, a moradia, o saneamento ambiental, a infra-estrutura urbana, o transporte e serviços públicos, bem como o trabalho e o lazer para todos os que habitam – e deverão habitar – as cidades brasileiras.

Wolff (2007: 02) discorre que a partir da escolha desse princípio jurídico de grande expressão, passa-se então ao seguinte questionamento: O que vem a ser "cidades sustentáveis"? E como tornar concreto esse direito garantido a todos os brasileiros, inclusive os de baixa renda – justamente aqueles que vivem à margem, na periferia, do processo de desenvolvimento urbano – pelo Estatuto da Cidade? Entram aqui inúmeras outras indagações, tanto sobre desenvolvimento social, econômico, quanto sobre ambiente natural, percorrendo-se pelo ambiente rural, que não foi desprezado pelo instrumento normativo, apontando-se para o caráter não dissociável dessas questões.

Os impactos negativos do progresso econômico ameaçam as cidades sem distinção, desde as de pequeno porte às megalópoles. É necessário sublinhar-se que a compreensão, em âmbito nacional, do processo indivisível e interdependente que constitui o desenvolvimento sustentável está em processo de consolidação e que trata-se, não mais e tão somente, de internalizar tal conceito internacional, mas sobretudo da exteriorização de seus efeitos na prática.

A autora in loco ressalta ainda que a habitação é o refúgio do homem, e é, também, seu espaço de integração com a família, com a vizinhança, com a cidade e com o país; é onde o indivíduo encontra possibilidades concretas para o exercício de liberdades e direitos fundamentais. A Declaração Universal dos Direitos do Homem, proclamada pela Organização das Nações Unidas em 1948, afirma no seu artigo 25 o seguinte: "Toda pessoa tem direito a um nível de vida satisfatório para garantir sua saúde, seu bem-estar e o de sua família, notadamente por meio da alimentação, vestimenta, moradia, cuidados médicos, bem como serviços sociais necessários".

A demanda crescente de novas residências para as populações menos favorecidas impõe políticas edilícias de baixos custos e políticas urbanas diferenciadas. Nisso adaptou-se a Lei nº 10.257/01 quando inseriu, dentre suas diretrizes, a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais. Bem como a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Wolff comenta que é nas metrópoles, nas zonas urbanas, que 80% da população brasileira hoje vive, portanto urge pensar-se em um novo modelo de progresso intramuros que associe promoção do desenvolvimento econômico, proteção da natureza e justiça social nas cidades, e, o Plano Diretor ajusta-se plenamente a esse fim.

O Estatuto da Cidade, cuja proposta inédita de agregar valores impregnados de justiça, democracia e solidariedade, insere-se em um contexto de barreira à imobilidade e à inércia, representando um marco fundamental de conscientização e mudanças de comportamento a médio e a longo prazo à disposição de todo cidadão brasileiro. Aliando a busca permanente do desenvolvimento urbano em bases sustentáveis ao esforço contínuo de instauração da justiça social e ambiental nas cidades, o Estatuto opõe-se à destruição do ambiente e ao aviltamento do homem, o que representa um imenso desafio para o País e suas instituições.

2. Plano Diretor

2.1 Evolução histórica

Kamil¹³ (1999: 03) fez um estudo sobre a evolução histórica do plano diretor e em sua pesquisa enfoca a Civilização do Vale do Indo que é considerada por muitos como a primeira civilização a desenvolver o senso de planejamento urbano, por volta de 2600 a.C. Onde algumas pequenas vilas cresceram em grandes cidades contendo milhares de pessoas, que não trabalhavam primariamente na agricultura, criando uma cultura unificada. O repentino aparecimento dessas grandes cidades, bem como o crescimento e a formação organizada destas cidades, parece ser o resultado de um esforço planejado e deliberado.

Alguns assentamentos da Civilização do Vale do Indo aparentemente foram designados segundo um plano desenvolvido. As ruas de cidades como Mohenjo-daro e Harappa também foram desenhadas segundo um padrão de gradeamento imperfeito, com uma hierarquia de ruas, (avenidas comerciais para pequenas vias residenciais), de modo a proteger as áreas residenciais da poluição sonora, de fortes odores e de ladrões existentes próximos às áreas urbanas.

Os antigos romanos utilizaram um padrão consolidado de planejamento urbano, voltado para defesa militar e conveniência civil. O plano básico é uma praça quadrada central com serviços urbanos, cercados por uma grade compacta de ruas, tudo cercado por um muro para defesa. Para reduzir o tempo necessário para locomoção, duas ruas em diagonal cruzam pela praça quadrada. Um rio geralmente corre dentro da cidade, para obtenção de água potável, transporte e despejo de esgoto, até mesmo durante cercos. Muitas cidades européias ainda conservam a essência destes plano, como Turim.

Já na Idade Média muitas cidades e feudos eram protegidos por muros. Com o crescimento populacional, muitas destas cidades tornaram-se super populacionadas. Para solucionar este problema, algumas cidades derrubavam seus muros (e muitas vezes

¹³ Jean Kamil Diretor geral do IPPLAN_ Instituto de Pesquisa e Planejamento.

construindo outra, protegendo uma área maior), e outras simplesmente deixavam seus muros antigos de pé, construindo novas cidades e vilas ao redor da antiga cidade.

A religião fazia parte integral da vida política, cultural e social da Europa da Idade Média, e isto reflete-se nas cidades da época, onde na maioria das vezes, a principal igreja estava localizada no centro da cidade era a maior, a mais alta e a mais cara estrutura.

Durante o Renascimento, um período de grande desenvolvimento artístico, planejadores urbanos desenhavam partes de uma cidade em grande escala, criando grandes áreas para solucionar a super lotação de tempos antigos. Exemplos são a Catedral de São Pedro, em Veneza e a Basílica de São Pedro, no Vaticano. Já um exemplo de uma área que foi inicialmente planejada, antes de ter sido construída, é o Palácio de Versailles, na França, uma mini-cidade por si mesma.

O autor comenta ainda que alguns artistas conhecidos, como Leonardo da Vinci e Michelangelo, por exemplo, desenharam e ajudaram a embelezar algumas cidades italianas, no século XV e XVI, enquanto Georges Eugene Haussmann planejou grandes avenidas e praças, em Paris, no século XVIII, que ajudaram a cidade francesa em se tornar reconhecida mundialmente como uma das cidades mais belas do mundo.

Com a Revolução Industrial, nos séculos XVIII e XIX, e a criação de fábricas em cidades, a população de muitas cidades européias e americanas começaram a aumentar rapidamente, recebendo milhares de pessoas vindas dos campos, abandonando trabalhos nas áreas rurais, para trabalhar na indústria. Isto fez com que cidades da época ficassem superlotadas, sujas e barulhentas. Muitas pessoas viviam em bairros que possuíam péssimas condições sanitárias, na qual famílias inteiras viviam espremidas em casas de um ou dois cômodos, perto das fábricas.

Reformistas sociais começaram a pedir ao governo que melhorassem tais condições precária de vida, sugerindo planos como novo zoneamento, com casas, jardins e áreas verdes. Também sugeriram a separação de zonas industriais e residenciais, cada uma em zonas separadas da cidade. Várias municipalidades e

governos tomaram medidas para melhorar a qualidade de vida nas cidades, mas à medida que estas continuavam a crescer rapidamente, as poucas medidas tomadas foram insuficientes para surtir algum efeito.

Até o final do século XIX, o planejamento urbano na maioria dos países industrializados era de responsabilidade de arquitetos, que eram contratados por empresas particulares ou, raramente, pelo governo. Mas o crescimento dos problemas urbanos durante o final do século XIX forçou governos de muitos países, em especial, o dos Estados Unidos, a participar mais ativamente no processo de planejamento urbano.

Kamil enfatiza que o Movimento moderno na Arquitetura e no Urbanismo pregava que a atividade de planejar as cidades era matéria de ordem eminentemente técnica, e que portanto, possuía a neutralidade política inerente ao trabalho científico. Tal pensamento se formalizou especialmente com o trabalho dos CIAM (do francês Congrès Internationaux d'Architecture Moderne, que significa em português "Congressos Internacionais da Arquitetura Moderna") e, especialmente, com a Carta de Atenas. Reflexos deste pensamento urbanístico podem ser observados em projetos de novas áreas de expansão urbana totalmente desvinculados das necessidades efetivas das comunidades que aí morariam. O plano-piloto da cidade de Brasília é considerado o exemplo mais perfeito deste tipo de urbanismo modernista.

2.2 O que vem a ser Plano Diretor

Meirelles (2006: 538) conceitua Plano Diretor ou Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado como :

O complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físicos, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser 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.

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

O plano diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município é a lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social.

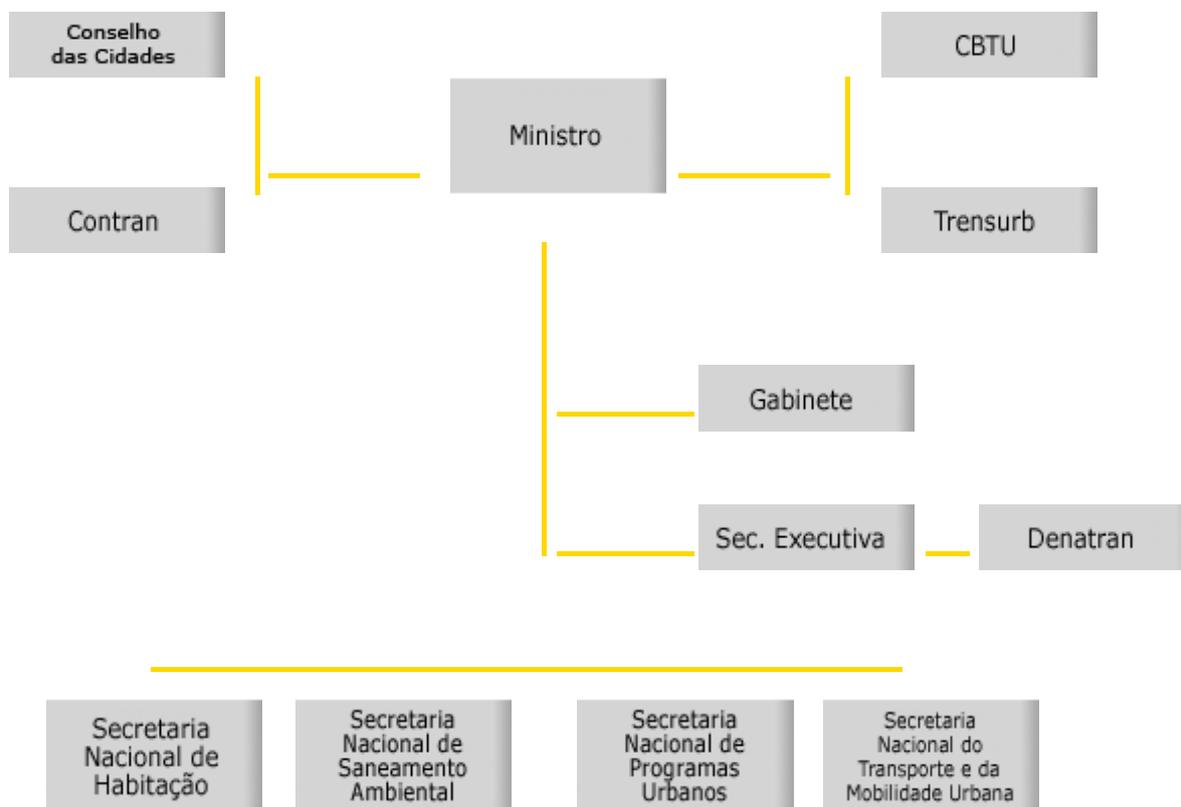
Meirelles discorre que o plano diretor não é um projeto executivo de obras e serviços públicos, mas sim um instrumento norteador dos futuros empreendimentos da Prefeitura, para o racional e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade.

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.

Sentindo a dificuldade das cidades brasileiras, o governo criou o Ministério das Cidades em janeiro e a partir de março de 2003, chamou a sociedade, estados e municípios para discutir a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Entre as deliberações do Conselho foi aprovada a realização de uma campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização visando a elaboração e implementação dos Planos Diretores Participativos.

Para que se possa entender melhor o funcionamento estrutural do Ministério das Cidades, analisar-se-á o organograma abaixo:

Estrutura do Ministério das Cidades¹⁴



Nota-se que o Ministério das Cidades preocupa-se com a organização das cidades e para um melhor atendimento criou vários setores para trabalhar a questão da urbanidade.

Preocupado com a temática em pauta, o governo disponibilizou 3 volumes que expõem de forma simplificada a temática supracitada: o volume I trata do Plano Diretor Participativo, o volume II da Regularização Fundiária e o volume III da Reabilitação de Centros Urbanos.

¹⁴ WWW.ministeriodascidades.com.br

O volume I (2005: 5) que trata do plano diretor participativo, traz como mensagem introdutória as seguintes palavras do presidente:

A história das cidades brasileiras é um pouco a história de milhões de pedreiros de fim de semana; gente que descansa batendo laje nos domingos e feriados; gente que faz das tripas coração para transformar madeira em barraco; barraco em alvenaria, e alvenaria em abrigo, aconchego, dignidade e, portanto, um lar.

Essa conquista de um lugar próprio para morar na cidade às vezes consome todo um ciclo de vida de uma família. A casa sob aos poucos com o casamento; cresce um cômodo na chegada das crianças; ganha pintura na adolescência dos filhos, mas às vezes só fica pronta mesmo quando começa o choro dos netos.

Ainda assim, frequentemente, para a maioria dos brasileiros, falta um acabamento que não se resolve na base da tinta ou do reboco.

O nome desse acabamento é direito à cidade e à cidadania. Ele inclui, entre outras coisas, a rua limpa e iluminada; a segurança pública, o transporte acessível, o posto de saúde, a escola próxima; a natureza protegida; a praça das crianças.

Essa cidade democrática e republicana ainda é privilégio de poucos e um sonho de muitos. Milhões de brasileiros espalhados nos 5.562 municípios vivem comprimidos em espaços periféricos onde falta de tudo um pouco.

Em sua mensagem comenta ainda que um plano diretor é acima de tudo um pacto entre a população e o seu território. Trata-se de ferramenta valiosa para compartilhar a gestão do espaço local, democratizar os equipamentos urbanos, usufruir com racionalidade dos recursos naturais e fortalecer o potencial de renda e emprego de cada lugar.

Kamil (2007: 03) comenta que “um plano diretor mostra a cidade como ela é atualmente e como ela deveria ser no futuro”. Um plano diretor mostra como o terreno da cidade deve ser utilizado e se a infra-estrutura pública de uma cidade como educação (escolas e bibliotecas), vias públicas (ruas e vias expressas), policiamento e de cobertura contra incêndio, bem como saneamento de água e esgoto, e transporte público, deve ser expandida, melhorada ou criada.

Um plano diretor recomenda como o terreno da cidade deve ser usado. O plano geralmente divide a comunidade em seções separadas para casas e edifícios de apartamentos, comércio, indústria e áreas para instalações públicas. A altura-limite das estruturas também é delimitada, sendo que geralmente o centro financeiro possui os

maiores limites. Pode-se permitir apenas a construção de pequenas cidades, porém, não impõem quanto ao limite de altura de qualquer estrutura e ou zoneamento, em qualquer área da cidade.

Kamil discorre que um plano diretor também pode pedir a demolição de prédios em uma dada região e regular os tipos de serviços a serem oferecidos, permitindo, por exemplo, a presença de pequenas indústrias e estabelecimentos comerciais, mas proibindo grandes indústrias. Alguns planos podem permitir o desenvolvimento de áreas de uso mistos, com uma combinação de indústrias, comércio e residências.

Além disso, o plano diretor também sugere meios de melhorar a aparência e a beleza da comunidade, com a construção de parques, grandes avenidas e centros cívicos. Outros serviços públicos como a criação ou a expansão do sistema de saneamento básico e vias públicas também podem ser incluídas.

Outro quesito de grande notoriedade é a diversidade regional, mencionada no volume I (2005:17):

Cada cidade tem suas questões mais importantes, suas particularidades. Por exemplo, uma cidade pequena que vem perdendo população por falta de perspectivas de futuro, deverá elaborar um Plano Diretor que defina alternativas para que a população permaneça lá, e gere opções para o seu desenvolvimento.

São as necessidades humanas básicas e direitos sociais garantidos na Carta Magna, em seu art. 6º que reza o direito “a educação, a saúde, ao trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção, à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”, que determinam a estrutura das cidades e não, contrariamente ao que se pensa, os seus modelos urbanísticos. Esses vêm a reboque, e para se adaptarem ao já instituído e adequarem ao antigo modelo suas propostas inovadoras de planejamento e ordenação, devem ser coerentes e ajustáveis às diferentes realidades.

Wolff (2007: 7) enfoca que é na cidade que se concentram as atividades, serviços e bens, e portanto, a renda. A partir dessa realidade compreende-se a importância do urbanismo não somente como ferramenta de planejamento da cidade, mas também como instrumento planejador do próprio desenvolvimento socioeconômico de determinado espaço artificial, o qual não pode ser dissociado do espaço natural e de seus elementos fundamentais para a manutenção dessa interdependência intrínseca: a cidade depende do uso dos bens ambientais para sua sustentabilidade, e, o meio ambiente, da sustentabilidade do seu uso pela cidade. Em ambos os casos trata-se da mesma busca: viver e deixar viver.

No art. 4º da Lei nº 10.257/01 são descritos os instrumentos da Política Urbana, como os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Bem como o planejamento municipal que será o Plano Diretor, disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo.

O inciso IV elenca os institutos tributários e financeiros que é o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU, imposto contribuição de melhoria, incentivos e benefícios fiscais e financeiros.

O inciso V trata dos institutos jurídicos e políticos, bem como, desapropriação, servidão administrativa, limitações administrativas, tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano, instituição de unidades de conservação, instituição de zonas especiais de interesse social, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, usucapião especial de imóvel urbano, direito de superfície, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, regularização fundiária, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, assim como referendo popular e plebiscito.

O artigo VI é de suma importância pois trata do estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV). Nos casos de

programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Dentre os instrumentos inovadores adotados pela Lei nº 10.257/01, encontra-se: o parcelamento, edificação ou utilização compulsória; o IPTU progressivo no tempo; a desapropriação com pagamento em títulos; a usucapião especial de imóvel urbano; o direito de superfície; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir; as operações urbanas consorciadas; a transferência do direito de construir. Mas, um instrumento que chama a atenção pelo forte conteúdo preventivo que encerra premonitório de conflitos sociais por contemplar os possíveis efeitos negativos de empreendimentos e atividades, é o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV.

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

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

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI – ventilação e iluminação;

VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

O Artigo 38 enfoca que a elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

Por qual outro meio o direito urbanístico poderia melhor assumir suas funções de ordem e progresso social, reivindicadas por cada indivíduo, se não for assumindo plenamente seu papel de "profeta do caos" com a finalidade de assegurar aos beneficiários desse direito a adoção de medidas prévias e evitar assim possíveis prejuízos à cidade, e em consequência, ao cidadão?

Para Wolff o plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, não poderia deixar de ser objeto de atenção no presente estudo. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor – aprovado por lei municipal – assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes urbanísticas gerais.

2.3 A instituição do Plano Diretor

A elaboração do plano diretor segundo Meirelles (op cit: 540) “é tarefa de especialistas nos diversificados setores de sua abrangência”. Devendo por isso mesmo ser confiada a órgão 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.

O livro I proposto pelo Ministério das Cidades (Op cit: 14) em seu texto vem contradizendo as palavras do autor supramencionado, em seu bojo lê-se que a partir do Estatuto da Cidade “rompe-se com esta prática que sempre prevaleceu, de que o plano diretor é instrumento exclusivamente técnico, dominado somente por engenheiros, arquitetos, geógrafos e sábios que com seus conhecimentos iriam organizar a cidade ideal”.

Nota-se diante da contradição apresentada, uma discrepância entre os teóricos do direito e as palavras proferidas pelo presidente, que tinha como prisma propagar de forma simplória o objetivo do plano diretor.

Meirelles (2006: 544) comenta que as fases principais de elaboração do plano são três: coleta de dados, interpretação dos dados e fixação dos objetivos. Mas 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 para os administrados.

Comenta ainda que, o plano diretor é a principal lei do município que trata da organização e ocupação do seu território. Mais do que isso, no estatuto da cidade o plano diretor é resultado de um processo político, dinâmico e participativo que mobiliza o conjunto da sociedade, todos os segmentos sociais para discutir e estabelecer um pacto sobre o projeto de desenvolvimento do município.

Meirelles (Idem: 540) afirma que 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. Toda cautela que vise a resguardar o plano diretor de modificações é aconselhável, podendo a própria Câmara estabelecer regimentalmente um procedimento especial, com maior número de discussões ou votação em duas ou mais sessões legislativas, para evitar a aprovação inicial e suas alterações por maiorias ocasionais.

A implantação do plano diretor faz-se pelos órgãos e agentes executivos municipais, sujeitos a todas as suas normas e diretrizes na realização dos empreendimentos planejados, notadamente na execução das obras e serviços locais, na abertura das vias públicas, na regulamentação do uso do solo urbano e urbanizável, na aprovação dos loteamentos para fins urbanos na formação dos núcleos industriais, no controle da edificação e das atividades particulares que possam afetar a vida e o bem-estar da comunidade e na preservação ambiental, que constitui preocupação urbanística de todo e qualquer planejamento territorial.

Enquanto o plano diretor, nas suas normas e diretrizes gerais, é objeto de lei, os planos setoriais ou de simples urbanização e reurbanização dele resultantes podem ser aprovados por decreto, como as obras isoladas admitem execução mediante simples ordem de serviço da autoridade competente, desde que regularmente programadas, projetadas e licitadas, quando for o caso.

Assim, também, as medidas administrativas decorrentes do plano diretor serão concretizadas por decreto e atos executivos inferiores, nos limites da competência de cada órgão ou agente que os expedir, sujeitando-se ao controle judicial de legalidade se ofensivos de direito individual ou coletivo (mandado de segurança ou ação ordinária) ou lesivos do patrimônio público (ação popular).

Wolff (2007: 8) comenta que Estatuto preocupou-se em instar a todos à adoção de padrões de consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência.

Também cuidou o instrumento legal da questão da viabilidade econômica *lato sensu*, quando se refere à justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; à adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos

bens pelos diferentes segmentos sociais e à recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

A autora em estudo enfoca que as interdependências entre as atividades desenvolvidas na cidade e no campo não foram desprezadas pelo instrumento sob análise, possibilitando-se uma percepção de integração e complementaridade, contrária à dominante visão parcial e unilateral dos problemas. A preocupação com a realidade rural adequada às necessidades municipais e dos territórios sob sua influência, entre outros desdobramentos, permite o desafogo dos congestionados centros urbanos e sua periferia, fixando o homem no campo; participa diretamente na melhoria do desempenho agrícola e agropecuário; engaja-se no compromisso com o desenvolvimento tecnológico; busca a promoção da justiça social; almeja o comprometimento com a questão fundiária.

A questão da proteção, preservação e recuperação da natureza e dos recursos naturais, bem como a salvaguarda do patrimônio histórico, artístico, paisagístico e arqueológico também foram objeto de considerações na Lei nº 10.257/01, temas imprescindíveis para a boa prática da gestão do meio ambiente, este percebido em sentido amplo.

Araújo (2004:3) em seu artigo enfoca que o controle social ou participação dos cidadãos na criação, execução e fiscalização do plano diretor, ocorre nas audiências públicas, nas quais há deliberações e debates acerca do modo conteúdo do referido plano (art. 40, § 4º, I da Lei 10. 257/01). A legislação estabelece os requisitos mínimos exigíveis ao plano diretor e permite a influência dos cidadãos sobre os procedimentos do prefeito.

A participação democrática dos indivíduos não se limita a apenas emitir uma gama de sugestões, mas sim debater, formular planos, enfim, o cidadão é elemento ativo nas três fases do plano diretor . O princípio da publicidade reflete ao direito da pessoa obter documento, informações, sob pena de se impetrar o remédio constitucional Hábeas Data para permitir que isto ocorra. A linguagem deve ser acessível, de fácil

entendimento, tanto nos documentos como na Audiência Pública, levando a todos um conhecimento pleno acerca do conteúdo do plano diretor.

O Administrador Público que não obedecer a estes dois princípios, de modo comissivo ou omissivo, em seu plano diretor, este estará sujeito às penas do art. 11 e art. 12, III da Lei 8.429/92.

O autor afirma que a participação democrática dos cidadãos e a conseqüente publicidade dos atos da administração municipal são frutos da objetividade maior: o cumprimento da função social da propriedade. Isto ocorre, quando os anseios coletivos são saciados com políticas públicas condizentes com suas realidades locais. Embora a câmara municipal represente a voz do povo (democracia representativa), esta não atinge a real verdade correspondente à vontade da população. Sem dúvida, a participação direta do indivíduo concretizou a correção desta anomalia, ocorrendo uma organização governamental mais próxima das perspectivas democráticas e certamente ligada ao sentimento concreto humano de cada cidadão, assegurando-se assim o princípio da dignidade humana do ser individualmente caracterizado (art. 1º, III da CF).

2.4 Visão hodierna

Mafra¹⁵ (2006: 2) comenta que o primeiro dever do urbanismo é pôr-se de acordo com as necessidades fundamentais dos homens. A saúde de cada um depende, em grande parte, de sua submissão às condições naturais. O sol, que comanda todo crescimento, deveria penetrar no interior de cada moradia, para espalhar seus raios, sem os quais a vida se estiola. O ar, cuja qualidade é assegurada pela presença da vegetação, deveria ser puro, livre da poeira em suspensão e dos gases nocivos.

O espaço, enfim, deveria ser distribuído com liberalidade. Não se pode esquecer que a sensação de espaço é de ordem psicofisiológica e que a estreiteza das

¹⁵ Francisco de Salles Almeida Mafra Filho é advogado e professor universitário (UNED, UNIC, AFIRMATIVO e Escola Superior de Advocacia da OAB/MT), tradutor e doutor em Direito Administrativo pela UFMG.

ruas e o estrangulamento dos pátios criam uma atmosfera tão insalubre para o corpo quanto deprimente para o espírito. Neste diapasão, o 4º Congresso do CIAM¹⁶, realizado em Atenas, chegou ao seguinte postulado: o sol, a vegetação, o espaço são as três matérias-primas do urbanismo. A adesão a esse postulado permite julgar as coisas existentes e apreciar as novas propostas de um ponto de vista verdadeiramente humano.

Ressalta ainda, que é interessante notar a semelhança dos problemas tratados no Congresso de CIAM e a atualidade dos mesmos: os bairros mais densos se localizam nas zonas menos favorecidas.

O autor afirma que nenhuma legislação interveio ainda para fixar as condições de habitação moderna, que devem não somente assegurar a proteção da pessoa humana mas também dar-lhe meios para um aperfeiçoamento crescente. Assim, o solo urbano, os bairros residenciais e as moradias são distribuídos segundo a circunstância, ao sabor dos interesses mais inesperados e, às vezes, mais baixos. Um geômetra municipal não hesitará em traçar uma rua que privará de sol milhares de casas.

¹⁶ Congresso Internacional de Arquitetura Moderna.

Certos *edits*, infelizmente, acharão natural destinar à instalação de um bairro operário uma zona até então negligenciada, porque as névoas a invadem, porque a umidade é excessiva ou porque os mosquitos nela pululam. Ele considerará que uma encosta voltada para o norte, que, em decorrência de sua orientação, nunca atraiu ninguém, que um terreno envenenado pela fuligem, pela fumaça de carvão, pelos gases, deletérios de alguma indústria, às vezes ruidosa, será sempre bom o bastante para acomodar as populações desenraizadas e sem vínculos sólidos, a que se chama de mão-de-obra comum.

A Organização das Nações Unidas publicou um relatório sobre os centros urbanos no mundo, que foi divulgado em Londres no dia 16/06/2006, onde diz que o número de moradores nas favelas brasileiras deve subir para 55 milhões em 2020, o que seria equivalente a 25% da população do país, de acordo com projeções demográficas feitas pelo órgão.

O relatório elogia diversos programas sociais brasileiros, mas alerta que a vida de quem vive nas favelas continua piorando e que os velhos preconceitos não mudaram.

O documento, O Estado das Cidades do Mundo 2006-2007, elaborado pelo programa Habitat, mostra como as condições de moradia afetam quem vive nas favelas: eles passam mais fome, têm menos educação, menos chances de conseguir emprego no setor formal e sofrem mais com doenças que o resto da população das cidades.

Atualmente, quase 1 bilhão de pessoas – um sexto da população mundial – vivem em favelas.

Se a tendência atual continuar, este número vai subir para 1,4 bilhão em 2020 - o equivalente à população da China - de acordo com o relatório do programa Habitat.

Para a ONU, "a comunidade internacional não pode ignorar os habitantes das favelas, porque, depois da população do campo, eles são o maior grupo nos países em desenvolvimento – e este número vai crescer quando estes países se tornarem mais urbanizados".

Até 2030, as cidades dos países em desenvolvimento vão ter cerca de 4 bilhões de habitantes, 80% da população urbana do mundo.

A ONU sugere que os governantes levem as diferenças entre favela e outras áreas urbanas em conta na hora de formular políticas sociais.

No entanto, as Nações Unidas afirmam que apesar do esforço e comprometimento do Brasil em melhorar a vida de quem mora nas favelas, o país não tem tido sucesso em ajudar os mais pobres: a desigualdade e a pobreza crônicas ainda aumentam e os preconceitos não mudaram.

O relatório cita um estudo feito no Rio de Janeiro que descobriu que viver na favela era uma barreira maior na hora de conseguir emprego que ser negro ou mulher, uma descoberta que confirma que onde se mora importa quando se fala em saúde, educação e emprego.

"As favelas não são apenas uma manifestação de moradia de baixo nível, falta de serviços básicos e de direitos humanos, elas são também um sintoma de sociedades urbanas disfuncionais, em que desigualdades não apenas são toleradas, como proliferam livremente", diz o relatório da ONU.

Segundo dados do IBGE¹⁷, até hoje muitos municípios sequer incluem as favelas, os loteamentos periféricos e até a área rural nos mapas do seu território. Esse desconhecimento tem causa e nome. O planejamento democrático foi hostilizado em todas as instâncias da gestão nacional até há poucos anos, descolando no Brasil, verdadeiro país oficial.

Por isso, um Plano Diretor participativo e democrático tem importância equivalente à de uma bússola, imprescindível às grandes jornadas. É ele que vai orientar as linhas de cooperação e as parcerias indispensáveis entre a esfera municipal, o governo estadual e o poder federal, na longa equação desse desafio.

¹⁷ Instituto de pesquisa científica e geográfica, WWW.ibge.go.gov.br

III Capítulo

Zoneamento

“Luta pela existência é a lei suprema de toda a criação animada; manifesta-se em toda a criatura sob a forma de instinto da conservação.

Entretanto para o homem não se trata somente da vida física, mas conjuntamente da existência moral, uma das condições da qual é a defesa do direito. No seu direito o homem possui e defende a condição da sua existência moral”.

1. Hermenêutica

1.1 Conceito

Mukai (2006:340) enfoca um conceito de Bandeira que define zoneamento como “à disciplina condicionadora do uso da propriedade imobiliária mediante delimitação de áreas categorizadas em vista das utilizações urbanas nelas admitidas”. Completa esse conceito, enfatizando que a mera natureza do uso admitido é um dado ainda insuficiente para a fixação exata das funções cabíveis em cada zona ao lume da própria razão de ser do zoneamento.

Comenta ainda que, há que se observar que no zoneamento são contemplados entrelaçadamente as naturezas de uso, os coeficientes de edificação, as taxas de ocupação ou de fundos, as dimensões de lotes, o alinhamento, vale dizer: o afastamento da edificação em relação à via pública e outros fatores que concorrem para dar completa e real identidade ou sentido à partição da cidade em zonas.

Logo após Mukai (op cit: 341) elucida Lopes¹⁸ que enfoca que “na repartição da cidade e das áreas urbanizáveis segundo a sua precípua destinação de uso e ocupação do solo”, observando que ele estabelece, normalmente, as áreas residenciais, comerciais, industriais e institucionais; delimita os locais de utilização específica; dispõe sobre as construções e usos admissíveis; ordena a circulação, o trânsito e o tráfego no perímetro urbano, disciplina as atividades coletivas ou individuais que de qualquer modo afetem a vida da cidade.

O autor supracitado (op cit: 342) cita a Associação Internacional de Administradores Municipais, e para esta instituição “zoneamento é a divisão de uma comunidade em zonas para o fim de regular o uso da terra e dos edifícios, a altura e o

¹⁸ Eli Lopes Meireles. *Direito de construir*. São Paulo: RT.

gabarito das construções, a proporção que estas podem ocupar e a densidade da população”.

Discorre ainda que no zoneamento “as normas impostas podem ser diferentes nas diversas zonas, mas devem ser idênticas em zonas da mesma espécie ou dentro da mesma zona”. Contudo, para cumprir efetivamente seus propósitos e para ser legalmente defensável, toda postura de zoneamento deve ter caráter amplo, isto é, aplicar-se a toda a área da comunidade e incluir as prescrições relativamente ao uso, altura e área.

Comenta que segundo os autores supramencionados, o zoneamento deve ser abrangente, tanto do perímetro urbano como da zona de expansão urbana ou de áreas urbanizáveis e de áreas rurais.

Para Mukai (op cit: 343) em geral uma postura de zoneamento compõe-se de duas partes: 1ª_ um ou vários mapas mostrando as diferentes zonas nas quais é dividida a área total da comunidade e; 2ª_ um texto escrito estabelecendo as regras aplicáveis a cada uma das diferentes zonas e contendo informações gerais sobre o regulamento.

Assim, o zoneamento é o instrumento para realizar a parte do Plano Diretor Geral da cidade, que se refere principalmente ao uso e desenvolvimento de terras de propriedade particular. Daí porque o mapa de zoneamento e o regulamento são, assim, partes do plano-diretor; os atos legais que impõem o zoneamento e a sua fiscalização cabem, respectivamente, ao Poder Legislativo e às autoridades administrativas.

Observa-se que o zoneamento não é e não pode ser legislação contra atividades incômodas; um meio de praticar segregação racial; normalmente, uma medida retroativa; um meio de praticar controle estético.

O autor enfoca os principais meios de que se vale a disciplina zoneadora:

a) delimitação das áreas e categorização dos tipos de uso;

- b) fixação de dimensões mínimas dos lotes;
- c) fixação dos coeficientes de edificação admitidos em cada área;
- d) fixação das taxas de ocupação das distintas áreas de uso;
- e) fixação de recuos fronteiros, laterais e de fundos.

1.2 Natureza jurídica

Segundo Meirelles (1996: 115) para ressaltar o regime jurídico do zoneamento, “a imposição e alteração do zoneamento têm suscitado divergência jurisprudencial quanto ao instrumento legal para sua efetivação”. Alguns julgados entendem que só pode ser consubstanciado em lei municipal; outros o admitem por decreto do Prefeito.

Comenta ainda que:

Devemos distinguir duas situações: as normas de zoneamento, e a fixação das zonas; aquelas são privativas de lei; estas de decreto. A lei estabelecerá as diretrizes gerais, os critérios, os usos admissíveis, tolerados e vedados nas zonas previstas; o decreto individualizará as zonas e especificará os usos concretamente para cada local.

Silva¹⁹ (1997: 115), no mesmo sentido, observa que “a jurisprudência admite, com certa tranquilidade, que, fixadas as normas e critérios do zoneamento por lei, a individualização das áreas zoneadas poderá ser feita por decreto”.

No mesmo passo, Bandeira²⁰ (apud: 115) argui que:

assim ubicamos o instituto do zoneamento dentro do gênero limitações administrativas, ou seja, no campo que entendemos coincidente com a noção de poder de polícia. Já as providências

¹⁹ José Afonso da Silva. *Direito urbanístico*. P. 181.

²⁰ Celso Antonio Bandeira de. *Natureza jurídica de zoneamento-efeitos*. p 23-24.

administrativas necessárias a tornar efetivo o disposto na lei de zoneamento incluem-se na esfera da polícia administrativa.

Deveras o zoneamento implica, normalmente, obrigações de não fazer, e, em alguns casos, de fazer.

Por tal razão, impõe-se considerar que quanto ao zoneamento, está previsto na Constituição Federal, artigo 5º, II que “ninguém está obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, senão em virtude de lei”.

Mukai (2006: 344) evoca alguns princípios fundamentais concernentes ao zoneamento. O primeiro deles é que

sendo limitação administrativa, há que manter um caráter geral e impor restrições razoáveis às diversas propriedades. Derivando de princípio constitucional que impõe a igualdade, as normas de zoneamento deverão de tratar igualmente todas as propriedades que estejam em situação igual (vale dizer, dentro de cada zona, ou em zonas da mesma espécie).

Outro princípio fundamental é o da obrigatoriedade de a lei de zoneamento permitir sempre o uso e gozo da propriedade em termos funcionais, entendido o termo uso funcional como aquele compassado tanto como suas aptidões naturais, como com suas destinações comuns ou preponderantes.

Como decorrência dos princípios da generalidade e da razoabilidade, em consequência da teoria da distribuição ônus e encargos, as normas de zoneamento não são indenizáveis, desde que se mantenham dentro daqueles limites, especialmente dentro do princípio da proporcionalidade dos meios aos fins, fundamental em tema de exercício do poder de polícia.

A Associação Internacional de Administradores Municipais (apud:116) também chama a atenção para tais princípios do zoneamento:

Ao sustentarem a legalidade do zoneamento como um legítimo exercício do poder de polícia, as cortes decidiram que um proprietário não pode usar sua propriedade exatamente como lhe apraz; nem tampouco pode ele agir inteiramente de acordo com o seus desejos pessoais; que aquele que sofre limitação no emprego de sua propriedade encontra compensação nos benefícios a ele outorgados, provindos de idênticas limitações impostas aos seus vizinhos – desde que tais limitações sejam razoáveis.

Em decorrência da imposição de uma lei de zoneamento, num território municipal dado, onde inexista tal tipo de normalidade ou ainda, de alteração de um zoneamento anterior, surge o problema da aplicação intertemporal das leis de zoneamento.

Esse problema tem suscitado discussões judiciais, ainda não satisfatoriamente resolvidas, vai desembocar na questão dos usos desconformes.

Meirelles (2006: 116) comenta que:

os usos desconformes são aqueles que a lei considera incompatíveis com o local. Se sobrevierem ao zoneamento poderão ser impedidos sumariamente e sem qualquer indenização, se antecederem constituem pré-ocupação com direito adquirido à sua permanência e continuidade nas condições originárias, isto é, sem possibilidade de ampliação de atividade ou de renovação das construções, instalações e equipamentos desconformes, ou de transferência voluntária a terceiros.

Não se deve, no entanto, confundir usos desconformes com usos tolerados. Estes, no dizer do mesmo autor, são aqueles que o zoneamento não reconhece como conformes nem repudia como desconformes, mas os admite por liberalidade e precariamente em condições especiais, e são exercidos mediante simples autorização e não licença, dando o caráter precário que enseja revogação sumária a qualquer tempo.

O autor comenta que a questão mais aguda neste aspecto configura-se do seguinte modo: uma lei que venha a modificar o zoneamento existente pode encontrar alguém que, tendo obtido alvará de construção ao tempo da lei anterior, tenha iniciado a construção antes do advento da nova lei; supondo-se que a alteração promovida pela lei nova implique a mudança da zona, ainda assim, nessa hipótese, haverá direito adquirido do proprietário de levantar sua construção, até o final. Esse é o entendimento do STF no que diz respeito ao assunto.

Contudo, ainda nessa mesma hipótese, se a obra ainda, não tiver sido iniciada, quando do advento da nova lei, o alvará poderá ser cassado, indenizando-se as despesas efetivamente realizadas com o projeto da obra ou decorrentes da obtenção do alvará.

Quanto à alteração dos tipos de uso pela lei de zoneamento, tornando desconformes certas atividades, Bandeira é citado por Mukai (2006: 346) entende o seguinte:

na hipótese de alteração da tipologia de uso admitida em certa zona, as atividades comerciais, industriais ou de serviço devidamente licenciadas, em princípio devem ser havidas como garantidas contra alterações subseqüentes e a salvo de cassação da licença...

Mukai (Idem: 347) comenta que tanto na doutrina como na jurisprudência, diz respeito aos eventuais direitos adquiridos daqueles que já estão usufruindo de certas vantagens de determinado zoneamento, e que por força de alterações legais deste, venham a perder tais vantagens. Assim, suponha-se que alguém, consultando a lei de zoneamento, verifica que nela existe determinada área dita estritamente residencial, e, portanto, de valor imobiliário determinado, em razão dessa característica; atraído por essas condições da lei, esse alguém adquire uma residência nesse local. Mais tarde, a Municipalidade resolve que a área deve ser de uso misto, comercial e residencial.

A questão que se põe para o autor em tela, é se será possível, àquele morador, argüir direito adquirido àquela condição de ter seu imóvel localizado em zona estritamente residencial. Se isso for verdade, o Município jamais poderá alterar, por lei, o zoneamento da cidade. Parece-se que nesta questão não há que se falar em direito adquirido, posto que se trata de uma situação geral em que fica colocado o referido morador, por força de lei. Se a lei se altera, a situação se modifica naturalmente. Não se trata de um direito individual que se ligou de modo permanente ao patrimônio do morador.

Nota-se que tal limitação ao poder de alteração do zoneamento não encontra respaldo jurídico ponderável.

Contudo, no caso específico de uma zona residencial, incluir-se nela um corredor comercial, para Mukai, parece arbitrário e ilegal, por ofensa ao princípio da isonomia.

1.3 Regime jurídico

Mukai (2006: 350) comenta que quanto à legislação relativa ao zoneamento, por paradoxal que seja, o número de casos, nos diversos municípios brasileiros, é razoável. Há mesmo centenas de casos em que existe uma lei de zoneamento, sem que exista um Plano Diretor.

A Lei sobre zoneamento é a de nº 7.805, de 01 de novembro de 1972, que dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo no Município. É, no entanto, considerada uma Lei Geral de zoneamento, a par de ter disposto sobre parcelamento, uso e ocupação do solo. Antes dessa lei, a matéria era regulada pelo Ato nº 663, de 10 de agosto de 1934, consolidação do Código de Obras, conhecido como Código Arthur Sabóya.

Posteriormente, a Lei nº 8.001, de 24 de setembro de 1973, veio dispor sobre o uso e ocupação do solo urbano e alterou, complementando, a Lei nº 7.805, de 1º de novembro de 1972, que também é uma lei geral sobre zoneamento.

A seguir, a Lei nº 8.328, de 2 de dezembro de 1975, veio dispor sobre o parcelamento, uso e ocupação do Solo no Município, nas zonas de usos especiais Z8, criando zonas de uso e ampliando zonas existentes.

A Lei nº 8.767, de 22 de agosto de 1978, corrige discrepâncias entre textos e mapas que se referem as Leis nº 8.001/73 e 8.328/75, prescrevendo os perímetros de zonas.

A Lei nº 8.769, de 31 de setembro de 1978, dispõe sobre parcelamento, uso e ocupação do solo nas zonas de uso especial Z8, nas áreas especiais de urbanização.

A Lei nº 8.881, de 29 de março de 1979, é a Lei de alteração dos conjuntos residenciais (Zoneamento e Código de Edificações).

A Lei nº 9.049, de 24 de abril de 1981, é a Lei dos corredores, zonas de transição e mudança de zonas isoladas.

A Lei nº 9.300, de 24 de agosto de 1981, é a Lei da zona rural Leste e Oeste.

A Lei nº 9.412, de 30 de dezembro de 1981, altera a lei nº 9300/81, cria e altera perímetros de zona de uso, enquadra logradouros públicos como corredores de uso especial.

1.4 Normas edilícias

Ao lado da legislação geral de zoneamento, de uso e ocupação do solo, que destina-se a compor o ordenamento harmônico do solo de modo amplo, encontra-se outras normas edilícias, denominação essa decorrente da legislação editada pelos *edis* romanos, em tempos remotos.

Nesse sentido, a lição do mestre Hely Lopes citada por Mukai (2006: 350):

a expressão regulamentação edilícia provém da atividade dos edis romanos, que dispunham sobre as construções urbanas. Daí as expressões derivadas e correntes em nosso direito: edil (vereador); edilidade (Câmara Municipal); edilícia (relativa a edil ou edilidade).

Trata-se, segundo o autor em estudo, do exercício de polícia das construções, que se efetiva pelo controle técnico-funcional da edificação particular, tendo em vista as exigências de segurança, higiene e funcionalidade da obra segundo a sua destinação e o ordenamento urbanístico da cidade, expresso nas normas de zoneamento, uso e ocupação do solo urbano.

O código de Edificações (também denominado Código de Obras) é diploma legal fundamental do urbanismo, pois é através dele que se disciplinam convenientemente as construções, adequando cada uma delas aos fins a que se destina, fixando condições técnicas, sanitárias e funcionais para elas. Por isso mesmo, nele não devem existir normas urbanísticas gerais, ou aquelas relativas à propriedade do terreno, que devem vir nas leis gerais (do Plano Diretor, de zoneamento, de uso e ocupação do solo, de parcelamento do solo urbano).

O autor comenta ainda que, o Código de Obras só deverá conter imposições estruturais da construção, visando propiciar segurança e funcionalidade a cada obra individualmente considerada.

Mukai finaliza afirmando que, o Código de Obras, no entanto, é um instrumento que concretiza, em termos individualizados, em relação a cada construção, o Plano Diretor, e, portanto, deve ter suas imposições, harmonia com a legislação de zoneamento, uso e ocupação do solo e com a de parcelamento do solo urbano.

2. Etiologia

Ao longo da história das cidades, a agregação de populações segundo diversas afinidades foi uma prática quase orgânica na formação dos assentamentos humanos. De fato, senhores, servos, escravos e estrangeiros, homens, e mulheres não dividiam o mesmo espaço.

Carvalho²¹ (2007: 03) em seu artigo comenta que “esta distinção que antes se dava nas casas passa a ser feita mais intensamente nas sociedades mais adiantadas no

²¹ Pompeu Figueiredo de Carvalho, Prof Dr. do Departamento de Planejamento Territorial e Geoprocessamento do IGCE/UNESP – Campus de Rio Claro.

tecido urbano. Como qualquer sistema que cresce, suas funções ficam especializadas em partes diferenciadas do sistema”.

O autor comenta ainda que a primeira distinção zonal estaria na clássica divisão entre as atividades urbanas e rurais. Nos assentamentos urbanos, a formação de zonas por etnias, religiões ou interesses profissionais também estão presentes ao longo do processo civilizatório da humanidade.

No século XX, os processos de urbanização, industrialização e divisão do trabalho fazem as cidades cada vez maiores, mais especializadas e diferenciadas internamente.

Um dos traços mais característicos das cidades modernas é o seu alto nível de diferenciação interna. Os conjuntos de zonas, comunidades ou bairros são freqüentemente distinguíveis em termos de aparência física, composição da população e aspectos relacionados com as características e problemas sociais, que se repetem de uma cidade para outra.

A existência de padrões sociais e residenciais similares sugere que a estrutura urbana está determinada por um número de princípios gerais de uso do solo e de localização. Isso indica o funcionamento do poder social subjacente e das forças econômicas que propiciam usos semelhantes, se não idênticos, de parcelas adjacentes na cidade, que nada mais é do que o zoneamento.

O autor supracitado (op cit: 04) comenta ainda que

as explicações sobre a diferenciação social focalizando principalmente as áreas problemáticas, instabilidade social e higiene pública foram formuladas segundo várias ideologias e fomentaram idéias de intervenção. Surgiram como conquistas sociais de lutas radicais que forçaram intervenções menos radicais assim como o socialismo fabiano, base do Labour Party na Inglaterra.

Após o auge da acumulação primitiva e mesmo de sua maturação, surge na Inglaterra, em 1910, a primeira tentativa de prover instrumentos legais para a gestão urbana, além da perspectiva do projeto urbanístico. Esta é a fase de amadurecimento da

idéia de planejamento urbano (e regional), baseada em um diagnóstico sócio econômico e ambiental, formulada pelo botânico escocês Patrick Geddes (1994), cujos preceitos estão no seu livro “Cidades em Evolução”.

De certo modo, o planejamento físico teve um desempenho importante nas sociedades capitalistas que alcançaram o desenvolvimento capitalista, ganhadores na distribuição desigual dos excedentes do sistema-mundo capitalista, tornando-o mais eficiente e alcançando uma certa eficácia social. Por sua vez, a própria legislação evoluiu no sentido de dar o verdadeiro papel ao planejamento físico no desenvolvimento capitalista, sendo complementado com outras políticas econômicas e sociais na lógica do estado social democrata, em outras escalas espaciais.

O zoneamento como expressão da organização territorial tenta maximizar as localizações das atividades urbanas, reduzindo desvantagens e otimizando vantagens de vizinhança, reconhecendo que o mercado é incapaz de fazê-lo, principalmente do ponto de vista da eficácia social, tendo em vista as desigualdades sociais em vários graus. Neste sentido, o grau de sucesso é diferenciado nos países centrais e periféricos.

Os países periféricos, ou como a ideologia das classes dominantes preferem, “em desenvolvimento”, perdedores na distribuição desigual dos excedentes do sistema-mundo capitalista, também aplicaram o mesmo receituário ordenador do planejamento das cidades com resultados muito menos eficazes. Suas cidades sofreram um impacto da urbanização/industrialização muito mais dramática e acelerada.

O autor tece uma crítica dizendo que não conseguiram implantar o planejamento urbano moderno de modo eficiente e muito menos, de modo eficaz, devido a dimensão dos problemas sociais, nos quais a população marginalizada não é o menor segmento, mas o maior segmento, ou ainda de grande peso, em um nível de desigualdade também fortemente exacerbado. Assim, surgiram em todas as cidades periféricas, duas cidades, a legal e a ilegal (muitas vezes inadequadamente chamada de clandestina). A legislação urbana que colocava parâmetros de habitabilidade para uma vida sadia mostrava-se inalcançável para uma grande parte da população.

Absurdamente, alguns não criticam as condições desiguais de acesso a dignidade de moradia, mas culpam a própria legislação, chamando-a de elitista, procurando legalizar as péssimas condições de vida, tendo uma visão niilista quanto aos instrumentos legais de gestão urbana. Tratasse, na verdade, de uma visão ingênua, paternalista, mas fortemente conservadora pois preserva o *status quo* da exploração do homem, na medida que nega como direito básico, condições mínimas de habitabilidade.

Para Carvalho (2003: 07):

O desrespeito à lei, na verdade, tem sido um ato de permissão e não um ato de omissão, coerente com as relações necessárias para viabilizar a acumulação nas sociedades periféricas em benefício de uma lumpen-burguesia local submissa aos interesses do capital mundial, isto é, uma acumulação baseada na superexploração do trabalho suportada também pela superexploração do meio ambiente. Os jornais freqüentemente denunciam estas omissões do poder público, em todas as suas esferas e em todos os níveis.

O insucesso da organização territorial das cidades em fazer face aos problemas sociais fomenta uma atitude niilista aos instrumentos de gestão urbana. Deste modo, esta atitude favorece inclusive a onda neoliberal dominante cada vez mais forte a partir da década de 90.

O autor em estudo enfoca que, contraditoriamente em pequena escala, surgem algumas ações de encontro a esta vertente, evidenciando um frágil debate sobre a necessidade de regulação ou não do estatal sobre a produção do espaço urbano. A primeira se expressa pela defesa de menor exigência dos parâmetros urbanos legais e pela regularização dos loteamentos clandestinos mesmo implantados de forma precária, como aconteceu nas áreas de mananciais na Grande São Paulo. A segunda é caracterizada por programas de reestruturação urbana procurando implantar parâmetros urbanos nos assentamentos precários como o Programa Favela-Bairro no Rio de Janeiro.

Problemática verificada na Região Centro-Oeste, especialmente em Goiás, é o crescimento quase que desenfreado das usinas sucroalcooleiras, que, em que pese a sua relevância na produção do bicomcombustível, tem desencadeado um processo de monocultura. Razão pela qual, flagrante está a necessidade de um zoneamento que

discipline as distâncias entre as usinas. O governo do Estado de Goiás demonstrou preocupação com essa temática, defendendo o zoneamento (anexo 3).

Diante de necessidades tão prementes, entende-se que a regularização de assentamentos urbanos precários pela implantação ou localização, devido a insustentabilidade de certos geossistemas, não melhora a qualidade de vidas das pessoas que os habitam, mas se omitem na necessidade imperiosa de resgatar-lhe a vida urbana digna, ou seja, a cidadania. É o nivelamento por baixo que sempre viabiliza maiores pressões para baixar o nível de vida destas pessoas que se procura proteger e, na verdade, viabiliza a aceleração da acumulação excludente.

3. Contingências sócio-culturais. Função social da cidade

O art. 182, §2º, da Constituição Federal de 1988 dispõe que: "A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor".

O descumprimento da função social da propriedade urbana sujeita o infrator às sanções dispostas no §4º do citado artigo.

Porém, o Plano Diretor só é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 182, §1º, CF). Resta registrar que as cidades que não possuem um plano diretor precisam estabelecer as limitações ao direito de propriedade, visando o atendimento da função social da propriedade, sempre através de lei, atendidos, por óbvio, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, sob a luz da prevalência do interesse público sobre o particular.

A Lei 10.257/2001 veio aconselhar uma nova concepção do uso do solo urbano, em que a propriedade apareça redefinida em seu conteúdo, em função da necessidade premente de disciplinar, ordenar o assentamento humano nas cidades.

Reputam alguns estudiosos, neste passo, que a edição do Estatuto somente treze anos após a edição da Carta Magna de 1988 é fato a ser lamentado, mormente tendo-se em vista recentes dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, que apontam um avassalador processo de urbanização, que exsurge sem o adequado aparato técnico e humano.

Segundo últimos levantamentos do IBGE - dados de 2000- 81,2% da população brasileira vive em áreas urbanas, enquanto que há poucos 40 anos atrás este percentual era de 40%. Esta migração do campo para a cidade se deu em busca de melhores oportunidades de vida. Porém, o que realmente gerou em volta das cidades cosmopolitas atuais foi um cinturão de pobreza e miséria, sem as mínimas condições de habitabilidade, vivendo pessoas em condições sub-humanas sem qualquer dignidade.

Os estudos do IBGE apontam que, em 56,5% dos municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes existem favelas, o mesmo acontecendo em 79,9% daqueles com população entre 100 mil e 500 mil habitantes. A migração gerou em volta dos grandes centros urbanos a favelização. De tal sorte que, em todos os municípios com mais de 500 mil habitantes encontram-se as favelas.

E por último um dado estatístico que marca definitivamente a subhabitação no país: as favelas são encontradas em 27,6% dos municípios brasileiros, ou seja, em mais de 1.300 municípios. Seria fastidioso enumerar mais dados estatísticos, sobrelevando a circunstância de que os fatos acima arrolados são públicos e notórios nas principais aglomerações urbanas do país. Tem-se, em síntese, a sucessão de acontecimentos demandantes de atenção pelo direito urbanístico:

a) excessivo crescimento da população urbana, como decorrência da industrialização;

b) assentamento dessa população na Cidade de maneira inteiramente desordenada, sem qualquer planejamento e racionalidade;

c) assentamento da população na cidade não apenas de forma desordenada, mas iníqua, realizando-se esse assentamento sob o domínio da chamada segregação residencial, por força da qual às chamadas populações carentes e de baixa renda são destinadas as periferias do espaço urbano, em condições de vida as mais dilacerantes, recebendo as áreas de rendimento mais alto a concentração de maiores benefícios líquidos das ações do Estado;

d) considerável atividade especulativa, em que o dono do solo urbano, utilizando a sua faculdade de não-uso, institui um banco de terras em seu benefício, aguardando o momento de, pela alienação das glebas estocadas, locupletar-se com as mais-valias resultantes dos investimentos de toda a comunidade.

Todo este contexto sócio-cultural indica a urgente expectativa de implementação de políticas públicas no bojo das quais se ordene a adequada utilização do solo urbano, concretizando as diretrizes constitucionais.

E isto porque hodiernamente já não se fala apenas em função social da propriedade, mas, muito mais do que isso, em função social da cidade, como garantia do bem-estar de seus habitantes. Claro que as tais funções sociais decorrem da função de cada propriedade, por isso que será obtida através de uma política de desenvolvimento urbano adequada, que garanta o bem-estar de cada um dos habitantes e de todos, conjuntamente.

Justamente neste contexto que se insere o tardio Estatuto da Cidade, como principal diretriz normativa no intuito de adequar a concreta ordenação urbanística aos parâmetros constitucionalmente dispostos.

O Município de Rubiataba

“O povo que deixa impunemente roubar uma légua quadrada desse terreno verá em breve roubar todas as outras, até que nada mais lhe fique a pertencer e deixe de existir como Estado, - e um tal povo não merece melhor sorte”.

1. As marchas e as inovações

A humanidade inicia o caminho da urbanização a partir do momento em que o homem paleolítico abandona a caverna e inicia, com suas próprias mãos, a construção de seus abrigos. Entretanto, só a partir do início do século passado, são dados os primeiros passos em direção a uma nova planificação urbana, ao se perceber a necessidade de se estabelecer o zoneamento: as funções distintas do uso da terra.

As primeiras conquistas desse princípio foram conseguidas através de ações nos tribunais. No decorrer deste século, são elaboradas leis e códigos para as cidades e a maioria deles com quatro grandes categorias de uso: agrícola, residencial, comercial e industrial.

As grandes cirurgias urbanas e a criação de cidades novas, em determinadas épocas, deram ao homem um grande poder pessoal de criar e transformar as estruturas das cidades.

Hoje, sabe-se que se tem que resgatar nas cidades os sentimentos humanos, a lágrima, o sorriso, a emoção, entre outros, porque eles são a alma das cidades. Estes sentimentos induzem ao resgate da história e da cultura, desenvolvem nos cidadãos o amor pelas suas cidades, aguçam o sentido de cidadania.

O termo planejamento urbano também vale para a criação e desenvolvimento de novas cidades ou comunidades, que se diferenciam de subúrbios por uma razão: enquanto subúrbios são desenhados geralmente apenas como comunidades residenciais de baixa densidade, para pessoas que trabalham em cidades próximas, o planejamento e a construção de novas cidades têm o objetivo de tornar tais cidades totalmente independentes e auto sustentáveis, como, por exemplo, a designação de grandes áreas comerciais ou industriais, que, em volta, irão atrair habitantes à cidade.

Segundo dados da Súmula Municipal (1998: 21) a partir da década de 20 e, principalmente, no final da década de 30, intensifica-se no Brasil, a preocupação com os enormes vazios demográficos existentes no interior do país ainda sem significação

econômica e recrudescer o debate acerca do “interesse externo” sobre a Amazônia, no dorso da onda de nacionalismo que varria a Europa, sobretudo na Alemanha e na Itália. Diante desse murmúrio e indícios, o governo brasileiro toma algumas medidas para efetivar a ocupação daqueles vazios.

Dentre elas, inicia-se a Marcha para o Oeste, visando atingir áreas de Goiás e Mato Grosso, principalmente. A realização dessa marcha se dá sob o forte da Revolução de 30, chegando alguns autores a afirmar que o tema da ocupação dos vazios passa a integrar a ideologia do Estado Novo, depois de 1937.

Goiás, um dos estados menos ocupados territorialmente, passa a receber uma atenção especial de Getúlio Vargas que busca o apoio do interventor Pedro Ludovico Teixeira e obtém deste a cessão de terras para criar a Colônia Agrícola Nacional de Goiás. Essa colônia é criada pelo Decreto-Lei nº 6882, de 19 de fevereiro de 1941, e dá origem à vizinha cidade de Ceres, sede CANG.

O Decreto-Lei nº 3059, de 14 de fevereiro de 1941, estabeleceu critérios e exigências para receber e fixar os colonos. Muito pouco do que foi disposto, tornou-se realidade. No entanto, o modelo desenhado pelo governo federal influenciou o governador Coimbra Bueno (1947-1950) a decidir-se pela implantação de uma colônia agrícola estadual no Vale do São Patrício.

Coimbra Bueno percebe a importância de iniciativas que buscassem acelerar e garantir a implantação da futura capital federal no Planalto Central, conforme estabeleceram todas as Constituições Provisórias, a partir de 1891 – vale lembrar que a própria Constituição Provisória de 1890 já previa a transferência da capital, determinando que o então Distrito Federal, o Rio de Janeiro, passaria à condição de Estado. Essa medida foi oficializada no artigo 3º da Constituição de 1891, que estabelecia: “Fica pertencente à União, no planalto Central da República, uma zona de 14400 km², que será oportunamente demarcada para nela estabelecer-se a futura capital federal”.

Dentre as medidas previstas por Coimbra Bueno, estava a criação de agrovilas que seriam localizadas no entorno do Retângulo Cruls, como passara a ser conhecida aquela área de 14400 km², formando um “cinturão verde” para abastecer à futura capital de gêneros alimentícios, principalmente hortifrutigranjeiros.

Havia também os sentimentos humanos para resgatar a história e a cultura daqueles cidadãos, que esperavam ansiosos a concretização dos seus sonhos, de que aquela agrovila viesse a ser uma cidade. Inserida na estratégia das agrovilas, surge a idéia de criação de Rubiataba pelo governo Coimbra Bueno, uma concretização de seus anseios.

Informa o agente de estatística do IBGE de Rubiataba, José Ribeiro Camelo, em relatório em 4 de outubro de 1967, que a fundação de Rubiataba é idéia e realização do Dr. Oscar Campos Júnior, que a concebeu em 1948, quando era o diretor da divisão de terras e colonização da Secretaria da Agricultura do governo de Goiás.

Logo em princípios do ano seguinte, em sua mensagem anual à Assembléia Legislativa, o governador do Estado registrava a criação da cidade, como uma idéia em marcha, neste passo do aludido documento (apud: 05):

8. Rubiataba_ numa região situada à margem direita do Rio Novo, entre os córregos “Barra Funda”, “Cipó” e “da Serra”, de conformação mais ou menos plana e circundada de matas, ocupadas por grande número de pequenos agricultores, existe hoje um povoado em formação. O lugar é aprazível, com abundância de água e facilidade no abastecimento de energia elétrica, e sob o ponto de vista econômico sua posição é ideal. Por todos os lados, num raio capaz de abranger vastas extensões, está circundada de pequenas propriedades em formação. Terra ideal para o plantio do café, que encontrou ali o seu “habitat”, e é nativo em vários pontos, está sendo a cultura daquela planta intensificada com os melhores resultados. É pensamento do governador fundar naquela região uma cidade rural a que, pela existência do café nativo, desejamos denominar RUBIATABA – nome híbrido de rubia, de rubiácea, e taba, aldeamento. Para tal fim consideramos como reserva uma área de 7000 hectares na qual foi projetada a futura cidade rural, dentro da técnica moderna, circundada de pequenas áreas para chácaras destinadas ao abastecimento local de hortaliças, frutas, leite e ovos, distanciando do perímetro pequenas propriedades rurais. Já construímos, no local, um campo de pouso de emergência para aviões, com pista de 60 X 600 metros. Será a primeira cidade rural de Goiás, em ponto avançado de penetração para regiões ainda

despovoadas e onde o Estado dispõe de vastas extensões de terras devolutas, cobertas de matas de cultura, rumo a Bandeirantes e o Araguaia. Pretendemos realizar a locação da cidade ainda este ano, pois, com o simples projeto de sua fundação, já está afluindo para a região grande número de interessados que vão ali se instalando desordenadamente, com prejuízo da execução do plano traçado. Toda a região de Rubiataba, repleta de pequenas propriedades em formação, cujo número ascende a 3000, enfrenta o mais sério dos problemas, que está a exigir pronta solução, a do escoamento de sua produção. Procuramos oferecer estradas ao nosso caboclo, para que os caminhões cheguem até ele e lhe valorizem os produtos, como compensação da obra meritória que realiza, contribuindo para a riqueza goiana.

Continua o relato do Sr. Jose Ribeiro Camelo (Idem: 06):

Já foram executados em Rubiataba, futuros e próspera povoação fundada o ano passado, os trabalhos preliminares de nivelamento e planejamento da cidade, nos mesmos moldes da urbanização de Luziânia, cujo plano completo foi cedido, sem qualquer ônus para o Estado, à divisão de terras e colonização, que o adaptou à nova localidade, com ligeiras modificações. Com isto, já se efetuaram, em curto prazo, a localização de grande parte das ruas e sua conseqüente abertura e loteamento. Cerca de 100 habitações provisórias erguem-se hoje em Rubiataba, onde já existem pensões, açougues, farmácias, casas comerciais e se projeta a instalação de serrarias, cerâmicas, máquinas de beneficiar arroz. Já se cogita igualmente do aproveitamento de uma das quedas d'água do Rio Novo, distante cerca de 2 quilômetros do centro urbano, para abastecimento de luz e força à futura cidade.

Em 1949 foi feito o serviço de localização técnica da cidade pelo engenheiro João Edgar Sheler, tendo como auxiliar, para fins de fiscalização o Sr. Joaquim Elias Martins que no mesmo ano promoveu o início da abertura das ruas da futura e acolhedora cidade.

A existência do café que foi reconhecido como nativo no Estado é que motivou a escolha do nome para a nova cidade: Rubiataba (de rubiácea) família botânica a que pertence o café, e de (taba) que no idioma tupi significa aldeia de índios, o que caracterizava a região Centro-Oeste.

Em 1951, o município já contava com mais de 20 mil pessoas. Rubiataba é uma cidade histórica desde o surgimento das primeiras ruas, que planejadamente

recebiam o nome de madeira ou de frutas em homenagem à mãe natureza, constituindo uma forma poética e inédita no Brasil.

2. Emancipação

Rubiataba foi elevada à categoria de Município pela Lei Estadual nº 807, de 12 de outubro de 1953, instalando-se a 1º de janeiro de 1954, assinada pelo Dr. Pedro Ludovico Teixeira, naquela época governador do Estado. Sendo uma das poucas cidades que pela sua evolução e planificação passou de povoado diretamente a cidade.

O município de Rubiataba é formado pela zona urbana e zona rural. Esta é traçada por estradas facilitando o acesso aos povoados do Cruzeirinho, Santa Luzia, Goiataba e o Distrito de Waldelândia, esses povoados são formados por pessoas que ao longo do tempo tiveram necessidade de viverem agrupadas. As chácaras, fazendas onde seus proprietários constroem uma vida de muito trabalho, mais conforto e tranqüilidade.

A zona urbana é onde fica a sede, a cidade de Rubiataba com seu traçado de ruas e avenidas, conta com muitos bairros (vide mapa em anexo 4).

O Município localiza-se na mesorregião do Centro Oeste Goiano somando-se às vinte cidades que formam a Microrregião. Rubiataba ocupa apenas uma minúscula parte da Região Centro Oeste, possuindo 890 km², onde estão arraigados seus produtos e fenômenos naturais.

A população de acordo com o censo²² de 96 é de aproximadamente 17.225, confirmando numa estimativa de 94% da população sendo urbana e 6% rural. Sendo 8.609 homens e 8.646 mulheres. O número oficial de eleitores é de 12.942, segundo o instituto em pauta, a contagem da População em 2007 é de 18.025 habitantes.

²² Instituto Brasileiro de Ciências e Geografia, WWW.ibge.go.gov.br

Rubiataba faz aniversário no dia 12 de outubro, tem como gentílico rubiatabense, o prefeito atual é o Dr. José Luiz Fernandes.

Mapa de Localização²



 [15° 09' 50" S 49° 48' 10" O](#)

Estado

 Goiás

Mesorregião

Centro Goiano

Microrregião

Ceres

O Município limita-se ao:

→ Norte: Itapaci, Nova América;

→ Sul: Carmo do Rio Verde;

→ Oeste: Morro Agudo de Goiás;

→ Leste: Ipiranga.

No que concerne a regulamentação urbanística, segundo dados do IBGE²⁴ o Município conta com:

Perfil dos Municípios Brasileiros²⁵

Plano Diretor - existência	Sim
Lei de Perímetro Urbano - existência	Sim
Lei de Parcelamento do Solo - existência	Sim
Lei de Zoneamento ou Equivalente - existência	Sim
Legislação sobre Áreas de Interesse Especial - existência	Sim
Legislação sobre Áreas de Interesse Social - existência	Sim
Código de Obras - existência	Sim
Código de Posturas - existência	Sim
Código de Vigilância Sanitária - existência	Sim
Lei do Solo Criado - existência	Não
IPTU Progressivo - existência	Não
Operação Interligada - existência	Não
Operações Urbanas - existência	Não
Transferência de Potencial Construtivo - existência	Não
Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública 2001	

3. Legalidade urbanística

Nota-se que desde a criação do município houve preocupação urbanística com o zoneamento da cidade que estava surgindo.

²⁴ Instituto Brasileiro de Ciências e Geografia, WWW.ibge.go.gov.br

²⁵ WWW.ministeriodascidades.com.br

Segundo os registros do Legislativo, a primeira Lei (anexo 5) que trata do Código de Postura do Município de Rubiataba é a Lei nº 390, de 05 de fevereiro de 1977, quanto as construções, edificações, muros, cercas e passeios estão previstas no capítulo III in verbis:

Art. 25 constitui infração:

I_ Não ter ou deixar de exhibir, quando solicitado pela fiscalização local da obra, o projeto aprovado ou a licença de execução:

Pena: Multa de 30% (trinta por cento) do salário mínimo regional.

II_ Não colocar nas obras as prescrições estabelecidas no Código de Obras, quando exigidas:

Pena: Multa de 30% (trinta por cento) do salário mínimo regional.

III_ Deixar de retirar, no prazo de dez dias, quando notificados pela fiscalização, no caso de construção paralisada por mais de cento e oitenta dias, tapumes ou andaimes:

Pena: Multa de 30% (trinta por cento) do salário mínimo regional.

Parágrafo único_ No caso do inciso III e o presente artigo, o Município, sem prejuízo da aplicação da pena, fará remover os tapumes ou andaimes à conta do proprietário.

Art. 26_ Os proprietários de terrenos localizados em vias asfaltadas ou calçadas, são obrigados a murá-los ou cercá-los dentro dos prazos e normas fixados na legislação, bem como mantê-los em perfeito estado de limpeza, capinados e drenados: A infração do disposto neste artigo acarretará a pena de multa de 50% (cinquenta por cento) do salário mínimo regional.

Art. 27_ Os proprietários de terrenos, edificados ou não, são obrigados a executar a pavimentação ou calçamento do passeio fronteiro a seus imóveis, dentro dos padrões estabelecidos pelo Município e mantê-los em bom estado de conservação e limpeza.

A infração do disposto neste artigo acarretará a pena de multa de um salário mínimo regional.

Em 1984 entrou em vigência a Lei nº 514, de 23 de agosto de 1984 (anexo 6), que instituiu o Código de Edificações do Município de Rubiataba. Esta lei veio especificar pormenorizadamente as construções particulares dentro do município.

A Lei Complementar nº11, de 02 de setembro de 1991 (anexo 7), instituiu o Código de Postura mais adequado as novas tendências urbanísticas. O capítulo III trata das construções, edificações, muros, cercas e passeios, constitui infração não ter ou deixar de exhibir, quando solicitado pela fiscalização, o projeto aprovado ou a licença de execução. Com pena de multa de 4 (quatro) valores de referência.

Não colocar nas obras as prescrições estabelecidas no Código de obras, quando exigidos. Com pena de multa de 4 (quatro) valores de referência.

Deixar de retirar, no prazo de dez dias, quando notificado pela fiscalização, no caso de construção paralisada por mais de cento e oitenta dias, tapumes e ou andaimes. Com pena de Multa de 4 (quatro) valores de referência. O parágrafo único enfoca que no caso do inciso III do presente artigo, o município, sem prejuízo da aplicação da pena, fará remover os tapumes ou andaimes à custa do proprietário.

Já o art. 26 enfoca que os proprietários de terrenos localizados em vias asfaltadas ou calçadas, são obrigados a murá-los ou cercá-los dentro dos prazos e normas fixadas na legislação, bem como mantê-los em perfeito estado de limpeza, capinados e drenados. Pena: Multa de 5 (cinco) valores de referência.

Neste diapasão, o art. 27 estatui que os proprietários de terrenos, edificados ou não, são obrigados a executar a pavimentação ou calçamento do passeio fronteiro a seus imóveis, dentro dos padrões estabelecidos pelo município e mantê-los em bom estado de conservação e limpeza. Com pena de multa de 10 (dez) valores de referência.

A Lei Complementar nº43, de 18 de dezembro de 1998 (anexo 8) veio instituir o Código de Edificações do Município de Rubiataba, o capítulo II discorre sobre as obras e construções:

Art. 7º_ Aprovado o projeto e expedido o alvará, nenhuma modificação poderá ser feita na execução da obra, salvo quando em requerimento dirigido à Prefeitura por proposta para a modificação ou alteração do projeto original. Nesse caso, a modificação terá que ser aprovada e expedido em alvará invalidando o expedido anteriormente. Nesse caso, a obra será executada de acordo com o que estipular o alvará posteriormente expedido. Art. 8º

A Lei Complementar nº 42, de 18 dezembro de 1998 (anexo 9) veio aprovar o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Rubiataba. Esta lei traz como pontos primordiais a divisão do município em 3 macroáreas distintas área urbana parcelada, área urbana não parcelada e área rural.

Quanto ao parcelamento do solo para fins urbanos poderá ser executado na área urbana não parcelada, contida no perímetro urbano da cidade, após prévia autorização legislativa. O parcelamento do solo na área rural, com vistas à formação de sítios de recreio, dependerá de prévia anuência do INCRA e da aprovação da Prefeitura Municipal, condicionada a parâmetros urbanísticos definidos na Lei de Loteamento.

Seguindo as regras do Estatuto da Cidade, esta lei especifica a estruturação do espaço urbano em sistema viário, da transformação do espaço urbano, do zoneamento, do uso do solo, da edificação, do sistema de planejamento e gestão.

Logo após veio a Lei Municipal nº 991, de 29 de novembro de 2001 (anexo 10) que versa sobre o Processo de Planejamento Urbano do Município, cria o Conselho da Cidade e dispõe sobre o Plano Diretor.

A Lei supracitada traz como novidade o Conselho da Cidade que é de natureza consultiva e deliberativa, é também órgão auxiliar da administração municipal, sendo responsável pela formulação de sua Política Urbana, bem como pelo acompanhamento e atualização das diretrizes e dos instrumentos de implementação dessa política. Na lei é elencada a competência, presidência e composição dos membros da comunidade.

A Lei Municipal nº 1.158, de 18 junho de 2007 (anexo 11) vem dispor sobre o Parcelamento do Solo no Município.

Esta Lei disciplina os projetos e a execução de loteamentos, desmembramentos e unificações de terrenos no Município. Bem como os requisitos urbanísticos que deverão ser obedecidos, a malha viária, o projeto de loteamento, dos projetos de desmembramento e unificação, dos atos de aprovação do projeto e garantias, da execução das obras, do registro, da fiscalização, das modificações, dos parcelamentos irregulares, dos condomínios com unidades autônomas e dos contratos.

Esta lei é de suma importância para o município tendo em vista o crescimento da cidade, com empresas de loteamentos e não se tinha nenhuma lei para disciplinar essa problemática.

V Capítulo

O Plano Diretor do Município de Rubiataba e o Ordenamento Jurídico Urbanístico Vigente

“Por mais diferente que seja a medida econômica, segundo a qual o rico e o pobre avaliam as coisas, nenhuma influência tem ela quando se trata do menosprezo do direito, porque não se trata aqui do valor material de um objeto; mas do valor ideal do direito, da energia do sentimento jurídico na sua aplicação especial ao patrimônio mas a natureza do sentimento jurídico que faz aqui pender a balança”.

1. Um paralelo

O que se poderia chamar de tecnologia de ponta nas Ciências Humanas e Tecnológicas, atualmente, é o Urbanismo. Arquitetos e Engenheiros já lidam com este

conceito há algum tempo, mas ultimamente, o Direito tem se ocupado deste relevante aspecto: o Direito da Cidade ou Direito Urbanístico.

Não pôde a doutrina jurídica, sobretudo a desenvolvida pelos municipalistas, deixar de estudar e de apresentar soluções para, em conjunto com os profissionais de outras ciências, tentar resolver os problemas das cidades.

Engenharia de trânsito e de tráfego, uso racional do solo urbano, preservação ambiental, são todos conceitos típicos de Urbanismo, e por conseguinte, do Direito Urbanístico. Entende-se por engenharia de trânsito e de tráfego todas as ações coordenadas no intuito de otimizar os acessos públicos para veículos e pedestres. O uso racional do solo urbano envolve o parcelamento deste, a utilização proveitosa e regular da coisa comum, ligando-se aos institutos da desapropriação, requisição, servidão, desocupação, dentre outros. A preservação ambiental é mais ampla que a proteção do meio ambiente, pois visa a melhoria da qualidade de vida do munícipe, através da implementação de projetos urbanísticos.

Indissociável da idéia de Urbanismo a estruturação de novos contornos para a segurança pública. O Município não precisa de uma polícia local, regida pelos conceitos dos art. 144 e seguintes da Constituição da República, mas de algo como uma guarda urbana, que vise a implementação das políticas indicadas no art. 182 da Magna Carta.

O referido art. 182 assim dispõe:

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

E logo após, em seus 4 parágrafos, faz referência aos instrumentos de implementação da política urbana: plano diretor, ordenação da cidade, desapropriações, edificação e utilização proveitosa compulsórias.

O Plano Diretor define as estratégias de ordenação da cidade, podendo o Executivo Municipal buscar, nos institutos jurídicos acima mencionados a concretização deste.

Daí a necessidade de um zoneamento que virá direcionar e identificar o município em suas especificidades. Nesta vertente analisa-se o zoneamento que é um tradicional instrumento do planejamento urbano, profundamente difundido, caracterizado pela aplicação de um sistema legislativo (normalmente em nível municipal) que procura regular o uso, ocupação e arrendamento da terra urbana por parte dos agentes de produção do espaço urbano, tais como as construtoras, incorporadoras, proprietários de imóveis e o próprio Estado

Neste diapasão, zoneamento é a divisão de uma comunidade em zonas para o fim de regular o uso da terra e dos edifícios, a altura e o gabarito das construções, a proporção que estas podem ocupar e a densidade da sua população. Mukai (2006: 346) enfoca que as comunidades devem ser divididas em zonas, cada uma com seu regime especial, porque um regulamento único, aplicável à comunidade inteira, não seria adequado às várias partes da cidade, que diferem bastante em caráter e função.

A esse respeito, as posturas referentes ao zoneamento não se assemelham aos códigos de construções e códigos sanitários, os quais, em geral, se aplicam uniformemente a todos os terrenos ou edifícios de uso e caráter equivalentes, estejam onde estiverem dentro da área urbana.

O foco principal proposto é o zoneamento do município frente a legislação existente sobre o direito urbanístico. Acresça-se que o município não possui uma lei de zoneamento específica, então comparar-se-á o plano diretor do município com o que estatui a Lei nº 10.257/01, que traz em seu bojo como deve ser o plano diretor de uma cidade.

Sem maiores justificativas, importante destacar a técnica legislativa utilizada pelos legisladores municipais, o dispositivo legal em apreço demonstra-se eivado de vícios formais no que concerne a importância de uma lei. Assim como erros ortográficos grosseiros inadmissíveis no teor de uma norma jurídica.

Como restou exposto no tópico anterior, o plano diretor, no título I trata da política, o capítulo I dos objetivos que são propostos, tendo em vista que o plano diretor

enquanto norma deve ser analisado e discutido com a população. O art. 40, da Lei em estudo em seu parágrafo quarto enfoca que:

No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I_ a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

E exatamente neste contexto, dada a importância da temática içada, nota-se que não contém nenhum relatório pertinente ao assunto na Lei municipal que venha a comentar sobre audiências públicas.

Logo após o art. 42 enumera as condições mínimas que o plano diretor deverá ter:

I_ a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização na forma do art. 5º desta lei;

II_ disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta lei;

III_ sistema do acompanhamento e controle.

O código municipal em seu art. 6º no título II elenca a divisão do município em três macroáreas, quais sejam: área parcelada, área urbana não parcelada e área rural. Entrementes, deveria conter nesta lei quais são as limitações do município, ele simplesmente conceitua as áreas, ao invés de especificar onde fica cada área. Considerando que o papel do plano diretor é exatamente o de delinear a localização dessas áreas no município.

Fala-se muito no plano diretor do município em área não parcelada, mas não há referências na Lei sobre a localização dessa área. Tampouco os critérios utilizados ou a serem considerados na referenciada segregação de área.

O plano diretor conceitua as vertentes contidas na Lei em tela, mas não incorpora o município à Lei. É como se analisasse a Lei que estatui o plano diretor e não as especificidades do município. Destituindo assim, o propósito principal de um plano

diretor, qual seja, identificar o município com todas as suas nuances, considerando que, conceitos já estão expressos no Estatuto das Cidades.

Analisando outros planos diretores vislumbra-se que estes adequaram à Lei as minudências do município, dando identidade para o mesmo. Nota-se que especificam onde fica cada área, nominando início e término das ruas e das zonas.

Diante da problemática em apreço, é visível a dificuldade de se traçar um paralelo entre o que prevê o Estatuto das Cidades e o plano diretor municipal, devido ao fato da Lei ser evasiva o que dificulta o traço de um quadro comparativo entre as duas Leis. Considerando que a Lei municipal está totalmente focada em conceitos e não em particularidades que estaria contida no plano diretor municipal, nota-se que os municípios desconhecem sua existência, constatando assim a ineficácia da Lei no município.

Sentindo a dificuldade dos gestores públicos em adequar o plano diretor a realidade dos municípios o Ministério das Cidades²⁶ cria movimento nacional para construir cidades includentes, democráticas e sustentáveis: a Cidade de Todos, por meio da reforma urbana.

Para o Ministério é importante transformar esta obrigatoriedade em oportunidade para se repensar o processo de desenvolvimento das cidades em todo o país. Transformar a elaboração do plano num processo em que a população pensa e discute a cidade onde mora, trabalha e sonha, e faz propostas para corrigir as distorções existentes no desenvolvimento do município. O Plano Diretor vai portanto definir qual é a melhor função social de cada pedaço da cidade, considerando as necessidades e especificidades econômicas, culturais, ambientais e sociais. O Plano deve ser um verdadeiro pacto sócio-territorial que de fato transforme a realidade das cidades.

Além de campanhas, o governo federal destinou cerca de R\$ 55 milhões, de

²⁶ Ministério das Cidades: <http://www.cidades.gov.br>

vários ministérios, para incentivar os 1.700 municípios nessa tarefa, além de oferecer apoio técnico, 400 municípios estão recebendo recursos diretos do Ministério das Cidades (OGU e Habitar Brasil) e de outros órgãos do governo federal: Ministério do Meio Ambiente (Fundo Nacional do Meio Ambiente), Ministério da Cultura (Programa Monumento para Cidades Históricas), Ministério do Turismo (Prodetur), CAIXA, Eletronorte, entre outros. Produziu e distribuiu o Kit Campanha contendo materiais nas mais diversas linguagens para sensibilização e capacitação dos municípios: vídeo, livros, folhetos, curso em CD, comerciais para rádio e TV:

- Repassou aos núcleos estaduais Recursos financeiros para atividades de sensibilização, capacitação dos municípios e acompanhamento da elaboração dos Planos;
- Bolsas do CNPQ para equipes de universidades oferecerem assistência técnica aos municípios;
- Edital público para cadastro de profissionais de cada região do país com experiência na capacitação ou na elaboração de Planos Diretor e implementação do Estatuto da Cidade;

O Conselho das Cidades aprovou três resoluções que orientam os municípios na implementação do Estatuto da Cidade: a de nº 15, cria a Campanha, a de nº 25 explicita os municípios obrigatórios e regulamenta o processo participativo e a de nº34 que define o conteúdo mínimo do Plano Diretor Participativo.

A Secretaria Nacional de Programas Urbanos realizou 44 oficinas, com o apoio dos núcleos, que formaram 3150 multiplicadores da Campanha, de todos os Estados e dos mais diversos segmentos: prefeitos, vice-prefeitos e técnicos municipais; vereadores; movimentos populares de luta por moradia; entidades regionais do Forum Nacional da Reforma Urbana; universidades; ONGs, órgãos públicos federais e estaduais, sindicatos e entidades profissionais, ministério público etc.

Simultaneamente à divulgação do material institucional da Campanha do “kit

da campanha” e à realização das Oficinas de Multiplicadores, os Núcleos Estaduais apresentaram propostas de estratégias de mobilização e capacitação com a previsão de realização de oficinas, elaboração de cartilhas, atividades de monitoramento, etc., Propostas estas que foram avaliadas e aprovadas pela Coordenação Nacional da Campanha, constituída por membros do Conselho Nacional das Cidades e pela equipe do Ministério das Cidades que tem ampliado de forma contínua as suas atividades e a sua rede de apoio na sociedade.

A implementação das estratégias dos Núcleos Estaduais representou um novo impulso para a Campanha: uma rede foi criada, com ramificações pelas diferentes regiões dos Estados e, a cada oficina realizada, a cada agente multiplicador formado, tem sido aberto mais um campo para que uma nova oficina se realize e para que novos núcleos se articulem.

Outro fator, que contribuiu para a potencialização das atividades da Campanha, foi o fato de estas terem se desenvolvido simultaneamente ao processo de construção das Conferências Municipais e Estaduais das Cidades, seguindo a orientação do Conselho Nacional das Cidades. O Plano Diretor Participativo foi incorporado à pauta de discussões das Conferências como um dos temas prioritários, ao lado dos temas básicos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Na fase atual 23 núcleos estaduais estão em plena atividade, executando nas capitais e interior dos estados as atividades de sensibilização e capacitação dos municípios e buscando a participação dos diversos segmentos.

Simultaneamente está ampliando o Banco de Experiências do Plano Diretor Participativo que tem por objetivo registrar as soluções, ações e estratégias realizadas, processos em cada etapa de elaboração do plano, destacando recomendações, alertas e aprendizados para subsidiar outros atores sociais que estão envolvidos nesse movimento nacional. Processos que traduzam como os municípios, em situações tão diversas, estão implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade.

Uma outra ação, a Rede Plano Diretor Participativo, com cerca de 30 000

endereços eletrônicos, difunde reflexões, posicionamentos e críticas e se tornou um dinâmico canal de discussão e troca de experiências.

A Campanha tem se aproximado cada vez mais dos objetivos estabelecidos na Resolução No 15, do Conselho Nacional das Cidades, de 03/09/2004, transformando-se, de fato, em uma Campanha de toda a sociedade, sensibilizando e mobilizando o Poder Público Municipal e os diferentes segmentos sociais para a importância dos Planos Diretores Participativos.

Segundo artigo de Cristina²⁷, intitulado estatuto das cidades, o plano diretor pode ajudar a reduzir a falta de moradia, ela enfoca que outro instrumento apontado como importante para resolver o problema do déficit habitacional no país é a implementação do Estatuto das Cidades. A lei regulamenta o capítulo da Política Urbana na Constituição Federal e determina que municípios de até 20 mil habitantes façam seu plano diretor até outubro de 2006 para definir a vocação de cada região e, com isso, evitar o crescimento desordenado.

Pelo estatuto, cidades com plano diretor podem usar a regra que determina o aumento progressivo do valor do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) de imóveis abandonados. "Este será um instrumento de combate à especulação imobiliária", exemplificou Benedito Roberto Barbosa, da União Nacional por Moradia Popular, em entrevista em maio à Agência Brasil.

Outras sugestões do movimento popular seriam a inclusão de recursos no orçamento para construção de moradias para a população de baixa renda. Não bastam os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). O recurso tem que estar assegurado no orçamento, observa Barbosa.

Para ele, a Política Nacional de Habitação, coordenada pelo Ministério das Cidades, tem que atuar pela regularização da posse e do título de várias famílias que vivem sem documentação que comprove a propriedade de sua moradia.

²⁷ Lana Cristina, Repórter da Agência Brasil. JRS

Nota-se que essa causa deverá ser abraçada pela maioria dos municípios brasileiros que estão em desacordo com o que prevê as normas jurídicas que evocam um plano diretor participativo e includente.

As falhas encontradas no ordenamento jurídico urbanístico em vigência no município, parecem elucubrar a imagem de outras tantas cidades que refletem a insatisfação da população, principalmente daqueles que lidam cotidianamente com a problemática urbanística. Diariamente são obrigados a consultar outras Leis que norteiam sobre o assunto, isolando o plano diretor do município.

2. A Eficácia da Lei

Conforme exposto acima, no que concerne ao teor do plano diretor municipal e sua aplicabilidade foi feita uma pesquisa (roteiro em anexo 12) com duas empresas de Rubiataba, que lidam com o ramo imobiliário, para que estas ponderassem sobre a questão em pauta.

As entrevistadas ao serem questionadas sobre como tem sido tratada a questão do zoneamento pelo município, enfatizaram que foi negligenciada por um bom tempo. Sendo que a única Lei que versava sobre a temática era o código de postura, que era vago e irregular. Em 18 de junho de 2007 o município criou a Lei de loteamento, Lei nº 1.158, esta Lei norteia o zoneamento do município.

Comentaram ainda que antes da nova Lei de loteamento havia dificuldade em delimitar proximidades de casas, e que até mesmo para se construir uma casa o Código de Postura era vago e ultrapassado. E como não tinha Lei específica no município, recorria-se a Lei Federal e a Estadual para dirimir a ausência da norma. Segundo relato, havia muita dificuldade para estas empresas tomarem conhecimento de qual Lei que se deveria seguir.

Constataram que não existe ainda uma regulamentação específica sobre zoneamento, mas com a Lei municipal que trata do loteamento houve uma melhora significativa. Essa Lei aborda as nuances pertinentes a construções e delimitações, o que segundo exposição nos capítulos anteriores deveria estar especificado no plano diretor do município.

Quanto à fiscalização informaram que esta só ocorre quando há qualquer alteração no solo urbano e que para consegui-la é necessário se ter autorização da prefeitura, sendo que tais mudanças têm de ser condizente com as normas previstas pelo município. Há a fiscalização pelo município, pela parte técnica, legal ou seja através da papelada, no que tange a fiscalização da obra, não existe. O papel fiscalizatório junto a obra é efetivado pelo Estado, através da Agência Ambiental ou representantes do CREA, Saneago, Celg etc. Essas empresas analisam na construção ou loteamento a viabilidade técnica destes, e caso esteja irregular ou em desacordo com a legislação a sanção é formulada em forma de multa ou paralisação da obra.

Enfatizaram que a chamada Lei de Loteamento Municipal passou a ter vigência a partir de setembro do corrente ano, dispondo inclusive sobre a proibição do fracionamento do terreno já loteado. Isso, em razão de uma prática que vinha se tornando comum, da construção de mais de um imóvel em uma só área loteada, o que acarretava um aspecto de favelização à cidade.

Confirmaram as entrevistadas que o conhecimento das leis municipais ocorre de forma fácil, tendo em vista a prestatividade dos servidores responsáveis por apresentá-las. Razão pela qual não poderá alegar o desconhecimento para o não cumprimento.

Quanto as dificuldades encontradas pelas empresas no que pertine a sua regulamentação comentou-se que há muita burocracia para se seguir, que acaba com o tempo se tornando dispendioso, onerando assim o valor dos imóveis.

Discorrem que já manusearam o plano diretor de Rubiataba e que este deveria ter sido feito em parceria com a Lei de loteamento, pois o plano diretor serve para normatizar a vida do município. Informam ainda que o plano diretor está ultrapassado.

Quanto a identificação do município perante o plano diretor, informaram que, ele é uma mera cópia da Lei, é genérico porque quem o fez não pensou nas peculiaridades do município, não acompanhou o progresso do município. Tal alegação corrobora a análise já feita no presente trabalho, quanto à identificação do município, que é feita através do plano diretor.

Como ficou claro, as empresas entrevistadas enfatizaram que um plano diretor tem que se preocupar com as especificidades do município. Ressaltaram ainda que, deixam para fazer as Leis em última hora, essa delonga de tempo contribui para que o município não tenha uma identidade, preocupam-se em adequar as normas municipais somente quando há o corte de verbas. Aí sim, se incomodam e já não dispõem de tempo suficiente para elaboração, fazem cópias de outros planos, com outra realidade urbanística.

Há que se considerar que o município tem que adequar-se às exigências feitas pela norma jurídica, de acordo com o Estatuto da Cidade – [Lei Federal 10.257](#) - os prefeitos que não providenciarem o Plano Diretor vão incorrer em improbidade administrativa.

Mesmo que o prazo esteja longo para os municípios com população inferior a 20.000, tem que se preocupar e começar a colher as informações que deverão nortear um verdadeiro plano diretor. Um plano diretor que seja a cara do município, que fale sobre todos os seus aspectos e especificidades.

Foi dada a palavra ao Poder Legislativo de Rubiataba e este eximiu-se da responsabilidade e não fez nenhum pronunciamento sobre a temática abordada.

Nota-se claramente na ausência do Legislativo o descaso para com o zoneamento do município. Nesse sentido, Nalini (2001: 153) discorre que o Estado tem um valor ético. E que:

Nada caracteriza tão abertamente a essência ética do Estado como sua função de realizar o mínimo ético da convivência humana. Esse mínimo ético é garantido mediante a instituição da ordem jurídica. Há uma justificação moral para o exercício do instrumento de poder de que dispõe e há um caráter moral em seu uso. Pois ele Põe um dique ao predomínio dos elementos menos humanos da natureza do homem em benefício da verdade humanidade.

O Estado é, pois, a autodefesa do espírito humano ao assegurar a existência verdadeiramente humana dentro da vida coletiva. O estado não é a idéia ética universal, mas é instrumento para se atingir o objetivo ético da criatura humana.

Cabe aos munícipes cobrar a participação do Legislativo, porque a realização da idéia ética por parte do Estado não constitui tarefa exclusiva de cada uma das comunidades estatais, senão também uma tarefa do progresso político da humanidade em seu conjunto.

Aquilo que se pode chamar salto qualitativo ético na sociedade política brasileira só virá quando a comunidade nacional estiver inteira e coesamente desperta para a fiscalização do trabalho do governo. Este só se legitima se estiver a serviço do povo.

Martins²⁸ (1997: 1) leciona que: “cada brasileiro deve ter consciência de que o governante está a seu serviço e não ele a serviço do governante, e de que é bom governante apenas aquele que tem como meta exclusiva servir ao cidadão”.

Destarte, verificou-se diante da temática apresentada a necessidade de um zoneamento eficaz, que organize a vida do município, definindo qual é a melhor função social de cada pedaço da cidade, considerando as necessidades e especificidades econômicas, culturais, ambientais e sociais. Em contrapartida o plano deve ser um verdadeiro pacto sócio-territorial que de fato transforme a realidade das cidades.

²⁸ Ives Gandra da Silva Martins, *ser cidadão*, Folha de São Paulo de 26/01/1997, p 1-3.

Haja vista, que no Brasil demorou muito a atentar-se para a questão urbanística, propriamente dita. A maioria das cidades nasceram pelo acaso, poucas foram projetadas, esse descaso está latente hodiernamente com as questões de bairros desestruturados, que não proporcionam os princípios fundamentais que prevê a Carta Magna quanto a dignidade humana.

Espera-se que o plano diretor em consonância com o Estatuto das Cidades, possa identificar as cidades brasileiras, deixando-as com uma história de vida, não uma história qualquer. Mas uma história de dignidade humana, onde todos sejam iguais perante a Lei, com os mesmos direitos e deveres. Aí sim estará aplicando o direito, que tem como bem maior a busca pela justiça!

Em se tratando de justiça, invocar-se-á Ihering (2002: 1):

A paz é o fim que o direito tem em vista, a luta é o meio de que se serve para o conseguir. Por muito tempo pois que o direito ainda esteja ameaçado pelos ataques da injustiça – e assim acontecerá enquanto o mundo for mundo – nunca ele poderá subtrair-se à violência da luta. A vida do direito é uma luta: luta dos povos, do Estado, das classes, dos indivíduos.

Todos os direitos da humanidade foram conquistados na luta; todas as regras importantes do direito devem ter sido, na sua origem, arrancadas àquelas que a elas se opunham, e todo o direito, direito de um povo ou direito de um particular, faz presumir que se esteja decidido a mantê-lo com firmeza.

O anêximo “o direito não é uma pura teoria, mas uma força viva”, corresponde a figura da deusa Artemis que tem numa das mãos a balança em que pesa o direito, e na outra a espada de que se serve para o defender. A espada sem a balança é a força brutal; a balança sem a espada é a impotência do direito.

Uma não pode avançar sem a outra, nem haverá ordem jurídica perfeita sem que a energia com que a justiça aplica a espada seja igual a habilidade com que maneja a balança.

O direito é um trabalho incessante, não somente dos poderes públicos mas ainda de uma nação inteira.

CONCLUSÃO

No que tange à matéria abordada, conclui-se que o Direito Urbanístico ou Direito do Urbanismo é disciplina autônoma do Direito, uma vez que tem por objeto um

conjunto de normas específicas, voltadas para a realização e aplicação de princípios norteadores próprios e princípios constitucionais, bem como nomenclatura, objeto e tratamento individualizados.

A disciplina do Direito Urbanístico está, diretamente ligada ao Direito de Propriedade. O Direito de propriedade, como visto, objeto de proteção e de disputa ao longo da história do mundo ocidental, passa por momento de "coletivização". Isso significa que seu conteúdo não mais se justifica pela utilidade que proporciona a um indivíduo, o proprietário, mas a toda a sociedade.

No sistema jurídico brasileiro isso está expresso através dos princípios da função social, da dignidade da pessoa humana e da igualdade. Além de constituir objeto da República Federativa Brasileira a erradicação da pobreza e da marginalização reduz as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, inciso III).

Há que se considerar a importância do zoneamento urbano que estabelece as áreas residenciais, comerciais e industriais; delimita os locais de utilização específica, tais como feiras, mercados, estacionamentos de veículos e outras ocupações espaciais permanentes ou transitórias; disciplina enfim as atividades coletivas ou individuais que de qualquer modo afetem a vida da cidade.

Nota-se claramente a importância do Plano Diretor para o município, um plano participativo, que identifica o município em todas as suas nuances. Que resgate nas cidades os sentimentos humanos, a lágrima, o sorriso, a emoção, entre outros, porque eles são a alma das cidades. Estes sentimentos induzem ao resgate da história e da cultura, desenvolvem nos cidadãos o amor pelas suas cidades, aguçam o sentido de cidadania.

Com este trabalho espera-se que tenha suscitado a importância do município de ter sua identidade, espera-se também que os governantes municipais despertem para a importância de se ter um Plano Diretor com a cara do município. E o principal é que os munícipes tenham conhecimento da acuidade da participação popular nas tomadas de decisões que envolvem direta ou indiretamente a vida dos cidadãos.

Há que se registrar a dificuldade de se encontrar doutrinas sobre a temática abordada, haja vista, ser o Direito Urbanístico um direito novo que é carecedor de doutrinadores.

Parafraseando Ihering todos os direitos da humanidade foram conquistados na luta; o espírito humano que exerce inconscientemente o seu trabalho de modelagem sobre a linguagem, não encontra resistência violenta, e a arte não tem outro inimigo a vencer senão o próprio passado – o gosto predominante. Mas o direito considerado como causa final, colocado em meio da engrenagem caótica dos fins, das aspirações, dos interesses humanos, deve incessantemente ansiar e esforçar-se por encontrar o melhor caminho e, desde que se lhe depare, deve terraplanar toda a resistência que se lhe opuser barreiras.

O direito não é uma pura teoria, mas uma força viva!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSIN, Betânia de Moraes. *O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas*. In: www.jusnavigandi.com.br, 23.02.2007.

ARAÚJO, João Paulo. *Considerações prévias de direito urbanístico*. In: www.jusnavigandi.com.br, 23/08/07.

BRASIL, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL, Lei nº 10.257/01 – *Estatuto da Cidade*, www.presidencia.gov.br, acessado em 17.01.07.

BORGES, Antonino Moura. *Curso completo de direito agrário*. São Paulo: Leme, 2006.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 13 ed, Rio de Janeiro: Campus, 1992.

CARVALHO, Pompeu Figueiredo de. *Instrumentos legais de gestão urbana: referências ao estatuto e ao zoneamento*. In: <http://ns.rc.unesp.br/igce/planejamento/publicacoes/TextosPDF/Pompeu03.pdf>

CIDADES sustentáveis, subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira. Brasília, Ministério do Meio Ambiente, 2000.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Agenda 21*. Brasília: Câmara dos Deputados, Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias, 1995.

CRISTINA, Lana. *Estatuto das cidades*. Repórter da Agência Brasil. JRS WWW.agenciabrasil.com.br 26/8/2007.

Diário Oficial, Brasília, DF, 11 de julho de 2001. Seção 1, p. 1.

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 5 ed, 1979.

GUIMARÃES, Natalia Arruda. *O Direito Urbanístico e a Disciplina da Propriedade Urbana*. www.fcaa.com.br, acessado em 17.06.07.

GUSMÃO, Paulo Dourado de. *Introdução ao estudo do direito*. 28 ed, Rio de Janeiro: Forense, 2000.

IBGE. *Perfil dos Municípios brasileiros*. In: http://www.ibge.gov.br/munic2001/dados.php?tab=t3_2&codmun=521890&descricao=Rubiataba

IHERING, Rudolf Von. *A luta pelo direito*. Trad João Vasconcelos, 21 ed, Rio de Janeiro: Forense, 2002.

LEI DE TERRAS Nº 601, DE 18/9/1850.

LIMA, Edimilson de Souza Lima. *Alcides defende zoneamento*. in: O Popular, 27/9/07, p 17.

LIMA, Márcia Rosa de. *A Concessão de Direito Real de Uso como Instrumento Jurídico de Defesa do Patrimônio Público e Implementação da Política Local*. www.proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/pgm/usu_doc. acessado em 06.01.07.

HUBERMAN, Leo. *História da riqueza do homem*. Trad Waltensir Dutra, 21 ed, Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

KAMIL, Jean. *Direito urbanístico*. In: www.ipplan.com.br, 20/08/2007.

MAFRA FILHO, Francisco de Salles Almeida. *Estudos introdutórios de direito urbanístico*. In: Consulex, WWW.consulex.com.br, 15/11/07.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito agrário brasileiro*. 4 ed, Goiânia: AB, 2001.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Ser cidadão*. Folha de São Paulo de 26/01/1997. WWW.folhadesaopaulo.com.br

MARX, Carl, ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. São Paulo: P. Moraes.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 14 ed, São Paulo: Malheiros, 2006.

_____. *Estudos e pareceres de direito público*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986.

_____. *Direito de construir*. São Paulo: Malheiros, 1996.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Brasil terá 55 milhões vivendo em favelas até 2020, diz ONU*. In: BBC Brasil, www.ministeriodascidades.com.br

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Plano diretor participativo*. Vol I, 2005.

_____. *Regularização fundiária*. Vol II, 2005.

MORAIS, Alexandre José de Melo. *A independência comprada por dois milhões de libras esterlinas*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004.

MUKAI, Toshio. *Direito urbano e ambiental*. 3 ed, Belo Horizonte: Fórum, 2006.

NALINI, José Renato. *Ética geral e profissional*. 3 ed, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

OLIVEIRA, Juarez de. *Estatuto da terra*. 15 ed, São Paulo: Saraiva, 2000.

REIS FILHO, Nestor Goulart. *A evolução urbana do Brasil*. São Paulo: USP/Pioneira, 1968.

RODRIGUES, Silvio. *Direito civil – direito das coisas*. 20 ed, São Paulo: Saraiva, 1993.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. 2 vol, São Paulo: Formar, 1980.

SÉGUIN, Elida. *Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 2ª ed. revis. e atual. São Paulo: Malheiros, 1997.

SÚMULA MUNICIPAL. *Documento histórico cultural de Rubiataba*. Secretaria de Educação e cultura, 1998.

VENOSA, Silvio de Sálvio. *Direito civil: direitos reais*. São Paulo: Atlas, 2001. (Coleção direito civil; v. 4)

WOLFF, Simone. *Estatuto da Cidade: A Construção da Sustentabilidade*. In: Fundação Getúlio Vargas, www.fgv-sp.com.br, 07/05/07.

WOLKMER, Antonio Carlos (Org). *Fundamentos da história do direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.

DECLARAÇÃO

Eu, ELIMAR DE PAIVA SIQUEIRA, RG nº 4102609, formada em Filosofia pela Faculdade de Ciências e Educação de Rubiataba – FACER com diploma registrado no MEC, DECLARO para os devidos fins acadêmicos que fiz a revisão ortográfica e gramatical da monografia de ELIMAR DE PAIVA SIQUEIRA do curso de Direito da Faculdade de Ciências e Educação de Rubiataba – FACER.

Rubiataba, 23 de dezembro de 2007.

Elimar de Paiva Siqueira

Anexos

Alcides defende zoneamento

O governador Alcides Rodrigues afirmou ontem, durante entrevista coletiva antes da abertura do 1º Seminário do Centro-Oeste de Energias Renováveis, que é preciso disciplinar, fazer um zoneamento para a implantação das chamadas chaminés (usinas sucroalcooleiras) com distâncias entre elas, para que não ocorra no Estado a monocultura, considerada prejudicial. "Nós temos de aceitar as opiniões divergentes, mas o Estado é capaz de abrigar os vários interesses sem prejudicar nenhum setor", garantiu.

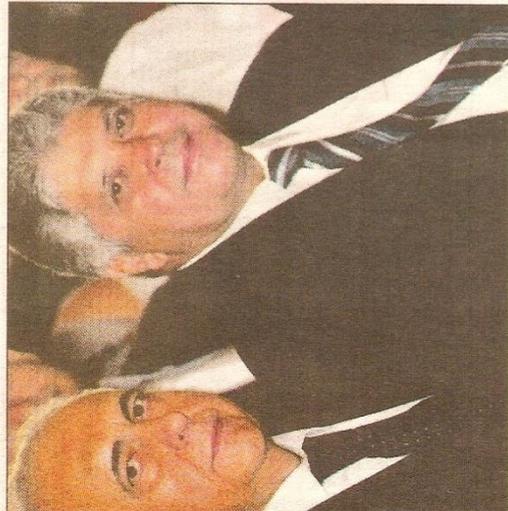
Em seu pronunciamento, na abertura do evento, Alcides Rodrigues reafirmou que o avanço da cana-de-açúcar e da indústria sucroalcooleira no Estado deve se dar sem prejuízo à preservação do bioma Cerrado. "É preciso buscar o equilíbrio para aproveitar melhor as áreas de plantio já existentes e até usar dos recursos possíveis para recuperar áreas degradadas."

Exemplo

Outro fato apontado por Alcides Rodrigues é que, como o mercado internacional de commodities

já reagiu à introdução da cana-de-açúcar como produto rentável, a competição tende a desequilibrar em desfavor dos preços dos alimentos. Diante desses fatos, ele citou como "interessante" o exemplo de Rio Verde, onde, por iniciativa do prefeito Paulo Roberto Cunha, foi aprovada lei municipal que limita a expansão da lavoura de cana, desde já colbindo os efeitos prejudiciais do que pode vir a ser uma monocultura em várias regiões. Todas essas questões são polêmicas, mas também vitais, na avaliação do governador.

Para o secretário do Planejamento, José Carlos Siqueira, o Centro-Oeste deve discutir uma política de energias renováveis para a região. Ele acredita ser possível fazer um profundo zoneamento agrícola, de forma a definir as regiões próprias para o plantio da cana, de grãos e de outras culturas, de maneira que haja um equilíbrio na produção agrícola. Assim também não será prejudicada a produção de carnes (bovinos, suínos e aves) e será possível concretizar todos os investimentos programados pela iniciativa privada.



Alcides Rodrigues discordam de Delfim Netto

Roteiro de entrevista

1. Como tem sido tratada a questão do zoneamento pelo município?
2. Existe alguma regulamentação? Ela tem sido aplicada?
3. Tem sido obedecida pela empresa? Existe fiscalização? As sanções previstas têm sido aplicadas?
4. A legislação existente é eficaz?
5. Existe alguma dificuldade de se tomar conhecimento das leis de zoneamento?
6. Quais as dificuldades encontradas pelas empresas no que pertine a sua regulamentação?
7. Já manuseou o Plano Diretor de Rubiataba?
 - Se sim, o que achou, qual sua importância, para que serve?
 - Se não, por quê?
8. O Plano Diretor é eficaz?
 - Se sim/não por quê?
9. O Plano Diretor identifica o município de Rubiataba? Ou generaliza? Por quê?
10. No seu ponto de vista o Plano Diretor do município preocupa com as especificidades do município?

OFÍCIO N. /2007

Diretor Administrativo

Rubiataba, GO; 04 de dezembro de 2007.

Ilustríssimo Sr,

Venho por meio desta, informá-lo que Elimar de Paiva Siqueira é Acadêmica do 10º Período do Curso de Direito e está desenvolvendo a monografia para obtenção do título de Bacharel em Direito na área de Direito Urbanístico e intitulada “Zoneamento do Município de Rubiataba – à luz do Estatuto das Cidades”.

Sabedora da idoneidade e comprometimento da vossa empresa perante o município, gostaria de contar com sua participação concedendo a Acadêmica uma entrevista, onde colherá informações no que pertine ao zoneamento do município.

As informações colhidas serão anexadas na monografia para enriquecimento do conteúdo estando disponível na Biblioteca da Faculdade de Ciências e Educação de Rubiataba – FACER.

Desde já, meus cordiais agradecimentos.

Atenciosamente,

Dra. Roseane Cavalcante
Coordenadora do Curso de Direito da FACER

