

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO – SEP  
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN

**NOTA  
TÉCNICA** | **22**

# **Desenvolvimento Local e Legislação Urbanística**

COORDENAÇÃO DE ESTUDOS TERRITORIAIS

Isabella Batalha Muniz Barbosa  
Coordenadora

Alexandre Bello dos Santos  
Elaboração

Vitória | 2011

# Apresentação

Esta breve nota técnica tem como objetivo ressaltar a relação existente entre desenvolvimento econômico e ordenamento territorial. A proposta demandou incursões em diversas áreas, tais como direito, administração pública, desenvolvimento econômico e urbanização.

Políticas públicas de desenvolvimento econômico, regional ou local para serem implementadas passam necessariamente por um processo de planejamento, que geralmente é instrumentalizado mediante um plano. No caso dos planos urbanísticos, cujo protótipo é o Plano Diretor Municipal, deverão ser aprovados por lei. Seus instrumentos e regras deixam de ser puramente técnicos para se tornarem normas técnico-jurídicas.

A Constituição Federal de 1988 dá especial atenção à política urbana e destaca o papel fundamental dos municípios na sua formulação, que deverá ser feita mediante um plano diretor municipal, instrumento básico da política urbana local. Consagrava-se, também, paralelamente, o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana, relacionado ao bem estar dos cidadãos e ao equilíbrio ambiental.

O Estatuto da Cidade vem estabelecer as diretrizes gerais da política urbana e garantir, através de seus instrumentos, a aplicabilidade do citado princípio da função social da propriedade urbana. O plano diretor, neste sentido, reveste-se de enorme importância, pois tanto a Constituição quanto o próprio Estatuto vinculam o princípio ao plano quando estabelecem que a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências de ordenação expressas no plano diretor, ou seja, a utilização do solo urbano fica sujeita às determinações das leis urbanísticas e do plano diretor.

Embora enfatizado o papel municipal na formulação e condução da política urbana, a Constituição Federal atribui competência concorrente aos Estados para legislar sobre direito urbanístico, podendo dispor suplementarmente sobre a matéria, respeitando a norma federal que dispuser sobre o assunto, bem como a competência municipal, que não lhe é subordinada. Abre-se, assim, aos estados a possibilidade de estabelecer planos urbanísticos no nível de suas regiões, bem como para organizarem seus territórios em espaços regionais, instituindo micror-regiões, as chamadas regiões administrativas

No caso do planejamento estadual de desenvolvimento urbano, uma de suas principais funções é a ordenação da rede urbana no território do estado. Uma rede urbana adequada é questão fundamental para o crescimento das capacidades produtivas de uma economia. Questões de igual relevância tanto para o Estado quanto para o município são a habitação de interesse social e a regularização fundiária, esta última prevista no Estatuto no rol dos novos instrumentos urbanísticos por ele apresentados

No decorrer do trabalho procurou-se mostrar primeiramente a possibilidade do desenvolvimento local, representados pelos pequenos e micro negócios em arranjos produtivos, originados de especificidades e vocações locais. Pretendeu-se, também, tendo como referência a experiência do Plano de Desenvolvimento Local Sustentável, ressaltar que o ordenamento territorial é condição indispensável ao meio ambiente equilibrado e ao desenvolvimento sustentável, sendo, portanto, objeto de atenção à qualidade da gestão municipal.

A partir dos anos 1990, a teoria do desenvolvimento econômico<sup>1</sup> passou por profunda transformação após a crítica à idéia, segundo a qual os países subdesenvolvidos deveriam atingir o patamar dos países desenvolvidos em etapas a serem cumpridas de forma contínua e cumulativa. Questionava-se o evolucionismo social e o economicismo do desenvolvimento. O entendimento era que crescimento econômico não produziria necessariamente o desenvolvimento social. “O crescimento econômico é uma variável essencial, porém não suficiente para ensejar o desenvolvimento local”. (MILANI, 2005, p. 1; 9). A teoria passou, então, a incorporar novos conceitos de desenvolvimento, como o “Desenvolvimento Local”, que traz em seu bojo novas formas de intervenção social.

Passou-se a admitir que especificidades locais devessem ser consideradas como elementos estratégicos de desenvolvimento. As singularidades de cada território, suas potencialidades, vocações, cultura, tradições, oportunidades e vantagens comparativas, são, a partir de então, consideradas como fatores importantes para o desenvolvimento.

É um processo endógeno, ou seja, “de dentro para fora”, desencadeado mediante a mobilização dos atores sociais locais, quais sejam: sindicatos, federações, associações profissionais, empresariais e comunitárias, movimentos sociais, etc. Importante, também, para o processo é a presença e o envolvimento de instituições de ensino (principalmente técnico), universidades; instituições financeiras; (especialmente as que operam com o micro-crédito); bancos públicos, serviços públicos (como o SEBRAE); cooperativas populares e o próprio poder público.

“As experiências bem sucedidas decorrem sempre de um ambiente político e social favorável” (BUARQUE, 1999, p. 10), ou seja, onde o envolvimento e participação da comunidade são conseguidos com maior facilidade. No Espírito Santo, o município de Venda Nova do Imigrante é um exemplo clássico de ambiência social favorável, em função dos fortes laços culturais da imigração italiana, que potencializa a mobilização da comunidade para a discussão de problemas comuns.

Para que seja um processo consistente e sustentável, deve elevar o dinamismo e competitividade da economia local, aumentando a renda e promovendo oportunidades sociais, além de garantir a conservação dos recursos naturais. (BUARQUE, 1999, p. 9). No âmbito econômico, destacam-se os “Arranjos Produtivos Locais”, onde coexistem cooperação e competitividade; onde as interações entre as empresas e entre estas e as demais instituições são elementos diferenciadores de desenvolvimento.

Ainda que se constitua em um processo de natureza endógena, conforme se disse, com seus pilares em componentes e elementos diferenciadores locais, não são desconsideradas as interações com os contextos regional, nacional e internacional, conforme Buarque, (1999, p. 8)

*Apesar de constituir um movimento de forte conteúdo interno, o desenvolvimento local está inserido em uma realidade mais ampla e complexa, com a qual interage e da qual recebe*

<sup>1</sup>Teorias histórico-institucionais do desenvolvimento e da macroeconomia, do tipo formulado pelos economistas clássicos, por Schumpeter, Keynes, e pelos economistas que, desde a Segunda Guerra Mundial, vêm desenvolvendo a partir daí teorias e estratégias para o desenvolvimento. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 20)

influências e pressões positivas e negativas. Dentro das condições contemporâneas de globalização e intenso processo de transformação, o desenvolvimento local representa também alguma forma de *integração econômica com o contexto* regional e nacional, que gera e redefine oportunidades e ameaças exigindo competitividade e especialização.

Como local, entende-se desde uma comunidade, pequenos aglomerados humanos até o município ou microrregião homogênea. A escala territorial municipal oferece maiores facilidades de integração entre os atores envolvidos. Situação, esta, que se justifica pela presença do poder público, e a estrutura de uma instância político-administrativa (BUARQUE, 1999, p. 11).

A descentralização administrativa ocorrida no Brasil pós Constituição de 1988, com o fortalecimento dos municípios e a chamada “municipalização”, *a priori*, favorece o processo de desenvolvimento local, porém, na prática nem sempre isso ocorre devido ao despreparo de boa parte dos municípios para as funções de indução do desenvolvimento e no próprio trato com as políticas públicas. (BUARQUE, 1999, p. 19; 20).

Pelos argumentos acima apresentados, o desenvolvimento econômico teria, então, um novo significado, visto agora não somente pela dimensão econômica, mas também social, cultural, ambiental e físico-territorial<sup>2</sup>. Assim entendido, o “Desenvolvimento humano e social sustentável” seria alcançado com formação e melhoria de capital humano (acesso ao conhecimento, educação e escolaridade) e de capital social (níveis de organização da sociedade) e com a preservação do capital natural (condições ambientais e físico territoriais). Ocorreria efetivamente quando fossem criados laços de realimentação: capital humano e social gerando capital empresarial. (SENAES<sup>3</sup>, p. 4; 11).

Assim, poderíamos afirmar que o processo de Desenvolvimento Local possui como pilares fundamentais:

- a organização social – geração de capital social, fortalecimento da sociedade e criação de espaços institucionais com organizações fortes a fim de discutir seus projetos de forma efetiva;
- o empreendedorismo – criatividade e competência coletivas e individuais vinculadas à vocação local (e oportunidades); e
- a gestão social – sociedade gerando seus próprios recursos de forma participativa, com responsabilidade compartilhada na formulação, implantação/implementação e gerenciamento de projetos construídos coletivamente.

Nessa perspectiva, as ações para promoção do Desenvolvimento Local devem ser norteadas pelos

<sup>2</sup> O relatório mundial do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 1990 é um marco importante nesse momento histórico: o índice de desenvolvimento humano (IDH) passa a relativizar o PNB/habitante enquanto medida universal do desenvolvimento. (MILANI, 2005, p. 8).

<sup>3</sup> Secretaria Nacional de Economia Solidária – Ministério do Trabalho e Emprego.

princípios de participação, parceria, capacitação e informação, portanto, é um processo de construção coletiva e compartilhada de conhecimento e tomada de decisão sobre o futuro da sociedade com o envolvimento de todos os atores sociais. As iniciativas para sua implementação devem concorrer para aumentar a participação da Sociedade Civil na formulação, implantação e no monitoramento das ações de desenvolvimento, daí a necessidade de articular parcerias entre instituições públicas e privadas, organizações não-governamentais, órgãos de classe, entidades comerciais e religiosas.

O esforço para o desenvolvimento local deve ser organizado e planejado para permitir a troca de saberes para a produção coletiva de conhecimentos. É um processo permanente de produção e elevação do conhecimento da sociedade local, instrumento capaz de alavancar e provocar as iniciativas e competências locais, fortalecendo os atores sociais e suas organizações com vistas à sustentabilidade. (SOUZA, 2006).

A incorporação da idéia de sustentabilidade ao arcabouço teórico do Desenvolvimento Local mostrou-se fundamental, visto que a degradação do meio ambiente e o esgotamento dos recursos naturais, típicos do modelo de desenvolvimento que prevaleceu até o final da década de 70, levariam, ao futuro estrangulamento das próprias possibilidades de desenvolvimento. Por desenvolvimento sustentável entende-se: compatibilidade de crescimento econômico, com desenvolvimento humano e qualidade ambiental.

Desde que o documento “Nosso Futuro Comum”, também conhecido como “Relatório Brundtland” (COMISSÃO NACIONAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988) popularizou a expressão desenvolvimento sustentável, o debate em torno do desenvolvimento, sob o ângulo teórico, passou a ser quase que monopolizado pelo discurso da sustentabilidade (SOUZA, 2006, p.145)

O conceito de Desenvolvimento Local Sustentável surgiu como um novo paradigma de desenvolvimento que começou a amadurecer a partir da década de 70 e consolida-se e oficializa-se como proposta dominante depois da ECO 92. Na conferência, foi assinada por 178 países a “Agenda 21”, resultado da deliberação sobre a essência do que é desenvolvimento sustentável, o processo e as ferramentas de gerenciamento que seriam necessários para alcançá-lo. Em seu Capítulo 28, propunha às autoridades locais a desenvolverem uma Agenda 21 Local. Passados 18 anos, apenas 19,9% dos municípios iniciaram o processo de elaboração da Agenda 21.

Esse novo paradigma de desenvolvimento propõe a revisão do modelo economicista e fundamenta-se na descentralização das decisões e no estímulo à participação dos atores sociais na definição dos rumos econômico e social do território a qual pertencem.

Em síntese, desenvolvimento local integrado e sustentável é uma metodologia, uma estratégia para

<sup>4</sup> “Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento” (CNUMAD), realizada em 1992, no Rio de Janeiro.

<sup>5</sup> (IBGE, 2009)

o desencadeamento de um processo de desenvolvimento. Diversas experiências têm sido feitas no Brasil em forma de programas governamentais desde a década de 90, como “Comunidade Ativa”; “Comunidade Solidária”, “DLIS – Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável”; “Agenda 21 Local”; “Arranjos Produtivos Locais”, e “PDLS's – Programas de Desenvolvimento Local Sustentável.

No Espírito Santo existem ou existiram experiências com todas estas formas de desenvolvimento local. Como exemplos mais atuais, podem-se destacar os APL's e o PDLS, tanto em termos de produção acadêmica quanto de abordagem em programas de governo. Três arranjos produtivos foram objeto de estudos empíricos de acordo com enfoque conceitual, metodológico e analítico da Rede de Pesquisa em Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (Redesist) da UFRJ, são eles: Madeira/móveis; Metal-mecânico e Rochas ornamentais (mármore e granito). A abordagem de APL's na definição de políticas públicas se firmou em 2006 com o “Plano de Desenvolvimento Espírito Santo 2025”, que em seus “Projetos Estruturantes” aborda os APL's no grupo “Interiorização do Desenvolvimento”, considerando os seguintes arranjos: Mármore e Granito; Confeccões e Vestuário; Florestal-moveleiro; Fruticultura; Café; Alimentos e Bebidas; Turismo. O Plano recomenda o adensamento destas cadeias produtivas. Geograficamente, os APL's no Espírito Santo estão localizados nos municípios de Colatina e São Gabriel da Palha (pólo de confeccões); Nova Venécia e Cachoeiro de Itapemirim (Mármore e granito) e Linhares (pólo moveleiro), este último atualmente passando por dificuldades.

O “Plano de Desenvolvimento Local Sustentável” (PDLS) foi implementado pelo Governo do Estado do Espírito Santo com o objetivo de definir diretrizes estratégicas de apoio ao desenvolvimento local e elaborar propostas de ordenamento territorial. Trata-se de um Convênio de Cooperação Técnica e Financeira celebrado entre o Estado do Espírito Santo, através da Secretaria de Estado de Economia e Planejamento (SEP) e o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado do Espírito Santo (SEBRAE-ES) com interveniência da Associação dos Municípios do Espírito Santo (AMUNES). Maiores detalhes podem ser encontrados no site do Instituto Jones dos Santos Neves. ([www.ijsn.es.gov.br](http://www.ijsn.es.gov.br)).

Conforme dito, os objetivos do PDLS são definir diretrizes estratégicas de apoio ao desenvolvimento local e elaborar propostas de ordenamento territorial. Um dos produtos do referido Plano são anteprojetos de lei de Perímetro Urbano, Código de Obras e Edificações, Código de Posturas, Parcelamento do Solo Urbano e Código de Meio Ambiente, que são, justamente, os instrumentos legais para fins de ordenamento territorial.

Estes instrumentos legais são normas de direito público, pois regulam uma função pública, que é a atividade urbanística do Poder Público. Assim sendo, como toda norma de direito público, são normas imperativas, compulsórias ou cogentes, quer seja, aplicam-se independentemente da vontade do destinatário, tornado o seu cumprimento obrigatório de maneira coercitiva.

“A atividade urbanística consiste, em síntese, na intervenção do Poder Público com o objetivo de

ordenar os espaços habitáveis”. (SILVA, 2008. p. 34). Para atingir esse objetivo o Poder Público precisa, via de regra, intervir na esfera dos direitos de propriedade, que no caso da propriedade urbana, está condicionado ao cumprimento das suas funções sociais.

A Constituição estabelece que a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências expressas no plano diretor (artigo 182, § 2º), contudo, frise-se que a função social da propriedade urbana são as próprias funções sociais da cidade, as chamadas funções urbanísticas, quais sejam: habitação, trabalho, recreação e circulação. “O direito de propriedade urbana está submetido, portanto, à função pública do urbanismo. A utilização do solo urbano fica sujeita às determinações de leis urbanísticas e do plano diretor”. (SILVA, 2008. p. 77;80). Passa-se a seguir a uma breve conceituação<sup>6</sup> de algumas destas leis.

A Lei de Perímetro Urbano consiste na delimitação da zona urbana no município. Deve ser considerada a capacidade do poder público municipal em provê-la de infra-estrutura e equipamentos, além de ter a responsabilidade de prestar os serviços urbanos. Define, também, a porção do município que pode ser parcelada para fins urbanos.

A Lei do Parcelamento do Solo Urbano disciplina as atividades de loteamento e desmembramento de áreas, com o objetivo de garantir à população terrenos dotados de requisitos urbanísticos indispensáveis ao cumprimento da função social da cidade. A implantação de um loteamento ou desmembramento para fins urbanos está subordinada à Lei Federal nº 6.766/79, quando a gleba estiver localizada em zona urbana ou de expansão urbana, e à legislação municipal. No Espírito Santo, o parcelamento do solo urbano para fins urbanos é disciplinado também pela Lei nº 7.943/2004<sup>7</sup>, sancionada pelo Governador Paulo Hartung.

O Código de Obras e Edificações é o instrumento que permite à administração municipal exercer o controle e a fiscalização do espaço edificado e seu entorno, garantindo a segurança e a salubridade das edificações. Dispõe sobre as regras, gerais e específicas, a serem obedecidas no projeto, licenciamento, execução, manutenção e utilização de obras e edificações.

O Código de Posturas é o conjunto das normas municipais disciplinadoras da ordem e higiene, pública e privada, do bem-estar público, e do funcionamento de estabelecimentos comerciais, industriais e prestadores de serviços, bem como das correspondentes relações jurídicas entre o poder público municipal e a população.

O Código de Meio Ambiente regula as ações públicas municipais, estabelecendo os direitos e obrigações concernentes à gestão ambiental para preservação de um meio ambiente equilibrado, de forma a garantir o desenvolvimento sustentável. Envolve critérios para a utilização ordenada e

<sup>6</sup> Extraída de: Instituto Jones do Santos Neves. **Cadernos de Pesquisa: Leis urbanísticas dos municípios do Espírito Santo**. Vitória, 2008

<sup>7</sup> Apenas em determinadas situações específicas, detalhadas no texto da lei.

racional dos recursos naturais, proteção dos ecossistemas, recuperação de áreas degradadas devido a ações danosas ao meio ambiente e educação ambiental.

O Plano Diretor Municipal (PDM), após o advento do Estatuto da cidade passou a ser obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional ou onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no 4º do art. 182 da Constituição Federal;

O PDM é o instrumento norteador da política de desenvolvimento urbano que estabelece diretrizes para a ocupação do município. Deve orientar o crescimento e a organização dos espaços urbanos definindo normas de uso e ocupação do solo por meio do zoneamento, com a finalidade de localizar em áreas adequadas às diferentes atividades urbanas de acordo com a capacidade de infraestrutura e mobilização local e das características do meio ambiente. Na área rural, aplica-se o macrozoneamento<sup>8</sup>.

A princípio o processo de elaboração do PDM deve ocorrer de modo participativo, envolvendo representantes de todos os segmentos sociais e dos diversos territórios da cidade. Deve ser discutido e aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo prefeito. Os Conselhos municipais teriam a função de deliberar sobre algumas ações e assuntos pertinentes à gestão das cidades.

No Estado do Espírito Santo, o panorama mais completo e mais recente sobre a situação dos municípios em relação à legislação urbanística citada encontra-se na publicação “Caderno de Pesquisas – Leis Urbanísticas dos Municípios do Espírito Santo” do Instituto Jones dos Santos Neves, do ano de 2008.

Os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - MUNIC 2009 do IBGE indicam que o número de municípios do Espírito Santo com Plano Diretor Municipal, Lei de Parcelamento do Solo e Código de Obras aumentou consideravelmente, se compararmos os dois levantamentos. Com relação à Lei de Parcelamento do Solo Urbano, ressalta o fato de 32% dos municípios do Espírito Santo não terem tão importante lei de ordenamento territorial, conforme mostra a tabela 2. As estatísticas mais relevantes em relação aos dois levantamentos são apresentadas nas tabelas 1 e 2 da página seguinte.

<sup>8</sup> A idéia de que os diferentes usos da terra, sobretudo as diversas funções básicas do viver humano – produzir, circular, morar e recrear-se - deveriam ser objeto de uma separação rígida, encontra o seu ponto culminante com a quarta edição dos Congressos Internacionais da Arquitetura Moderna (*Congrès Internacionaux d'Architecture Moderne – CIAM IV*), de 1933. do qual derivou a Carta de Atenas. Na realidade, o preceito da separação funcional foi entusiasticamente abraçado pelo Urbanismo modernista em geral, especialmente dominado pela figura gigantesca e polêmica de Le Corbusier. (SOUZA, 2006, p.253)

**Tabela 1 - Legislação urbanística – Total de municípios que possuem, por tipo de legislação – 2008**

ES	Perímetro urbano	Plano diretor municipal	Parcelamento do solo urbano	Código de obras	Código de meio ambiente	Código de posturas
<b>Sim</b>	<b>76<sup>9</sup></b>	<b>42</b>	<b>40</b>	<b>64</b>	<b>39</b>	<b>67</b>
<b>%</b>	<b>97,43</b>	<b>53,84</b>	<b>51,28</b>	<b>82,05</b>	<b>50,00</b>	<b>85,89</b>

Fonte: Instituto Jones do Santos Neves. *Cadernos de Pesquisa: Leis urbanísticas dos municípios do Espírito Santo*. Vitória, 2008.

**Tabela 2 - Legislação urbanística – Total de municípios que possuem, por tipo de legislação – 2009.**

ES	Plano diretor municipal	Parcelamento do solo urbano	Código de obras	Código de posturas
<b>Sim</b>	<b>56</b>	<b>53</b>	<b>73</b>	<b>69</b>
<b>%</b>	<b>71,7</b>	<b>67,9</b>	<b>93,5</b>	<b>88,4</b>

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. MUNIC 2009.

No plano nacional, os dados do MUNIC 2009 revelam que a maioria dos municípios brasileiros não tem Plano Municipal de Habitação – 81,2%. Uma parcela importante (30,4%) declara estar com o plano em elaboração, de certa forma demonstrando uma preocupação no sentido de equacionar este tipo de política em nível municipal. A proporção de municípios com legislação e plano e/ou programa específico de regularização fundiária é de apenas 10,4% no total do Brasil.

A necessidade de ordenamento territorial nasce com a urbanização. A urbanização leva ao aumento da densidade populacional, acentuada pela industrialização, o que gera problemas de desorganização social, carência de habitação e saneamento, deterioração ambiental e desemprego, decorrentes do grande fluxo de pessoas em direção às cidades.

No Brasil, o processo de crescimento econômico/industrialização iniciado a partir de 1930, com o desenvolvimento das forças produtivas nacionais, geração de empregos e relativa modernização da sociedade, assume, a partir de 1950 e especialmente no período militar, características de dependência externa, pela associação com o capital estrangeiro e de concentração de renda e exclusão social, com a manutenção de baixos níveis salariais. O período de 1940 a 1980 corresponde a um ciclo de crescimento econômico elevado. O PIB brasileiro cresceu a 7% ao ano, um dos maiores índices do mundo no período. O ciclo de crescimento e a conseqüente expansão do emprego e do mercado de consumo foram determinantes para o crescimento urbano acelerado destas décadas. (MARICATO, 2008)

O processo de urbanização daí advindo acontece de uma forma bastante peculiar, que aguça ainda mais seus efeitos negativos: a industrialização/urbanização sem reforma agrária, ou seja, os

<sup>9</sup> Os municípios de Água Doce do Norte e Laranja da Terra, na época do levantamento da informação estavam com suas Leis de Perímetro Urbano em elaboração

centros urbanos passam a ser vistos como alternativa às péssimas condições da vida rural. Um intenso movimento migratório aumentou a população urbana em 125 milhões de pessoas no intervalo de 60 anos. Em 1940, a população urbana era de 18,8 milhões de habitantes (26,3% do total). Em 2000 esta fatia da população brasileira passa para 138 milhões de habitantes (81,2% do total). (MARICATO, 2008) Os dados recentemente divulgados do Censo Demográfico de 2010 indicam 160 milhões de habitantes (84,35%) vivendo em áreas urbanas.

Investimentos públicos em equipamentos e serviços foram feitos para adaptar as cidades às novas concentrações demográficas e com isso houve melhoria de alguns indicadores sociais, como diminuição da mortalidade infantil, aumento dos níveis de escolaridade e da expectativa de vida ao nascer. (MARICATO, 2008). Estes investimentos, entretanto, não foram suficientes para absorver o grande número de pessoas em busca de novas oportunidades, gerando um grande contingente sem acesso a moradia, saneamento e até mesmo ao almejado emprego. Tal fato levou ao aumento dos índices de pobreza e violência, ao lado de degradação urbana e ambiental, caracterizando um processo de desenvolvimento predatório com exclusão social. Especialmente com o declínio econômico das décadas seguintes (80 e 90) aprofundam-se ainda mais a concentração da renda e a exclusão social.

Este processo acelerado de crescimento econômico e expansão urbana resultou em segregação sócio-territorial, déficit habitacional e impactos ambientais. O crescimento desordenado das cidades daí resultante levou à multiplicação de assentamentos irregulares em terrenos frágeis, como encostas íngremes ou áreas inundáveis, ou até mesmo em áreas de proteção de mananciais, uma expansão, portanto, em grande parte fora da lei.

A luta social pela reversão deste quadro começa a se delinear partir de meados da década de setenta<sup>10</sup> com a emergência dos movimentos sociais urbanos, e especialmente início da década de 80, com o “Movimento Nacional pela Reforma Urbana”, nascido da aliança composta por estes movimentos sociais, sindicatos e entidades representativas de certas categorias profissionais (como arquitetos, engenheiros, advogados, geógrafos e assistente sociais).

Deste movimento originou-se o “Fórum Nacional de Reforma Urbana” e daí uma proposta de Emenda Constitucional de iniciativa popular que foi apresentada à Assembléia Nacional Constituinte em 1987. A Emenda propunha o reconhecimento constitucional de alguns princípios, dentre os quais: direito social de moradia; direito à regularização de assentamentos informais consolidados; função social da propriedade urbana e combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas. O Fórum Nacional tinha, já na sua criação, como um de seus principais objetivos específicos a aprovação do Projeto de Lei Federal que regulamentava o capítulo constitucional sobre política urbana. Reivindicava também a aprovação de outro projeto de lei de iniciativa popular que propunha a criação de um Fundo Nacional de Habitação de Interesse social (FNHIS), bem como a criação em nível federal de um aparato institucional adequado de planejamento e política urbana. (FERNANDES, 2010).

<sup>10</sup> A importante Lei Federal 6.766 foi aprovada em 1979 visando regular o parcelamento do solo nacionalmente.

O Movimento Nacional é plenamente exitoso, visto que: O capítulo pioneiro sobre política urbana da Constituição Federal de 1988 (art. 182 e 183) foi baseado na Emenda Popular de Reforma Urbana; O direito social de moradia foi aprovado pela Emenda Constitucional nº 26, em 2000, e pela Lei Federal nº 11.124, que criou o FNHIS, aprovada em 2005; O Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257) foi aprovado em julho de 2001 e a estrutura institucional reivindicada foi concretizada com a criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional de Cidades, ambos em 2003.

De especial importância foi a aprovação em 2001 do Estatuto da Cidade, que regulamentou os dispositivos constitucionais sobre política urbana. O Estatuto vem, principalmente, garantir, através dos seus instrumentos, a aplicabilidade das normas constitucionais relativas ao princípio da função social da propriedade urbana, consagrado na Constituição Federal de 1988, nas palavras de Edésio Fernandes, sob a seguinte “fórmula constitucional”: “a propriedade urbana é explicitamente reconhecida como direito fundamental desde que cumpra funções sociais, que são aquelas determinadas pelos planos diretores municipais e outras leis urbanísticas e ambientais”. (FERNANDES, 2010, p.18).

Ao vincular o princípio da função social da propriedade urbana ao Plano Diretor Municipal a Constituição e o próprio Estatuto da Cidade fortaleceram a autonomia do poder local, que, assim, alcançou reconhecimento jurídico e político, num movimento de maior descentralização do federalismo brasileiro

O princípio da função social da propriedade vem redefinir a concepção civilista de propriedade do código civil de 1916, qual seja, a do direito de propriedade individual e absoluto, que criava obstáculos à ação do poder público no controle do desenvolvimento urbano e no combate à especulação imobiliária. Ainda conforme Fernandes (2010, p.22)

[...] ainda resiste a mitologia jurídico-cultural de que a propriedade é apenas fonte de direitos e não de obrigações sociais. A falácia de que o direito de usar, gozar e dispor do bem permite também não usar, não gozar e não dispor do bem de maneira absoluta possibilitou a existência de um número enorme de vazios urbanos (especialmente de áreas com serviços e infraestrutura), edifícios subutilizados ou vazios, preços altíssimos de lotes, bem como a explosão do crescimento informal.

O Estatuto da Cidade vem, então, dar suporte jurídico à ação dos governos na condução de uma política urbana socialmente mais justa, principalmente através dos novos instrumentos jurídicos-políticos por ele apresentados, especialmente: parcelamento / edificação / utilização compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação-sanção. Destaca-se, ainda, no tocante à democratização do acesso ao solo urbano e à moradia, os institutos da usucapião especial urbano coletivo e da regularização fundiária.

Um outro ponto importante a se ressaltar no Estatuto da Cidade é o reconhecimento do direito difuso relativo à ordem urbanística, ou seja, ao ordenamento territorial, ao planejamento urbano e à gestão democrática da cidade. Estes direitos passam a ser exigíveis mediante Ação Civil Pública, com o artigo 53 do Estatuto, que inclui o inciso III no artigo 1º da Lei 7.347/85 (Lei de Ação Civil

Pública)<sup>11</sup>. A partir de então, o direito às cidades sustentáveis passa a se garantir por lei e, portanto, correspondendo a uma obrigação do poder público. Em decorrência disto, Planos Diretores não participativos podem ser anulados e prefeitos podem perder o mandato por improbidade administrativa.

A história da evolução da reforma urbana no Brasil tem um marco normativo importante com a aprovação do Estatuto da Cidade. Após 13 anos de intensas negociações envolvendo interesses distintos: por um lado, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana e por outro, o mercado imobiliário. A partir da sua aprovação, uma mobilização social renovada é necessária para a sua implementação<sup>12</sup>, que só será efetivada através da boa gestão da política urbana.

Enfatiza-se, portanto, a importância da qualidade de gestão, com vistas ao meio ambiente equilibrado e às cidades sustentáveis, direitos garantidos constitucionalmente. O correto ordenamento territorial é condição básica para o meio ambiente equilibrado e, portanto, com menores possibilidades de tragédias urbanas, como os já conhecidos deslizamentos e alagamentos resultantes das ocupações irregulares.

Importante ressaltar que a concentração dos esforços na elaboração das diversas leis urbanísticas, em especial, planos diretores, acabou redundando numa certa tecnocracia em detrimento de uma análise social mais profunda pelos municípios. A participação popular, que deveria ser fator-chave para impulsionar a democratização do planejamento e da gestão ficou relegada a segundo plano. Os planos diretores precisam ser revistos e atualizados regularmente, pois a realidade urbana, especialmente em um país como o Brasil, muda rapidamente.

A revisão dos Conselhos também se faz necessária, observando-se a relação entre instituições, cultura política e engajamento cívico (FUKE, Mario; PERISSINOTTO, Renato, 2003). A ampliação das informações e das análises são iniciativas que contribuem em grande medida para que as políticas públicas definidas como prioritárias possam ganhar apoio político mais amplo.

Examinar os meios concretos através dos quais o planejamento e a gestão se expressam é algo imprescindível, pois os instrumentos urbanísticos já citados, tomados isoladamente, constituem-se somente em elementos de um contexto mais abrangente. A gestão institucional eficiente e a capacitação dos técnicos municipais é que permitirão vislumbrar a efetiva e correta aplicação destes instrumentos, bem como a avaliação dos seus resultados.

<sup>11</sup> Nota-se que o artigo 53 do Estatuto foi revogado pela Medida Provisória nº 2.180/2001, que tem força de lei. Essa revogação, que ocorreu por questões técnicas, não suprimiu a alteração feita pelo Estatuto da Cidade, uma vez que a medida provisória gerou alteração semelhante, incluindo dispositivo na lei da ação civil pública sobre ordem urbanística. (CARVALHO, 2010, p. 117).

<sup>12</sup> A “Carta pela implementação do Estatuto da Cidade”, aprovada no Encontro Nacional pelo Direito à Cidade no Rio de Janeiro, em julho de 2002, com a participação de diversos movimentos populares e dos demais segmentos sociais, constitui-se num documento de orientação dos diferentes atores sobre a Lei e, ao mesmo tempo, num manifesto político que contém os princípios do movimento pela reforma urbana. RODRIGUES; BARBOSA, 2010, p. 25)

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, Celso Santos. ROSSBACH, Ana Claudia (orgs.). **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo. Aliança das Cidades, 2010. 120 p.

BRASIL, Ministério das Cidades. **O Estatuto da Cidade Comentado**. CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (org.) – São Paulo. Aliança das Cidades, 2010. 120 p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Perfil dos Municípios Brasileiros de 2009**. Rio de Janeiro, 2010.

BRASIL. Ministério do Trabalho e emprego. Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES). **Desenvolvimento local: Territórios, redes e desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.itcp.usp.br/drupal/node/220>> Acesso em: 10/11/2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **O conceito histórico de desenvolvimento econômico**. Trabalho originalmente preparado para curso de desenvolvimento econômico na Fundação Getúlio Vargas. Versão de 2 de março de 2006. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2006/06.7-ConceitoHistoricoDesenvolvimento.pdf>> Acesso em 19/12/2010.

BUARQUE, Sérgio C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal. Brasília, DF: IICA, 1999. Disponível em: <[http://www.apodesc.org/?s=documentos\\_estudos](http://www.apodesc.org/?s=documentos_estudos)> Acesso em: 10/11/2010  
CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ESPÍRITO SANTO. Instituto Jones do Santos Neves. **Cadernos de Pesquisa: Leis urbanísticas dos municípios do Espírito Santo**. Vitória, IJSN, 2008.

FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia (Coord.). **Coletânea de legislação urbanística: normas internacionais, constitucionais e legislação ordinária**. Belo Horizonte: Fórum, 2010. 251p.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato Monseff and RIBEIRO, Ednaldo Aparecido. **Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba**. *Rev. Sociol. Polit.* [online]. 2003, n.21, pp. 125-145. ISSN 0104-4478.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: Alternativas para a crise urbana**. Vozes, 2008.

MILANI, Carlos. Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: lições a partir da experiência de Pintadas (Bahia, Brasil). In: **Capital social, participação política e desenvolvimento local: atores da sociedade civil e políticas de desenvolvimento local na Bahia**. Escola de Administração

da UFBA (NPGA/NEPOL/PDGS). 2005. Disponível em:  
<<http://www.adm.ufba.br/capitalsocial/Documentos%20para%20download/>> Acesso em:  
10/11/2010

PETITINGA, Carolina Santos. **Desenvolvimento Local**. In: ALMEIDA, Maria Cândida Ferreira de (org.). **Mais definições em trânsito**. Disponível em:<  
<http://www.cult.ufba.br/maisdefinicoes/DESENVOLVIMENTOLOCAL.pdf>>

RODRIGUES, Evaniza; BARBOSA, Benedito Roberto. Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Claudia (orgs.). **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo. Aliança das Cidades, 2010. 120 p.

ROLNIK, Raquel. **A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país** – Avanços e desafios. IPEA, 2006. Disponível em:  
<[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps\\_12/ensaio1\\_raquel.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio1_raquel.pdf)>, Acesso em 10/11/2010.

\_\_\_\_\_. **Morar, atuar, viver**. Disponível em:  
<[http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcel\\_23.pdf](http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/9/docs/doutrinaparcel_23.pdf)> Acesso em 10/11/2010

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos** - 4ªed – Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2006.

## **INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN**

---

Av. Marechal Mascarenhas de Moraes, 2.524  
Jesus de Nazareth - Vitória - ES  
CEP 29052-015  
Tel.: (27) 3636-8050

**Editoração**  
Lastênio João Scopel