

**OS VAZIOS URBANOS E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: O
PAPEL DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS
GOYTACAZES/2008.**

ELIANE FRANÇA CONTI

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO
CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ
ABRIL DE 2013.**

**OS VAZIOS URBANOS E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: O
PAPEL DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS
GOYTACAZES/2008.**

ELIANE FRANÇA CONTI

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Políticas Sociais do Centro de
Ciências do Homem da Universidade Estadual
do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como
parte das exigências para obtenção do título
de Mestre em Políticas Sociais.**

ORIENTADORA: TERESA DE JESUS PEIXOTO FARIA

COORIENTADOR: GERALDO MÁRCIO TIMÓTEO

CAMPOS DOS GOYTACAZES – RJ

ABRIL DE 2013

FICHA CATALOGRÁFICA

**OS VAZIOS URBANOS E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: O
PAPEL DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS
GOYTACAZES/2008.**

ELIANE FRANÇA CONTI

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Aprovada em: 05/04/2013

Comissão Examinadora:

Luiz de Pinedo Quinto Jr. (Doutor em Arquitetura e Urbanismo)
Instituto Federal Fluminense (IFF)

Denise Cunha Tavares Terra (Doutora em Geografia)
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)

Geraldo Márcio Timóteo (Doutor em Sociologia)
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)
Coorientador

Teresa de Jesus Peixoto Faria (Doutora em Estudos Urbanos)
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF)
Orientadora

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por estar sempre comigo, me iluminando nos momentos mais difíceis.

À minhas filhas Enza e Sofia, inspiração para a vitória, e a meu companheiro, Renato, pela paciência e compreensão por minha ausência nesta jornada.

À minha mãe, Helena, pelo apoio incondicional, sempre pronta a ajudar.

À meus irmãos, Cristiane pelos debates jurídicos e livros compartilhados, e Anderson, pelos mapas elaborados para a pesquisa.

À minha orientadora Teresa Peixoto, pelos conhecimentos transmitidos em aula que proporcionaram o interesse pelo tema “vazios urbanos” e contribuíram para a ampliação do interesse que havia pelas questões urbanas. Agradeço ainda, pelas obras indicadas, pelo apoio e liberdade na pesquisa.

À meu coorientador, Geraldo Márcio Timóteo, pela paciência, pelas reflexões, pela acuidade e cautela mineiras, que muito contribuíram para o amadurecimento desta dissertação.

Aos professores Leandro Pinho e, Sérgio de Azevedo e Rodrigo Caetano pelos diálogos e ensinamentos que permitiram o amadurecimento acerca dos problemas urbanos brasileiros.

À Denise Terra, pelos debates em aula que permitiram conhecer as necessidades urbanas brasileiras, pelas obras indicadas e disponibilidade de tempo para sanar dúvidas.

Ao mestre e amigo Marcos Pedlowski, pelo rigorismo em sala, pelo acesso ao laboratório, pelos diálogos, autores apresentados, diálogos, humor britânico, enfim, por tudo.

Aos amigos de UENF Sandra, Fabiana, Bárbara e Raquel Callegario, pela convivência agradável e troca de ideias. Em especial às amigas Manoela e Alda, sempre prontas a ouvir e apoiar.

Aos familiares que se fizeram presentes nos momentos de necessidade.

À Faperj e a Capes, pelo apoio financeiro.

SUMÁRIO

Lista de figuras.....	viii
Lista de siglas.....	x
Resumo.....	xii
Abstract	xiv
INTRODUÇÃO.....	15
CAPÍTULO 1 — REFERENCIAL TEÓRICO.....	20
1.1 — O Estado e a função social da propriedade	20
1.2 — O espaço urbano.....	28
1.3 — Os vazios como fenômeno urbano.....	35
1.3.1 Os espaços periurbanos e a formação dos vazios urbanos.....	41
1.4 — O espaço urbano: entre o Estado de Direito e o Estado do Capital	43
1.5 — O espaço urbano e suas contradições: moeda de troca VERSUS base territorial para o exercício da cidadania.....	48
1.6 — O Estado e o espaço territorial brasileiro.....	51
1.7 — Segregação sócio-espacial, dualidade centro-periferia e fragmentação.....	58
1.8 — A Reforma Urbana e o direito à cidade	62
1.8.1 — A propriedade urbana na Constituição de 1988.....	66
1.9 — A propriedade urbana e o Estatuto da Cidade	69
CAPÍTULO 2 — REFERENCIAL METODOLÓGICO.....	78
2.1 — Recorte espacial.....	78
2.1.1 — Escolha dos instrumentos urbanos definidos no estatuto da Cidade.....	81
2.1.2 — A pesquisa.....	81
2.1.3 — Interpretação dos dados.....	73

CAPÍTULO 3 — OS VAZIOS URBANOS E SUAS REPERCUSSÕES ESPACIAIS E SOCIAIS	85
3.1 — A formação do espaço urbano em Campos dos Goytacazes.....	85
3.2 — Delimitações históricas.....	85
3.2.1 — Os agentes formadores dos grandes vazios urbanos de Campos dos Goytacazes	93
3.2.2 — A apropriação dos equipamentos públicos urbanos.....	102
3.2.3 — A localização espacial dos programas habitacionais e a reprodução dos processos de segregação.....	109
3.2.4 — A estratégia do mercado imobiliário na ocupação dos vazios urbanos de Campos dos Goytacazes.....	113
3.3 — O papel do Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes na atribuição de função social aos vazios urbanos.....	119
3.3.1 — A visão do Conselho das Cidades.....	120
3.3.2 — O processo participativo.....	122
3.3.3 — PDMUC/2008: entre as propostas e as execuções.....	125
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	133
BIBLIOGRAFIA.....	136
ANEXO I — Mapa geral da cidade de Campos dos Goytacazes com os vazios urbanos e os conjuntos do programa habitacional municipal “Morar Feliz”	142
ANEXO II — Roteiro de entrevistas.....	144
ANEXO III — Requerimento à Secretaria de Finanças de Campos dos Goytacazes/RJ.....	146
ANEXO IV — Resposta ao Requerimento enviado à Secretaria de Finanças de Campos dos Goytacazes/RJ.....	150
ANEXO V — Solicitação de cópia dos decretos expropriatórios nos anos de 2008 a 2012 à Secretaria de Governo de Campos dos Goytacazes.....	156

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Campos dos Goytacazes. Espaço periurbano das terras da Usina do Queimado às margens da BR 101 usadas para pastagem. Arquivo pessoal. 2013.....	42
Figura 2: Campos dos Goytacazes. Espaço periurbano. Estrada de acesso ao Condomínio Nashville. Ao fundo o Shopping Boulevard e a cidade. Arquivo pessoal. 2012.....	43
Figura 3: Área de estudo: Município de Campos dos Goytacazes/RJ. 2013.....	78
Figura 4: Mapa com a demarcação do perímetro urbano de 1991. Lei nº 5.251/1991. Fonte: Câmara de Vereadores de Campos dos Goytacazes. 2013.....	79
Figura 5: Mapa 8 do Plano Diretor Municipal, com a demarcação do perímetro urbano de 2008. Lei nº 7.875/2008.....	80
Figura 6: Foto da chegada de D. Pedro II para inauguração da primeira central elétrica municipal da América do Sul em 1883. Fonte Arquivo público municipal de Campos.....	87
Figura7: Planta do Plano Urbanístico de Bellegarde em 1837.....	92
Figura 8: Planta de Campos no fim do século XIX.....	93
Figura 9: Usina do Queimado em 1940. Fonte: Arquivo público de Campos.....	94
Figura 10: Usina do Queimado em 1950. Fonte: Arquivo público de Campos.....	94
Figura 11: Usina do Queimado no século XXI.....	94
Figura 12: Usina São João em 1940. Fonte: Arquivo público.....	95
Figura 13: Usina São João em 2013. Fonte: arquivo pessoal. 2013.....	96
Figura 14: Usina Cambaíba. Fonte: Arquivo pessoal. 2013.....	97
Figura 15: Usina São José. Fonte: Arquivo pessoal. 2013.....	98
Figura 16: Usina do Queimado. Arquivo pessoal. 2012.....	99

Figura 17: Solar Airyzes. Fonte: Arquivo público. 2013.....	102
Figura 18: encontro das Avenidas Alberto Lamêgo e Artur Bernardes. Fonte: Arquivo pessoal.2013.....	105
Figura 19: Obras da Av. Artur Bernardes dentro das terras da família Cardoso. Fonte: Arquivo pessoal. 2013. Ao fundo podemos observar vários empreendimentos imobiliários em fase de acabamento, sinalizando a apropriação das benfeitorias públicas pela iniciativa privada.....	105
Figura 20: Estabelecimentos de Ensino Superior.....	106
Figura 21: Escolas Municipais.....	107
Figura 22: Escolas Estaduais.....	107
Figura 23: Creches Escolas.....	108
Figura 24: Unidades de Saúde 24h	108
Figura 25: Unidades Básicas de Saúde.....	108
Figura 26: Morar Feliz Parque Prazeres. Fonte: Arquivo pessoal.....	110
Figura 27: Localização dos Conjuntos Habitacionais Morar Feliz na margem esquerda do Rio Paraíba do Sul. Fonte: Goolge Earth. Acesso 12/2013. Desenvolvimento: Eliane França Conti e Anderson França Conti. 2013.....	113
Figura 28: Localização dos Conjuntos Habitacionais Morar Feliz na margem direita do Rio Paraíba do Sul. Fonte: Goolge Earth. Acesso: 12/2013. Desenvolvimento: Eliane França Conti e Anderson França Conti. 2013.....	113
Figura 29: Parque Guarani. Bairro Jockey. Fonte: http://imoveis.mrv.com.br/apartamentos/riodejaneiro/camposdosgoytacazes/jockey/parqueguarani/ Acesso: 12/2012.....	114
Figura 30: Parque Cassis. Bairro Varandas do Visconde. Fonte: http://imoveis.mrv.com.br/apartamentos/riodejaneiro/camposdosgoytacazes/parquevarandasdovisconde/parquecassis/ . Acesso: 12/2012.....	116
Figura 31 Fonte: http://www.campos.rj.gov.br/listaPlano.php - Acesso: 12/1012.....	118
Figura 32: Visão dos maiores vazios urbanos de Campos dos Goytacazes. Fonte: Eliane França Conti. 2013.....	125
Figura 33: Conjunto Morar Feliz Penha. Área remanescente à espera de equipamentos urbanos coletivos. Arquivo pessoal.....	129
Figura 34: Comunidade Madureira em Guarus. Acesso em 01/2013.....	131

LISTA DE SIGLAS:

AEIS – ÁREA DE ESPECIAL INTERESSE

ANC – ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE

ANSUR – ARTICULAÇÃO NACIONAL DO SOLO URBANO

CEPOP – CENTRO DE EVENTOS POPULARES

CNES – CADASTRO NACIONAL DE ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE

CMP – CENTRAL DOS MOVIMENTOS POPULARES

COAGRO – COOPERATIVA AGROPECUÁRIA

CONAM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE ASSOCIAÇÃO DE MORADORES

ConC – CONSELHO DAS CIDADES

CRAS – CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

DANC – DIÁRIO DA ASSEMBLEIA NACIONAL CONSTITUINTE

EMHAB – EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

FAMERJ – FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DOS MORADORES DO RIO DE JANEIRO

FASE – FEDERAÇÃO DE ÓRGÃOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E EDUCACIONAL

FENORTE – FUNDAÇÃO ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE

FNRU – FORÚM NACIONAL DE REFORMA URBANA

IBAM – INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

IPTU – IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL E PREDIAL URBANO

TPF – SOCIEDADE BRASILEIRA DE DEFESA DA TRADIÇÃO, FAMÍLIA E PROPRIEDADE

ITR – IMPOSTO TERRITORIAL RURAL

MNLM – MOVIMENTO NACIONAL DE LUTA POR MORADIA

MNRU – MOVIMENTO NACIONAL DE REFORMA URBANA

MP – MEDIDA PROVISÓRIA

SNHIS – SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

STF – SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

STJ – SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

CF/88 – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

OSCIP – ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO

PDMCG/2008 – PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES DE 2008

PMCMV – PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA

UNMP – UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR

ZEIS – ZONA DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL

LT/1850 – LEI DE TERRAS DE 1850

RT/1913 – REGULAMENTO DE TERRAS DE 1913

CCB/1916 – CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO DE 1916

ET/1964 – ESTATUTO DA TERRA DE 1964

CCB/2002 – CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO DE 2002

**OS VAZIOS URBANOS E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: O
PAPEL DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS
GOYTACAZES/2008.**

ELIANE FRANÇA CONTI

ORIENTADORA: TERESA DE JESUS PEIXOTO FARIA

COORIENTADOR: GERALDO MÁRCIO TIMÓTEO

RESUMO

A pesquisa analisa o espaço de Campos dos Goytacazes na perspectiva dos vazios urbanos localizados no perímetro da cidade e a forma como o Plano Diretor do Município administra a ocupação destes espaços para que exerçam a função social que lhes é determinada pelo Estatuto da Cidade. Nesse sentido, foram escolhidos os instrumentos urbanos do parcelamento, utilização e edificação, IPTU progressivo, desapropriação sanção e direito de preempção, apropriados para atribuir ao solo urbano o aproveitamento necessário e suficiente, que permita o planejamento de uma cidade sustentável por meio do entrelaçamento das vertentes econômica, social e ambiental.

Para tanto, foram considerados os fatores jurídicos e políticos que favorecem e permitem a existência destes espaços dentro da malha urbana, em regiões valorizadas e dotadas de equipamentos urbanos coletivos, bem como se demonstrou como a iniciativa privada se apropria dos investimentos públicos para a valorização de seus investimentos, numa mostra da atuação do capital na configuração do ambiente artificial. Motivo pelo qual se faz necessária a existência de um Estado forte, que atue como mediador dos interesses individuais e coletivos, e que faça prevalecer o interesse público sobre o privado, sem sucumbir às pressões do capital.

A posição do Estado na atribuição de uma função social à propriedade privada, em detrimento do individualismo do direito de propriedade é o subsídio para a efetivação do direito à cidade, disciplinado no Estatuto da Cidade. Por outro lado, um Estado subserviente nutre os processos de segregação sócio-espacial, de reprodução das formas de produção e de continuidade de uma sociedade formada por cidadãos sem igualdade de oportunidades. Em Campos dos Goytacazes, a falta de vontade política na aplicação dos instrumentos escolhidos, demonstra a existência de um Estado omissivo em

relação à aplicação das normas aos proprietários dos vazios urbanos e desidioso em relação à cidadania de sua população. Adotando políticas pontuais que não integram os espaços vazios ao contexto social, contribuindo para a manutenção de processos de periferização da população de baixa renda.

Palavras-chave: função social, propriedade, Estado, plano diretor.

BLANK THE URBAN AND SOCIAL ROLE OF PROPERTY: THE ROLE OF THE MASTER PLAN OF THE CITY OF FIELDS GOYTACAZES/2008.

ELIANE FRANÇA CONTI

ADVISOR: TERESA DE JESUS PEIXOTO FARIA

CO-ADVISOR: GERALDO MÁRCIO TIMÓTEO

ABSTRACT

The research analyzes the fields of space Goytacazes the perspective of urban voids located on the perimeter of the city and how the Master Plan of the Municipality manages the occupancy of these spaces to exercise their social function that is determined by the City Statute. In this sense, the instruments were chosen urban subdivision, use and edification, progressive property tax, penalty and expropriation law preemption, appropriate to assign to the urban land use necessary and sufficient to enable the planning of a sustainable city through the interweaving of economic aspects, social and environmental.

Therefore, we considered the legal and political factors that favor and allow the existence of these spaces within the urban fabric, in regions supplied with equipment valued and urban collectives, and showed up as the private sector appropriates public investment for recovery of their investments in a showcase performance of the capital in the configuration of the artificial environment. Why is necessary the existence of a strong state, which acts as a mediator of individual and collective interests, and to prevail the public interest over private, without succumbing to the pressures of capital.

The position of the state in the allocation of a social function of private property, individualism at the expense of the right of property is the allowance for the realization of the right to the city disciplined in the City Statute. Moreover, a state subservient nourishes processes of socio-spatial segregation, reproductive forms of production and continuity of a society formed by citizens without equal opportunities. In Campos lack of political will in implementing the chosen instruments, demonstrates the existence of a State silent on the application of standards to owners of empty urban and desidioso regarding the citizenship of its population. Adopting specific policies that do not belong in the blanks to the social context, contributing to the maintenance of processes periphery of the low-income population.

Keywords: social function, property, state master plan.

INTRODUÇÃO

Para discorrer sobre dos espaços territoriais vazios, ou vazios urbanos, precisamos considerar os elementos que contribuem para sua formação, bem como indagar como conseguem se manter dentro de um espaço territorial concorrido como é a cidade. Por isso, a compreensão dos vazios urbanos requer uma observação e análise do jogo de força entre os diferentes atores que produzem o espaço urbano – os agentes e incorporadores imobiliários, o Estado, os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários e os grupos sociais excluídos — e dos interesses que os motivam. A compreensão dos vazios urbanos perpassa pela observação das relações sociais desenvolvidas num determinado espaço, como elas influenciam a criação do espaço e moldam a malha urbana.

A produção dos vazios urbanos caracteriza-se como um processo de cunho sócio-econômico que assombra as cidades brasileiras desde a década de 1960, quando as principais cidades começaram a receber um grande contingente de migrantes vindos do campo – o êxodo rural – devido às novas leis trabalhistas mudando as relações de trabalho no campo. Esses novos habitantes, por não ter onde e nem como morar na cidade formal (pagar aluguel e muito menos adquirir uma casa), se instalam nos espaços vazios das periferias, em áreas *non edificandi* – margem de rios, lagoas, rodovias, estradas de ferro – muitas vezes inseridas em propriedades privadas ou do Estado. Tal fato provocou grandes conflitos urbanos centrados na luta pela moradia, favorecendo o surgimento, na década de 1970, de manifestações de diversos segmentos da sociedade que faziam ecoar a situação precária das cidades brasileiras, desestruturadas para amparar as necessidades da população urbana pobre, dentre elas podemos citar as associações de moradores de bairros, as entidades de classes profissionais, os sindicatos e a igreja católica.

A luta pela conquista de direitos, em qualquer tempo, sugere que a sociedade é responsável por movimentos cíclicos e dialéticos de renovação de valores e de conceitos que se reformulam como consequência de suas expectativas e de suas carências, bem como podem demonstrar a posição do Estado diante desses movimentos de renovação, se de vanguarda, com postura pró-ativa, ou de retaguarda, a reboque das demandas sociais. Dessa forma, o estudo da conformação dos espaços

vazios na malha urbana das cidades brasileiras, em especial em Campos dos Goytacazes, pode ser uma proxy do comportamento do poder local em relação ao seu posicionamento, se de vanguarda ou conservador.

Nesse sentido, uma das formas de demonstração da posição adotada pelo Estado vem ser a maneira como (dês) conduz a distribuição da propriedade privada localizada dentro da malha urbana. O espaço urbano se caracteriza por concentrar elementos necessários ao cotidiano da sociedade, tais como salubridade, educação, moradia e trabalho, que facilitam a vida das pessoas que nele habitam. Entretanto, o direito à moradia e ao trabalho, em específico, para serem exercidos requer um espaço ordenado e funcional que possibilite sua efetivação, que se torna possível quando a propriedade privada localizada na cidade exerce uma função voltada para as questões sociais, nas quais se incluem as laborais, e que favorecem a construção de uma cidade sustentável, assim considerada a que entrelaça as variáveis econômica, social e ambiental em suas diretrizes e planejamentos.

O direito absoluto sobre a propriedade e sua individualização tem respaldo jurídico quando ela cumpre sua função social, caso contrário, sucumbe frente às reivindicações da coletividade. Por isso, a integração de espaços sem aproveitamento de qualquer ordem legal e moral, desintegrados do contexto social urbano e, portanto, vazios de conteúdo social e econômico, requer maior acuidade do poder público para que se democratize, de fato, o direito à propriedade e o direito à cidade. Direitos que precisam ser para todos os cidadãos e não apenas para poucos privilegiados. A existência de vazios urbanos desprovidos de função social dentro da malha urbana pode configurar um entrave ao exercício desses direitos.

Nesse sentido, os vazios urbanos serão abordados nesta dissertação sob as óticas sociológica e jurídica, apoiada no direito urbanístico, para que se compreenda as transformações a que foi submetida a propriedade privada, bem como as transformações históricas em seu conceito para o adequado atendimento das expectativas da sociedade. O diálogo com os trabalhos de neo-marxistas como Harvey (1980, 2001), Castells (2009), Lefebvre (2001, 2004, 2009), Lojkin (1997) e Santos (1979, 1985) e, de juristas como Joaquim José Gomes Canotilho (1999), José Afonso da Silva (2010) e Flávio Tartuce (2011), nos permitiu entender a maneira como se comporta o Estado em sua relação com os interesses privados na condução da produção do ambiente construído.

Os vazios urbanos serão abordados enquanto um fenômeno urbano que pode gerar benefícios ou malefícios para a sociedade. Os benefícios poderão ocorrer quando há uma administração pública engajada na implementação de políticas sociais

voltadas a atender as necessidades da população. Porém, se o Estado não for atuante e permitir a existência e manutenção dos vazios urbanos em áreas adensadas ou de expansão urbana da cidade esperando uma valorização imobiliária em atendimento aos interesses do capital, preponderando a capitalização do território urbano em detrimento da socialização do espaço, os vazios urbanos podem tornar-se um vilão na malha urbana.

Aliás, trata-se de um processo que se apresenta com maior intensidade nas cidades brasileiras, desde a década de 1980, e cujo combate consta da agenda dos movimentos sociais no sentido de se atribuir uma função social à propriedade urbana para que os governos municipal, estadual e federal promovam políticas urbanas condizentes com a demanda por moradia.

A relevância das questões voltadas para os temas pertinentes às cidades brasileiras ficou demonstrada com a inserção do capítulo voltado para a política urbana, em especial seus artigos 182 e seguintes, na Constituição Federal de 1988, com a publicação do Estatuto da Cidade, em 2001, culminando em 2003, com a criação do Ministério das Cidades. Por meio destes órgãos e instrumentos, é dada aos municípios a condução do ordenamento da cidade em direção a um desenvolvimento e crescimento sustentável. Para tanto, estas precisam abraçar as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor que tem por função o planejamento da cidade direcionado, sobretudo, para as questões sociais, econômicas e ambientais.

Para atingir esse objetivo, a propriedade privada há que ser considerada no exercício de sua função social. Por esse motivo, voltamos nosso interesse para a questão urbana, centrando nossa análise nos vazios urbanos de Campos dos Goytacazes.

O objeto de estudo consiste as glebas “abandonadas” que se localizam dentro do perímetro urbano do distrito sede, em todo o entorno da malha urbana, e que não estejam integradas ao contexto social da cidade as quais designamos, aqui, de grandes vazios urbanos.

Essa definição não abrange a multiplicidade de situações de vazio urbano identificável na cidade de Campos dos Goytacazes, visto que nela se encontram diversos terrenos e edificações “abandonadas” ou “subutilizadas” inseridos no interior da malha urbanizada, em locais já valorizados ou em processo de valorização pelo mercado imobiliário.

O município de Campos dos Goytacazes, situado na região Norte do Estado do Rio de Janeiro, segundo Censo Demográfico IBGE 2010¹, possui 463.545 habitantes, sendo que 418.565 residem na zona urbana. Com área de 4.027 Km², é o maior município do Estado em extensão territorial, com uma cidade de porte médio localizada em uma ampla planície. Provavelmente, essa situação geográfica e sua extensão territorial sejam alguns dos fatores que contribuíram para sua urbanização difusa e para a produção de grandes vazios urbanos. Porém, sabemos que a produção do espaço urbano é complexa, assim, importa identificar os diferentes fatores e atores que contribuem para a formação desses espaços urbanos.

O movimento pela reforma urbana, já referido por nós, buscou meios que regulassem e ordenassem o espaço da cidade. Para isso, obrigou a todas as cidades brasileiras, com mais de 20 mil habitantes, a elaborar um Plano Diretor Urbano. Embora Campos tenha um Plano Diretor municipal formulado segundo as diretrizes do Estatuto da Cidade, não demonstra em seu cotidiano que a administração local esteja implementando as medidas existentes em seu contexto capazes de democratizar o espaço vazio localizado, muitas vezes, em regiões estruturadas, dotadas de equipamentos urbanos coletivos. Os vazios são beneficiados pelas facilidades urbanas instaladas pelo poder público sem contribuir, ao que parece, para o desenvolvimento da cidade. Um fato que talvez possamos atribuir ao precedente histórico social e econômico de fragilidade da administração pública frente às pressões exercidas pelos interesses políticos e econômicos, representados pelos usineiros, pelos proprietários de terras e pelo mercado imobiliário, conduziram a configuração da cidade de maneira que as necessidades da população são atendidas de forma pontual, sem um planejamento conjunto dos entes envolvidos. Fato que resultou em planos urbanísticos que não foram executados em sua plenitude, favorecendo a ocupação de espaços ao redor da cidade, que por serem estigmatizados como periferia representam a negação ao direito à cidade e, por conseguinte, às facilidades que ela fornece ao cotidiano da vida urbana.

Em 2013, nota-se que o cenário urbano vem sofrendo intervenções tanto pelo poder público nos setores habitacional e viário, por meio de construção de moradias populares e vias públicas, quanto pela iniciativa privada, que, em parceria com o governo federal, está orientando o crescimento da cidade com a formação de novas centralidades na região sudeste da margem direita do Rio Paraíba do Sul com a

¹Ver

site

IBGE:

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_rio_de_janeiro.pdf. Acessado em 03/2013.

construção de condomínios fechados verticais e horizontais do programa Minha Casa, Minha Vida.

Assim, considerando que a cidade de Campos possui grandes vazios localizados dentro do perímetro urbano, o objetivo geral desta dissertação é identificá-los na cidade de Campos dos Goytacazes, analisando se há efetivação do Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes, instrumento ordenador do espaço urbano, cujo papel primordial vem a ser a atribuição de função social à propriedade urbana sob as perspectivas social, econômica e ambiental, para que assim permita à cidade também exercer sua função social.

A abordagem qualitativa dos pontos citados visou responder às seguintes questões: i) Considerando o objetivo preconizado pelo Estatuto da Cidade de promover a inclusão social por meio da democratização do espaço urbano, o Poder Executivo Municipal de Campos dos Goytacazes tem atribuído eficácia jurídica e social ao Plano Diretor da cidade? ii) Quais os instrumentos definidos no Estatuto da Cidade para tal fim foram adotados pelo Plano Diretor Urbano de Campos dos Goytacazes de 2008 (PDMCG/2008) e se os mesmos possuem eficácia na ocupação dos vazios urbanos? iii) Até que ponto a persistência de vazios urbanos é tolerada pelo poder público municipal?

Para atingir os objetivos e responder às questões propostas, a dissertação foi organizada em três capítulos que se dividem em teoria, metodologia e análise dos resultados. O capítulo I traz o referencial teórico que embasou a pesquisa, buscando o diálogo com os autores neo-marxistas e juristas citados, mostrando como o Estado e o capital se comportam na condução do ambiente construído sem deixar de abordar a mudança de paradigma mundial acerca da propriedade privada e como elas repercutiram no Brasil e moldaram a legislação e o comportamento da sociedade brasileira.

O segundo capítulo concentra a metodologia norteadora do estudo. Nele relatamos a escolha da área de estudo e técnicas de pesquisa utilizadas.

O terceiro capítulo consiste na conjugação dos capítulos anteriores, com a reflexão sobre a formação dos vazios urbanos ao longo do processo histórico de urbanização de Campos dos Goytacazes, destacando como os projetos urbanos adotados fomentaram as dualidades urbanas que se manifestam nos binômios público/privado, coletivo/individual, econômico/social e inclusão/exclusão. Destacamos como os vazios influenciam na formação do espaço urbano, como se beneficiam das intervenções urbanísticas promovidas pelo Estado e o papel que o Plano Diretor

Urbano de 2008 precisa desempenhar na contenção da criação destes espaços, bem como na ocupação deles.

Ao final fizemos considerações acerca da maneira como os atores sociais, dentre os quais citamos o Estado, a iniciativa privada e a população, se posicionam na moldagem do ambiente urbano e as consequências que estas posições e comportamentos acarretam para a sociedade.

CAPÍTULO I — REFERENCIAL TEÓRICO

1.1 — O Estado e a função social da propriedade

O objeto de pesquisa proposto consiste em analisar o papel do Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes/2008 (PDMCG/2008) como caminho para a democratização do acesso à propriedade privada urbana, meio de promoção do processo de inclusão social e orientador do crescimento e dos investimentos na cidade. Para tanto, centramos nosso interesse na administração dos espaços territoriais vazios localizados dentro do perímetro urbano, também conhecidos como vazios urbanos.

Para adentrarmos no contexto do objeto de pesquisa fez-se necessária a análise dos elementos sociais, políticos e econômicos que estruturam o espaço, como ponto de partida para encontrar as respostas às questões formuladas acerca da eficácia do PDMCG/2008, bem como verificar a atuação do poder público municipal em relação aos vazios urbanos. Assim, realizamos, primeiramente, uma abordagem histórica da propriedade, onde se pode compreender os laços que atrelam o homem à terra.

O elo entre o homem e a terra e a crença de que essa ligação é perpétua, individual e absoluta remonta ao direito romano. Essa visão, entretanto, começou a sofrer mudanças entre 130 a.C. e 230 d.C., quando o Digesto² reconhece o direito de vizinhança.

Nesse período a religião, a família e a propriedade detinham o mesmo nível hierárquico na sociedade e se integravam de forma quase indissociável, gerando o respeito pelo lar que a civilização ocidental cultivava até os dias atuais. Com o advento da Idade Média (entre os séculos V e XV), as dominações bárbaras reciclam o

² O Digesto, conhecido igualmente pelo nome grego *Pandectas*, é uma compilação de fragmentos de jurisprudências clássicas.

conceito de propriedade, que perde o caráter unitário e exclusivista e passa a ser sinônimo de poder. Por conseguinte, o território se vincula à ideia de soberania nacional e com a ajuda da Igreja Católica, por meio da filosofia de Santo Agostinho e São Tomás de Aquino o homem passa a acreditar que está legitimado a adquirir coisas, sendo a propriedade privada garantia de liberdade individual. No século XVIII, a propriedade simbolizava a liberdade do homem em face do governo. Neste período os jusnaturalistas modernos³ como Rousseau (1997), entendiam que sob maus governos a igualdade entre os homens é ilusória “e não serve senão para manter o pobre na miséria e o rico em sua usurpação” (ROUSSEAU, 1997:147). Renunciar à liberdade era renunciar à própria qualidade de homem, e se considerava livre o homem que tivesse a propriedade da terra, que por sua vez, depois de conquistada se tornava um direito incontestável, absoluto e perpétuo, caracterizando-a como um direito natural do homem e integrante da liberdade humana.

Há que se ressaltar a relevância da teoria contratualista para a humanidade, visto que a luta pelo direito de propriedade foi arcabouço de revoluções históricas como a Revolução Americana e a Revolução Francesa, passando à consagração de direito após as afirmações da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e do Código de Napoleão em 1804. Mas, foram os fundamentos da Revolução Francesa que mais influenciaram os demais países do ocidente, ao rotularem a propriedade como algo nato ao homem e por isso considerada como individual, absoluta e incontestável. Neste mesmo século (XIX) o individualismo exacerbado e a posse absoluta da propriedade começa a perder força em razão do desenvolvimento industrial e da consequente revolução que as máquinas causaram na sociedade, gerando doutrinas que almejavam novas garantias para o homem. Uma nova corrente de pensamento capitaneada por Augusto Comte (SOARES, 1998) defende que a propriedade precisa ser pensada para a coletividade e, portanto, necessita de uma função social.

A expressão “função social da propriedade” aqui tratada requer esclarecimentos preliminares a fim de que não seja confundida com outras interpretações que lhes são atribuídas. Desta forma, há que se esclarecer que a função social da propriedade a que nos reportamos consiste na propriedade urbana e, portanto, não há de ser confundida com a função social da propriedade defendida pela Doutrina Social da Igreja, que prega a caridade e distribuição voluntária de riqueza dos

³ Corrente de pensamento filosófico que pregava a existência de um conjunto de princípios essenciais e permanentes atribuídos à natureza (na antiguidade Greco-romana), a Deus (na Idade Média) ou à razão humana (na época moderna), que serviram de fundamento e legitimação ao direito positivo, o direito criado por uma vontade humana.

ricos para os pobres⁴ e vê na propriedade a alternativa para o homem retirar da terra o sustento para si e sua família, como forma de efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana. Sendo assim, frisamos que a função social da propriedade será abordada como princípio fundamental constitucional e técnica operacional urbanística nos moldes do positivismo pregado por Augusto Comte, motivo pelo qual trataremos da propriedade urbana em específico.

Desta forma, nos reportamos à origem da doutrina da função social da propriedade conforme a filosofia política positivista de Augusto Comte⁵ e seus seguidores, que, se desenvolveu na França durante a revolução industrial do século XIX e propunha a reforma das instituições políticas por meio da implantação de “um Estado tecnocrático, comandado pelo Executivo e fortemente intervencionista” (PINTO, 2010:142). Avesso à estatização dos meios de produção, o positivismo pregava a regulamentação da atividade privada pelo Estado vedando qualquer liberdade de iniciativa em relação ao mercado. Nesse contexto, a propriedade permaneceria privada, mas lhe seria atribuída uma finalidade social, donde surge a expressão “função social da propriedade”. A filosofia positivista comteana se colocava entre dois outros pensamentos, quais sejam o feudalismo e a filosofia jusnaturalista. No feudalismo havia uma divisão clara entre senhores feudais e servos, cabendo aos primeiros o direito sobre a terra. O jusnaturalismo, que teve Rousseau como representante mais expressivo e técnico, em sua luta contra o regime feudal, pregava que a propriedade era nata ao homem, e sendo elemento integrante da liberdade do homem a ele deveria estar vinculada para que pudesse adquirir a liberdade plena. Então, o positivismo comteano, por entender que a propriedade precisava ser produtiva e regulamentada pelo Estado, não comungava com a concentração de terras do feudalismo nem com o ideal subjetivista de propriedade do jusnaturalismo. Quanto aos ideais da sociedade industrial, o positivismo entendia que o mercado possuía um caráter anárquico e compreenderia o enriquecimento material privado sem compartilhar a propriedade e, portanto, não concordava com essa posição.

Nesse sentido, é relevante atentar para o fato de que a doutrina da função social da propriedade no positivismo comteano não se fundamenta, em sua origem, em princípios de justiça social, mas o que pretende “é subordinar a

⁵ O positivismo empregado no texto se reporta ao positivismo pregado por Augusto Comte e seus seguidores, que teve a Escola Politécnica de Paris como seu maior divulgador. Por isso, o positivismo comteano também é conhecido por “tecnocratismo”. Não se trata do positivismo de Hans Kelsen e tão pouco de outra forma de positivismo jurídico.

propriedade privada a um rígido planejamento estatal” (PINTO, 2010:149). O positivismo comteano não via na propriedade um meio de distribuição de renda, acreditando, inclusive, que a concentração da propriedade poderia facilitar o comando da economia pelo Estado, desde que fosse comandado por técnicos⁶.

Embora a ideologia positivista não tenha se concretizado tal qual programada - uma vez que muitos Estados ocidentais, como o Brasil, não socializaram a propriedade e nem dominaram as forças de mercado imposta pelo capitalismo - de qualquer forma, contribuiu ao revelar uma nova vertente para o uso da propriedade. Pensando em uma sociedade mais planejada e focada no bem comum, questiona a concepção arraigada de o proprietário poder dispor, usar e gozar a propriedade, como lhe convier, vinculando-a a uma distribuição mais equânime e ao cumprimento de uma finalidade social. Assim, a ótica social positivista que considera o controle estatal sobre os rumos da propriedade como um elemento para a ordem e o progresso⁷ da sociedade, passa a ter relevo entre os pensadores sociais, sinalizando para uma reforma nas relações sociais e jurídicas. Para tanto, a alegação de que o direito de propriedade só se conceberia se houvesse duas ou mais pessoas envolvidas se tornou o contraponto da teoria da função social da propriedade em relação à teoria contratualista, uma vez que esta pregava a possibilidade de existência de vínculo entre uma pessoa e um bem material, apenas.

Sendo assim, o positivismo comteano não tem por objetivo descaracterizar a importância da propriedade privada, mas entende que a propriedade precisa atingir, antes de tudo, os interesses da sociedade. Desta forma, se o proprietário de grandes quantidades de terra a explora contribuindo para o desenvolvimento econômico, cumpre com a função social da propriedade. Por isso, a concepção de propriedade como algo que precisa ser dividido de forma igualitária e ao mesmo tempo servir de meio para utilização do território para a harmonia e integração social, surgiu em oposição à “concepção metafísica do direito subjetivo” (DUGUIT, 2006:35), que enxerga o direito à propriedade sob uma ótica filosófica e irreal e eleva o individualismo sobre a propriedade a um patamar divinal que transcende à realidade dos anseios da sociedade, não pactuando com o novo conceito de propriedade como instrumento para a igualdade social. Então, o bem da coletividade deve imperar sobre a administração inadequada da propriedade privada, e esta, por sua vez, precisa ser

⁷ As expressões “ordem” e “progresso” na bandeira brasileira mostram a influência do positivismo comteano no Brasil.

vinculada ao bem da coletividade, não se permitindo nem a inércia e nem a indiferença do homem em relação à coletividade.

O fundamento da função social da propriedade também passa pela noção de liberdade tal qual o direito subjetivo, mas com interpretação diversa, visto que, enquanto para a teoria individualista/jusnaturalista/subjetiva o homem pode usufruir de sua propriedade da maneira que melhor lhe satisfaça, assim entendido o direito de nada fazer e de não ter qualquer dever de contribuir com o progresso da humanidade, ou da sociedade onde vive; para o positivismo, o indivíduo tem uma função social a cumprir como pessoa integrante do contexto social que compõe, e, por conseguinte, o mesmo procedimento se aplica aos bens que possui. Assim, cabe ao proprietário vincular sua propriedade a uma função social, permitindo que exerça um papel social ativo.

A abordagem jurídica da função social da propriedade comteana foi desenvolvida por Duguit (2006)⁸ e parte da premissa de que a propriedade não é uma garantia em si mesma, só se justificando se puder ser um instrumento de viabilização de valores fundamentais, sobretudo o da dignidade da pessoa humana. Desta forma, a propriedade deve ser elemento de reprodução das aspirações da coletividade (DUGUIT, 2006).

“La propiedad no es un derecho; es una función social. El propietario, es decir, el poseedor de una riqueza tiene, por el hecho de poseer esta riqueza, una función social que cumplir; mientras cumple esta misión sus actos de propietario están protegidos. Si no la cumple e la cumple mal, si por ejemplo no cultiva su tierra o deja arruinarse su casa, La intervención de los gobernantes es legítima para obligarle a cumplir su función social de propietario, que consiste en asegurar el empleo de las riquezas que posee conforme a su destino.” (DUGUIT. 2006:37)

Desta forma, a desídia do proprietário em relação à destinação social de sua propriedade repercute de maneira direta sobre a forma como o espaço integra o contexto social a que pertence, demonstrando que o espaço e o proprietário do espaço precisam atuar de forma ativa na sociedade. Sendo assim, verifica-se que tanto a teoria geral do espaço, adotada pelos geógrafos, quanto a doutrina da função social da propriedade, adotada por filósofos, sociólogos e juristas, consideram que a

⁸ Leon Duguit: jurista francês que introduziu as ideias comteanas no mundo jurídico, defendendo a função social da propriedade como uma superação da concepção individualista de propriedade consagrada na Declaração de Direitos de 1789 e no Código Civil Napoleônico de 1804.

propriedade — denominação jurídica dada a terra enquanto espaço físico — é um elemento relevante na composição do todo social e dele pode participar de forma a influenciar de maneira positiva a estrutura do espaço que compõe. Por outro lado, para Alfonsin (2006) a função social da terra pode ser boicotada por fatores como os fatores educacional, econômico, racial, político e capitalista de produção.

Ratificando o entendimento de Duguit (2010) sobre a responsabilidade social que cabe a cada indivíduo para a construção de uma sociedade igualitária e justa, Harvey (1980:82) considera que “A justiça social é uma aplicação particular de princípios justos a conflitos que surgem da necessidade de cooperação social na busca do desenvolvimento individual”. Então, o ser humano coloca-se no centro das atenções e não mais o patrimônio, e os interesses e direitos de natureza social antepõem-se a direitos e interesses patrimoniais. A função social, pois, requer um espírito comunitário que promova o pleno desenvolvimento das relações humanas. Para tanto, a integração de áreas distintas como habitação, condições adequadas de trabalho, recreação e circulação humana, fundamentam a função social da propriedade como pilar para realização das funções sociais da cidade (SILVA, 2010).

Entretanto, a implantação de uma consciência coletiva de justiça social para a aplicação da função social da propriedade urbana ainda carrega o peso do individualismo pregado por São Tomás de Aquino e Rousseau, demonstrando que “A propriedade da terra se mantém no quadro da propriedade privada em geral” (LEFEBVRE, 2001:160). A socialização da propriedade não significa diminuição do direito a terra edificada ou não edificada, mas de dever do proprietário em explorá-la do modo eficiente, contribuindo para o bem-estar geral, tornando-a produtiva ou habitável. Assim, a responsabilidade social da terra urbana é um tema que requer reflexões, já que possui caráter de dever do titular para com a coletividade na aplicação da distribuição adequada do espaço urbano.

Mas o amadurecimento dos ideais sociais começa a se revelar tanto na legislação quanto no entendimento dos tribunais brasileiros, por isso, podemos citar o caso da favela do Pullmam, localizada na zona sul de São Paulo, onde um loteamento planejado e vendido em 1955, e, abandonado por seus proprietários, teve ocupação paulatina até se caracterizar numa favela. Mais de dez anos após o loteamento, os proprietários ingressaram com ação judicial no intuito de reaver os imóveis e em decisão judicial favorável - considerada revolucionária para o poder judiciário e para a sociedade brasileira - o Superior Tribunal de Justiça entendeu⁹, em junho de 2005,

⁹ A decisão do TJ de São Paulo foi confirmada pelo Superior Tribunal de Justiça: Recurso Especial nº 75.659-SP. Civil e Processual. Ação Reivindicatória. Terrenos de Loteamento situados em área favelizada. Precimento do direito de propriedade. Abandono. CC, arts. 524, 589, 77 e 78. Matéria de fato. Reexame.

que, embora a CF/88 resguarde o direito de propriedade, o submeteu a uma função social, que não se refere a uma restrição administrativa sobre a propriedade, mas ao conteúdo do próprio direito. O interesse social da propriedade agora prepondera sobre os poderes uso, gozo e fruição que antes detinha. Assim, relata a decisão que

“Não se concebe um direito de propriedade que tenha vida em confronto com a Constituição Federal, ou que se desenvolva paralelamente a ela. As regras legais, como se sabe, se arrumam de forma piramidal. Ao mesmo tempo em que manteve a propriedade privada, a CF a submeteu ao princípio da função social (art. 5º, XXII e XXIII; 170, II e III; 182, § 2º; 184; 186 etc.). Esse princípio não significa apenas uma limitação a mais ao direito de propriedade, como, por exemplo, as restrições administrativas, que atuam por força externa àquele direito, em decorrência do poder de polícia da Administração. **O princípio da função social atua no conteúdo do direito.** Entre os poderes inerentes ao domínio, previstos no art. 524 do CC (usar, fruir, dispor e reivindicar), o princípio da função social introduz um outro interesse (social) que pode não coincidir com os interesses do proprietário.”

Segundo Tartuce (2011) a decisão é considerada revolucionária por introduzir a função social no próprio conceito de propriedade, uma vez que o sentido positivado da função social é sua utilidade coletiva. Nesse sentido, Fernandes (2006) relata que o olhar da maioria dos juízes e juristas ainda é muito civilista o que bloqueia a aplicação prática do art. 182 da CF/88. Não obstante, a atuação do Judiciário pode e precisa ser motivada pelo Ministério Público que teve suas funções ampliadas pelo Estatuto da Cidade no momento em que este considerou a ordem urbanística um dos requisitos para a propositura de Ação Civil Pública quando esta ordem for afetada.

Verificamos assim, que caracteriza um direito legítimo a ocupação ou posse exercida sobre a propriedade que em nada contribui para a sociedade, que não exerce uma função social em benefício da coletividade, ou seja, não vincule o bem a uma utilidade social que se adeque à realidade urbanística.

Por oportuno, há de se esclarecer que a função social da propriedade não se refere ao exercício do poder de polícia, uma vez que este se reporta às limitações administrativas do direito de propriedade conforme artigo 78 do Código Tributário Nacional que estabelece como poder de polícia a atividade da administração pública que, limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, bem como regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à

Impossibilidade. Súmula n. 7-STJ. I. O direito de propriedade assegurado no art. 524 do Código Civil anterior não é absoluto, ocorrendo a sua perda em face do abandono de terrenos de loteamento que não chegou a ser concretamente implantado, e que foi paulatinamente favelizado ao longo do tempo, com a desfiguração das frações e arruamento originariamente previstos, consolidada, no local, uma nova realidade social e urbanística, consubstanciando a hipótese prevista nos arts. 589 c/c 77 e 78, da mesma lei substantiva. II. “A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial” - Súmula n. 7-STJ. III. Recurso especial não conhecido. Recorrente: Aldo Bartholomeu e outros. Recorrido: Odair Pires de Paula e outros. Relator: Ministro Aldir Passarinho Júnior. Brasília, 21 de junho de 2005. Disponível em: www.stj.gov.br. Acesso em: 07 de setembro de 2012.

segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. Assim, as limitações administrativas não retiram o direito de propriedade da pessoa como o faz a o não cumprimento da função social, mas estabelecem limitações ao seu exercício, tal como ocorre com aquele que permanece com som alto demais após as vinte e duas horas; o dono de estabelecimento comercial que invade com mesas e cadeiras a calçada do vizinho; o dono de terreno baldio que não cuida da limpeza do terreno e contribui para a insalubridade do bairro. A função social da propriedade se reporta ao próprio direito fundamental de propriedade do cidadão e, portanto, à legitimidade desse direito.

Assim, caracterizar ou conceituar a função social da propriedade não nos parece um ato filosófico, mas um exercício obtido da prática humana desempenhada sobre a terra no âmbito urbano. De acordo com Harvey (2001) “não existe resposta filosófica a uma questão filosófica – somente uma resposta obtida do estudo da prática humana.” (HARVEY, 2001:7).

Nota-se, portanto, que a função social da propriedade consiste num exercício de um direito embrionário e cotidiano para a construção de uma sociedade mais equânime e de uma cidade democrática dotada de função social e que seja permitida a todos. E o exercício desse direito pode começar pela própria Administração Pública no exercício de suas atribuições e na efetivação dos princípios que a regem, dentre eles podemos citar o princípio da eficiência administrativa. Nesse sentido, a adoção de medidas que efetivem e operacionem as regras urbanísticas de parcelamento, tributação e desapropriação estabelecidas no art. 182 da CF/88, contribuem para a indexação de uma função social aos vazios urbanos.

A integração dos espaços urbanos ao contexto da cidade viabiliza a ressocialização das ideias e a funcionalidade da malha urbana. Isto nos remete à reflexão sobre qual modalidade de Estado está (des) organizando o espaço urbano, se o Estado de Direito ou o Estado do capital, uma vez que a efetivação do sistema legal em vigor e formulado pelo Estado de Direito pode permitir a democratização do espaço e a socialização dos vazios. Mas, para tanto, os interesses coletivos precisam ser reivindicados por uma sociedade participativa que efetive as normas postas por um Estado de Direito forte, que não sucumba às regras do Estado do Capital, evitando a produção da escassez urbana de espaços dotados de infraestrutura e equipamentos públicos como efeito da mais valia da terra criada e alimentada tanto pelo mercado

imobiliário, quanto pelos proprietários fundiários. Temas que abordaremos nos tópicos 1.2, 1.3 e 1.4 adiante.

1.2 — O espaço urbano

A análise do espaço urbano requer que debruçemos sobre fenômenos que lhe são característicos tais como a sua produção por meio da criação de escassez do espaço, a mais valia da terra e os atores que manipulam esses fenômenos para atender seus interesses, dentre eles podemos citar o mercado imobiliário e os proprietários latifundiários.

Para tanto, partimos da análise de Castells (2009) sobre o espaço, tendo como ponto inicial a alegação de que inexistente uma teoria específica do espaço, mas apenas um desdobramento e especificação da teoria da estrutura social, considerando-a como a teoria que consegue caracterizar o espaço como uma forma social particular, bem como a articulação dele com outras formas e processos históricos. Para delimitar as perspectivas acerca de uma teoria do espaço, o autor considera necessário aprofundar os estudos dos conceitos fundamentais do materialismo histórico marxista, quais sejam a estrutura formada pelas relações e pelos meios de produção e a superestrutura que envolve essas relações, assim consideradas as ideologias, as religiões e as extensões política e jurídica do Estado.

Por esse motivo, não considera que o pensamento de algumas escolas, como a Escola de Chicago e a escola “neo-ortodoxa”, sejam adequados à formulação de uma teoria do espaço por não analisarem as estruturas e superestruturas da sociedade. Contudo, não desconsidera a grande contribuição que os estudos desenvolvidos pela Escola de Chicago trouxeram para a construção do conhecimento científico, o que se identifica no desenvolvimento de métodos de pesquisa, tais como a exploração de diferentes fontes documentais, a utilização de documentos pessoais, passando por trabalhos sistemáticos de campo. A crítica de Castells à Escola de Chicago se refere à limitação que a teoria do crescimento urbano contém ao privilegiar mais os dados concretos e, com isso, se esquecer da importância dos princípios para a construção de uma teoria.

O estudo do espaço por meio de unidade ecológica, ou seja, por meio de uma unidade de “expressão espacial que apresenta uma certa especificidade com

relação ao seu ambiente imediato (residências, usinas, escritórios, etc)” (CASTELLS, 2009:185), têm por pressuposto a existência de configurações urbanas em zonas, em setores ou em núcleos e procuram explicar os processos ecológicos urbanos pertinentes à teoria do crescimento urbano como a concentração, a centralização, a descentralização, a circulação, a segregação e invasão-sucessão. Ocorre que, para Castells, esses processos ecológicos só se sustentam se forem explicados à luz de leis econômicas gerais, tais como as propostas pelo materialismo histórico, pois “uma teoria da estrutura urbana deve visar às leis pelas quais diferentes conteúdos sociais exprimem-se através dos processos enunciados” (CASTELLS, 2009:186), não admitindo a construção de uma teoria sobre o urbano com base em estudos empíricos sobre uma realidade específica.

Ao comentar sobre a escola “neo-ortodoxa” da ecologia humana o autor avalia que ela toma por base em suas pesquisas quatro elementos fundamentais, quais sejam, 1) a população; 2) o ambiente; 3) a tecnologia; e 4) a organização social, observando e codificando-os nesses quatro elementos sem, todavia, transformar as observações em conceitos. Por fim, é incisivo ao alegar que o elemento da organização social é usado por essa escola como “um verdadeiro depósito de tudo” (CASTELLS, 2009:187), não demonstrando de forma precisa às articulações pertinentes à estrutura social.

Castells (2009) critica, ainda, as análises espaciais feitas com base apenas em elementos culturais. Na verdade, considera a justaposição dos elementos culturais e ecológicos uma metodologia adequada, a partir do momento que pode possibilitar a descoberta de leis estruturais que formem o conjunto dos elementos da vida social abordados nas pesquisas das escolas de estudos urbanos como a Escola de Chicago. Desta forma, acredita que para a construção de uma Teoria do Espaço é conveniente que se articule as contribuições de pensamento e de atividades metodológicas das escolas a fim de que se encontre uma estrutura que retrate uma teoria urbana com o método mais adequado para o estudo deste espaço.

As ressalvas à teoria do crescimento urbano da Escola de Chicago e à forma de sistematização das pesquisas da escola “neo-ortodoxa” mencionadas por Castells (2009) se fundam na alegação de que “não há teoria do espaço que não seja parte integrante de uma teoria social geral” (2009:182), uma vez que a organização do espaço não é, de forma alguma, um resultado ocasional e assume a condição de informar e representar “os determinismos de cada tipo e de cada período da organização social” (2009:182) retratando os momentos históricos das sociedades. Desta forma, acredita ser o materialismo histórico, com a análise da estrutura e da

supreestrutura, o método mais adequado para encontrar a estrutura social que comporia uma teoria do espaço.

“Analisar o espaço enquanto expressão da estrutura social resulta, conseqüentemente, e m estudar sua modelagem pelos elementos do sistema econômico, do sistema político e do sistema ideológico, bem como pela combinações e práticas sociais que decorrem dele” (CASTELLS, 2009:193)

Para tanto, caracteriza como sistema econômico a organização em torno das ligações entre a força de trabalho, os meios de produção e o não-trabalho. Como sistema político-institucional vincula a necessidade de existência de relações de dominação-regulação e de relações de integração-repressão para a movimentação do sistema, sendo que as relações de dominação-regulação são exercidas sobre o sistema econômico e regulam a organização econômica do espaço. Já o sistema ideológico regula o espaço por meio de uma rede de signos que demonstram tanto as formas espaciais (significante) quanto os conteúdos ideológicos (significado) do espaço. Desta forma, as práticas sociais adotadas pelo homem consistem na combinação dos sistemas econômico, político e ideológico e podem determinar a estrutura social do território. Então, a ação humana por ser a materialização do sistema ideológico, ao atuar sobre os modos de produção pode articular as forças de produção e determinar o grau de influência das variáveis que modulam o espaço. Assim, o espaço consiste em uma forma social particular que se articula a “outras formas e processos dados historicamente” (CASTELLS, 2009:192)

Acompanhando as ilações de Castells podemos citar Santos (1985), que, ao examinar a composição do espaço acredita que o mesmo seja composto pela combinação entre instâncias que se dividem em econômica, político-institucional e cultural-ideológica. No entanto, agrega o próprio espaço como instância da sociedade, e que deve, portanto, ser considerado na relação de interdependência que ocorre entre as instâncias e que faz com que o espaço adquira um perfil social. Então, ao caracterizar o espaço como instância considera que ele “contém e é contido pelas demais instâncias, assim como cada uma delas o contém e é por ele contida” (SANTOS, 1985:1). Essa simbiose entre as instâncias não as torna redundantes dentro do processo de conjugação de relações, que é necessário para formação da sociedade, ou seja, a união entre as instâncias formando duplas (econômica/cultural, econômica/política, política/cultural), não exclui as demais (a união das instâncias política e cultural, por exemplo, não exclui a instância econômica do processo social) e nem repete qualquer uma delas dentro do processo.

Para Santos (1985) o espaço é formado por elementos como homens, firmas, instituições, meio ecológico e infraestrutura, onde cada qual exerce uma função específica e que atua de forma apropriada para a conjugação do todo. Assim sendo, o homem atua sobre o espaço fornecendo sua força de trabalho. As firmas produzem bens, serviços e ideias, cabendo às instituições fornecerem comandos legislativos que imponham ordem aos habitantes do espaço, a fim de que se estabeleça uma convivência harmoniosa e pacífica sobre o ambiente ecológico, plataforma física para o trabalho do homem. Da materialização do trabalho humano sobre o ambiente geográfico resulta a infraestrutura que se expressa por habitações, plantios, estradas e pontes. Entretanto, os elementos do espaço, embora tenham funções distintas, não agem de forma isolada, mas interagem entre si, combinando variáveis que podem possuir maior ou menor relevância no contexto social de acordo com o momento histórico vivido pela sociedade.

Esse procedimento pode, ainda, variar de lugar para lugar, uma vez que decorre da combinação entre capital e trabalho na sociedade. Fato que permite considerar a preponderância de variáveis que configurem a existência de sistemas de dominação e hierarquia, mas que interagem com as demais variáveis e dão sustentação ao próprio processo social, conforme afirma Santos

“A presença de combinações particulares entre capital e trabalho são uma forma de distribuição da sociedade global no espaço, que atribui a cada unidade técnica um valor particular em cada lugar” (SANTOS, 1985:13)

Sendo assim, Santos (1985) considera o espaço como um conjunto complexo de sistemas e estruturas que evoluem em sua função e contribuem para o crescimento do contexto social em que estão inseridos.

Devemos atentar, ainda, para o fato de que o espaço se desenvolve e se organiza por meio de arranjos e combinações entre variáveis, sendo responsável pelo direcionamento social do espaço a variável que tiver mais influência sobre as demais. Assim, se o sistema econômico preponderar teremos a variável econômica conduzindo a formação e a organização da sociedade.

Verifica-se que, para Santos, o espaço físico precisa ser considerado na análise da formação social do espaço, opinião comungada também por Lefebvre (2001) que entende inadequada a análise que reduz o espaço apenas a uma localização ou às relações sociais de posse e de propriedade, quando o espaço representa o local geográfico da ação social e, por isso, lhe é atribuída a permissão para participar dessa ação. Não concebe a ideia de que o espaço é apenas um espectador dos processos sociais promovidos pelas variáveis dos sistemas

econômicos, político e institucional, pelo contrário, o espaço representa o local onde ocorrem esses eventos, e, como representante lhe é permitido que se engaje e promova a ordem social. Essa ótica não é suscitada por Castells.

Para Lefebvre o aspecto econômico do espaço não se restringe aos domínios de produção, de consumo e de troca – os mesmos considerados pela economia política marxista - mas abrange também a produção de riqueza. Esse quarto domínio revela que a forma geográfica é um vetor que insere o espaço não somente como um meio de produção, mas como força de produção, o que possibilita que relações geográficas de poder sejam estabelecidas no momento em que um determinado local seja ponto estratégico para o desenvolvimento de outras nações. Foi o que ocorreu no século XVI quando a Itália, por meio de Gênova e Veneza, monopolizou o transporte do comércio de especiarias pelo mar Mediterrâneo. Um exemplo contemporâneo é o Canal do Panamá, que monopoliza a travessia de embarcações marítimas que pretendem fazer um trajeto mais curto entre os mares Atlântico e Pacífico. Assim, a ótica de Lefebvre sobre o espaço revela que a localização do ambiente físico favorece a autoridade de um espaço sobre outro na medida em que esteja inserido como força produtiva e participativa do processo de desenvolvimento e ordenamento da sociedade.

A perspectiva de Lefebvre aborda o espaço de forma mais ampla que Castells, por considerar que o espaço possui uma função colaboradora e ordenadora da sociedade, no momento em que participa dela como força produtiva. Sendo assim, o espaço é um elemento ativo no contexto social, e não apenas um espectador. Não obstante, pode também ser explicado sob várias perspectivas e variar de acordo com a ciência que o esteja analisando. Sob o aspecto social podemos considerá-lo como o ambiente de relações de amizade, familiar ou profissional, da mesma forma como podemos defini-lo como urbano ou rural se nos referirmos ao aspecto da localidade física ou geográfica. Desta forma, o espaço pode ser o ponto de partida para diversos estudos, o que se percebe pelas diferentes perspectivas de análise, nos levando a crer que convergem para o espaço urbano os conhecimentos produzidos e defendidos por diversos campos da ciência, tais como as ciências sociais, jurídicas, econômicas, culturais e biológicas.

Por esse motivo existem escolas de pensamento voltadas para o desenvolvimento de teorias acerca do urbano, bem como de escolas de atividade que desenvolvem metodologias de estudo que permitem a análise de um modo específico de socialização num determinado espaço territorial e do próprio espaço territorial sobre o qual essas relações sociais são produzidas.

Então, podemos considerar que o espaço urbano, representado pela cidade, se mostra como um espelho que projeta a sociedade local e reflete as suas simbologias políticas, religiosas e filosóficas, por meio dos espaços construídos pela arquitetura “dos edifícios, dos monumentos, e também pelas ruas e praças” e pelos espaços não construídos, ou seja, “pelos vazios” (Lefebvre, 2009:68), demonstrando quais ideologias a influenciaram, bem como suas virtudes e patologias daquela sociedade.

Partindo da premissa de que o preenchimento do espaço territorial pode revelar quais símbolos sociais preponderam naquele habitat, os espaços urbanos vazios fazem parte da escrita da cidade a partir do momento que instigam questionamentos sobre os interesses ideológicos e econômicos que escondem, bem como induzem à observação mais atenta sobre (in) adequada ou (in) conveniente distribuição social no espaço urbano. A distribuição harmônica do território integra o desenvolvimento do processo de socialização dos membros da comunidade. Entretanto, essa harmonia social proporcionada pela harmonia territorial, segundo Lefebvre, vem sendo fragmentada pela elaboração capitalista de uma vida cotidiana segregacionista que, fracionando os momentos da vida, a reduz a um labor centralizado, a um habitar periférico e a um lazer distante.

Para Lefebvre, os vazios não causam somente a segregação do espaço urbano, mas, sobretudo, visam mascarar o conflito de classes e, por conseguinte, evitar que os mesmos se expressem, pois a desagregação do espaço pode desmantelar o convívio humano, as correlações de ideias, os locais de encontros e linguagens sociais como as ruas, desagregando a “vida mental e social”. Então, o vazio, ao inibir a integração do espaço urbano e a agregação de valor social à malha urbana, atua em oposição ao sentido da vida urbana que “pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos ‘padrões’ que coexistem na Cidade.” (LEFEBVRE, 2009:22).

Um marco histórico na construção de vazios urbanos é a reforma urbana da cidade de Paris, no século XIX, pelo Barão Haussmann, com a demolição de ruas de caráter medieval, estreitas e sinuosas - que serviam de palco para as lutas de poder entre o Estado e as classes operária e camponesa - visando à erradicação dos confrontos sociais, bem como de pequenos comércios e moradias. Para tanto, construiu-se uma capital de geometria ordenada por grandes avenidas, *boulevards* e espaços vazios, que para Lefebvre (2009) têm o sentido de proclamar “alto e forte a glória e poder do Estado que os arranja.” (LEFEBVRE, 2009:23).

A expulsão da classe operária e camponesa para as franjas da cidade permitiu que a mais-valia, que existia sobre a força de produção, encontrasse nova forma de manifestação, se revelando também sobre a terra. Então, a mobilização sobre o valor da terra localizada ao redor da cidade de Paris lhe atribuiu valor de uso e valor de troca, permitindo a especulação. O vazio urbano, no caso de Paris, além de simbolizar o poder do Estado, produziu outras consequências como a higienização do espaço e a valorização da terra, tendo como objetivo macro a manutenção da ordem pela dispersão da classe operária e sua participação ideológico/política na sociedade. Por conseguinte, a cidade tornou-se um lugar para ser consumido e com alto valor agregado pela higienização e pela produção dos vazios urbanos.

A produção dos vazios equivale à geração de escassez de espaço urbano que, transformado em mercadoria para o mercado imobiliário “funciona na base de valores de troca, e valores de troca podem existir somente se há escassez relativa de bens e serviços trocados”, pois “a escassez conduz à riqueza através do sistema do mercado de troca, enquanto a preservação do mercado de troca requer que a escassez seja mantida.” (HARVEY, 1980:96, 181). A escassez é produzida para permitir o funcionamento do mercado, por isso,

“o espaço é restrito quando a terra permanece vazia; (...) o alimento é escasso quando os produtores estão sendo pagos para não produzir. A escassez deve ser produzida e controlada na sociedade porque sem ela os preços fixados no mercado não funcionariam.” (HARVEY, 1980: 97).

A valorização do espaço, em decorrência da manutenção dos vazios urbanos repercute sobre o valor de uso do solo que se torna objeto de necessidade, de expectativa e de desejo por uma boa localização, mas restringe o direito à cidade para os menos afortunados que ficam limitados no acesso aos benefícios e facilidades que ela proporciona, como os instrumentos e equipamento públicos¹⁰, o direito de participar da vida política, econômica e social da cidade, de opinar sobre os caminhos que ela irá percorrer. Essa integração se faz imprescindível para que o cidadão

¹⁰ Entende-se por equipamentos urbanos as obras de pavimentação (ruas, calçadas, estacas de proteção na ciclovia), iluminação pública, mobiliário urbano (postes, abrigos de ônibus, lixeiras, telefones públicos), saneamento básico (água, esgoto, drenagem de águas de chuva, galerias de águas pluviais, redragagem, poços para irrigação, revestimento de vala), paisagismo (rotatória, canteiros, radares, semáforo), equipamentos coletivos (hospitais, creches, escolas, teatro, camping, shopping, praças, igreja, câmara municipal, ginásio, posto de saúde, rodoviária, justiça federal, casa de custódia, estação de tratamento de água, fórum, farmácia do povo), saneamento ambiental (aterro sanitário), sistema viário e rodoviário (pontes) e habitação (casa popular e infra-estrutura). – tipologia das obras consideradas na tese de doutorado “Valores per capita das obras por gestão e grupo socioespacial” de Denise Terra.

enxergue a cidade não como um fim em si mesma, mas como um projeto em constante elaboração, tendo o urbano como uma utopia a ser alcançada.

Então, os vazios urbanos podem assumir um papel antissocial a partir do momento em que, desconectando a continuidade da arquitetura desconectam também as ideias, os projetos públicos e a vida urbana, formando lapsos que simbolizam a condescendência de alguém (uma classe ou um poder) para com uma outra continuidade, qual seja, a continuidade da desordem social e urbanística que, de forma velada, permite que o urbano permaneça como uma “obsessão daqueles que vivem na carência, na pobreza, na frustração dos possíveis que permanecem como sendo apenas possíveis” (LEFEBVRE, 2009:102). Essa “frustração dos possíveis” ergue a dúvida se estamos todos construindo uma cidade e fazendo parte dela ou se estamos permitindo que a cidade seja construída apenas para e por alguns, com situações urbanas distintas para classes sociais distintas. A resposta, talvez encontremos em Barrios e sua alegação de que o espaço modificado não surge, embora devesse, como “resultado natural da evolução sociocultural da humanidade, mas como produto intencional e não-intencional de uma ordem estabelecida” (BARRIOS, 1986:4) promovida pela classe dirigente, composta por empresários, políticos, proprietários fundiários e pelo Estado “para a manutenção e fortalecimento de sua situação de poder, circunstância que define claramente o papel desempenhado pelo espaço como reproduzidor material de uma organização social” (BARRIOS, 1986:4).

Assim, considerando as variáveis sociais que contribuem para a formação do espaço e as colaborações empíricas que a Escola de Chicago trouxe para sua análise, há que se pesquisar os vazios urbanos de Campos dos Goytacazes para compreender o que os causam e quais consequências geram para a integração do espaço da cidade. Para tanto, há que se desvendar o comportamento dos poderes constituídos, como o Poder Legislativo e o Poder Executivo para a socialização dos espaços vazios urbanos no município de Campos dos Goytacazes, bem como a atuação do Ministério Público, no cumprimento da atribuição de fiscal da lei, quanto à efetivação do Estatuto da Cidade e colaboração para a instalação de um Estado de Direito eficaz.

1.3 — Os vazios como fenômeno urbano

Para falarmos dos vazios urbanos primeiro temos de compreender que o espaço urbano caracteriza-se pela concentração de pessoas num dado território e que se diferencia do rural por possuir uma estrutura e um estilo peculiar de vida, hábitos e necessidades diferentes da população rural em virtude de suas atividades laborais e de infra-estrutura atenderem a demandas distintas. Ainda que ambos tenham necessidades comuns como alimentação, habitação, lazer e educação, a forma como são supridas discrepam no cotidiano.

Por esse motivo, Castells conceitua o urbano como “uma forma especial de ocupação do espaço por uma população, ou seja, o aglomerado resultante de uma forte concentração e de uma densidade relativamente alta, tendo como correlato previsível uma diferenciação funcional e social maior.” (CASTELLS. 2009: 40)

Outra diferença vem a ser o conjunto de normas legais e sociais que ordenam o convívio pacífico e racional dentro daquele espaço. Esse território é dotado de uma distribuição espacial que demanda uma estreita correlação com as necessidades da população que nele habita. Havendo falhas nessa distribuição do espaço urbano haverá o surgimento dos vazios urbanos. Mas afinal, o que são os vazios urbanos? Como são construídos esses terrenos na malha urbana das cidades?

O vazio urbano é um fenômeno que passou a ser problematizado a partir da década de 1970, quando as condições precárias de habitação nas metrópoles brasileiras passaram a ser questionada pelos seguimentos voltados para as questões sociais. Até então o espaço não vazio era ocupado por construções e o espaço vazio retratava as áreas verdes e os locais de circulação. A partir do século XIX, quando o acirramento das condições de implantação do processo capitalista passou a imprimir marcas profundas nos tecidos urbanos das grandes cidades contemporâneas, os vazios mudaram sua natureza. Deixaram de ser apenas um espaço sem importância na cena urbana para configurarem, em alguns casos, um indício de que algo estava falhando na condução do ordenamento do espaço urbano e que talvez as regras urbanísticas devessem ser menos tecnocráticas. Por isso, as normas urbanísticas começaram a ser repensadas para que as cidades fossem funcionais, sem utopias e mais justas.

A existência dos vazios urbanos mostra à sociedade as contradições do desenvolvimento social e econômico e as formas de expressão do capital migratório e mutante. Assim, são de grande importância para a compreensão da existência dos vazios urbanos a dimensão política do fenômeno e as formas de manutenção do poder expressa na concepção de cada localidade onde o vazio é cultivado ou criado. Ele se manifesta no espaço urbano tanto pelas áreas desabitadas, descampadas, situadas

em locais de adensamento demográfico como pela existência de edificações igualmente desabitadas e localizadas em áreas equipadas com serviços públicos coletivos e individuais.

Os espaços vazios localizados nas cidades podem ser representados por áreas urbanas deterioradas como as decorrentes de intervenções urbanas inacabadas, pelo esvaziamento de imóveis de diferentes formas de uso, pelo esvaziamento de áreas consolidadas. Espaços que podem sofrer processos de enobrecimento ou *gentrification* como forma de reaproveitamento de áreas consideradas perdidas para a vida urbana, como exemplo Cardoso (http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/1_adauto.pdf) cita a cidade de Nova York, onde construções abandonadas e desvalorizadas pelo mercado imobiliário passaram a ser ocupadas por artistas em busca de espaços amplos e baratos.

A relação entre sociedade e espaço, ou entre sociedade e propriedade, possui repercussões relevantes, pois testemunha as relações sociais que se desenvolvem sobre ele, podendo indicar a necessidade de mudança no contexto de uma dada sociedade. Nesse sentido, a distribuição do espaço entre os membros da sociedade pode demonstrar o grau de acesso dos mesmos à propriedade, bem como indicar a forma como as relações de poder se perfazem na sociedade.

Os vazios podem ainda ser formados por grandes extensões de terras rurais que passaram a pertencer ao perímetro urbano como consequência da expansão da cidade e da necessidade de urbanização de espaços rurais que, entretanto, não se integram à realidade da sociedade e passam a ser reserva para o mercador a espera de valorização para os grandes proprietários de terra, demonstrando que a expansão legal do espaço urbano nem sempre caracteriza a democratização da cidade. A manutenção das relações de produção e das relações de poder repercutem no acesso que as camadas menos privilegiadas têm aos meios físicos de satisfação de suas necessidades materiais como alimento e moradia. Desta forma, os modos de acesso, ou mesmo a falta de acesso, à propriedade num determinado ambiente pode revelar como se processam as relações de poder no contexto histórico dessa sociedade. De acordo com Barrios (1986) as relações de poder se movimentam no sentido de promover a “reprodução, a reforma ou as transformações das formações sociais” (BARRIOS, 1986:7).

Para tanto, a distribuição da propriedade dentro do perímetro urbano sinaliza como o Estado promove a efetivação de suas normas urbanísticas, com a aplicação da legislação urbana, por outro lado, a não efetivação dessas normas permitem a continuidade das relações de poder instituídas. A existência de vazios

urbanos podem ser um dos fatores que retratam o desequilíbrio social e a inércia estatal na aplicação da legislação urbana.

Outra forma de “produção” de vazios decorre da construção de grandes empreendimentos em áreas de expansão, como ocorre com os condomínios horizontais ou verticais destinados às classes alta ou média alta. Com a mudança dessas famílias para locais com maior valorização econômica e *status* social, há o “esvaziamento de edifícios em bom estado nas áreas mais bem dotadas de infraestrutura e serviços” (SILVA, 1999: 4), notadamente nas áreas centrais (o centro antigo e seu entorno).

Por outro lado, nos locais de adensamento demográfico a existência de vazios repercute na qualidade de vida dos moradores, uma vez que estes espaços poderiam se reverter em áreas de lazer ou de convívio social. Por isso, Vaz e Silveira (1999) consideram que os vazios urbanos possuem uma relação com a cidade e destacam-se na análise histórica, nos projetos e na gestão urbana, sendo que, em geral, cidades que apresentam fatores de segregação sócio-espacial são dotadas de vazios urbanos em regiões valorizadas no mercado de imóveis, caminhando na contramão do aproveitamento adequado e ordenado do solo urbano. Para tanto, há que se introduzir políticas públicas que tragam esses espaços para a realidade da cidade e da sociedade as quais pertençam.

A mutação da localização geográfica dos espaços vazios por meio do preenchimento ou do esvaziamento de determinados lugares do perímetro urbano de um dado território pode ocorrer segundo diversas variáveis como: 1) a necessidade de fomentar o mercado da construção civil para incrementar o comércio e o emprego; 2) os fatores de segurança pública, que quando se torna escassa propicia o aumento da violência e o esvaziamento das vias públicas e a procura por moradia em locais mais seguros; 3) a disponibilidade da terra, uma vez que algumas áreas precisam ficar vazias e ter ocupação proibidas por lei, ou por representarem risco à segurança ou por serem definidas para proteção ambiental; e 4) o valor da terra, que de modo geral decorre da localização da terra em regiões dotadas infraestrutura urbana.

Esses fatores propiciam o preenchimento dos vazios por meio de movimentos centrífugos, que favorecem a expansão da cidade, ou centrípetos, que decorrem da procura por localizações mais centrais, tanto para fins comerciais como para moradia. Neste último caso, os poderes públicos e entidades de financiamento, tem nas últimas décadas, promovido a revitalização de áreas urbanas centrais para a inserção destes vazios edificados ao contexto social urbano.

Outra forma de inserção dos vazios urbanos ao contexto social é a caracterização dos mesmos como zonas especiais de interesse social – ZEIS, denominado como um tipo especial de zoneamento que objetiva a inclusão da população de menor renda no direito à cidade e à terra urbana servida de equipamentos e infraestrutura. O que pode ocorrer tanto por meio da delimitação de áreas previamente ocupadas por assentamentos precários, quanto por meio da delimitação de vazios urbanos e de imóveis subutilizados, destinados à produção de novas moradias populares¹¹. Assim, as ZEIS se prestam tanto à regularização de áreas ocupadas por assentamentos precários, quanto a áreas vazias ou subutilizadas, sendo que sua implantação pode ser conduzida pelo órgão de habitação do município ou pelo órgão de planejamento urbano, uma vez que caracterizam-se como instrumento de política de habitação, de disciplina do uso do solo e de indução do desenvolvimento urbano, conforme as determinações do plano diretor da cidade.

O objetivo na delimitação dos vazios e seu enquadramento como ZEIS consiste em inserir estas propriedades não utilizadas, subutilizadas ou não edificadas ao contexto social da cidade a fim de que a população residente dessas zonas especiais não sejam apartadas dos instrumentos urbanos que promovem a integração social e o desenvolvimento do indivíduo enquanto pessoa. O aproveitamento dos vazios por meio de ZEIS consiste num recurso de política urbana para efetivação da função social da propriedade, aproveitando esse espaço como modo de integração das diferentes estruturas ou dimensões que formam o plano social. Desta forma, Castro¹² considera que o ambiente urbano torna-se “vivível” quando há conjugação das dimensões ambiental e social, torna-se justo quando há integração entre a dimensão econômica e social e torna-se viável quando há conjugação das dimensões ambiental e econômica, sendo que a sustentabilidade decorre da interação de todos esses fatores.

A Lei Federal nº 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV - estabelece como ZEIS a “*parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo*” (art. 47,V). Deve-se observar que a lei estabeleceu que as ZEIS devam ser implantadas em uma *parcela de área urbana* e sujeitam-se a *regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo*. Não há referência à

¹¹ Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos, 2009.

¹² Selma S. de Castro em palestra no I CONINTER, Niterói/RJ.

obrigatoriedade de serem caracterizadas legalmente como ZEIS apenas os aglomerados populacionais informais localizados dentro do perímetro urbano.

“No processo de construção de uma nova ordem urbanística, fundada no princípio da função social da propriedade, as ZEIS se consolidaram como um tipo especial de zoneamento, cujo principal objetivo é a inclusão da população de menor renda no direito à cidade e à terra urbana servida de equipamentos e infra-estrutura, tanto por meio da delimitação de áreas previamente ocupadas por assentamentos precários, quanto por meio da delimitação de vazios urbanos e de imóveis subutilizados, destinados à produção de novas moradias populares.” (ANCONA, 2009)

Portanto, as ZEIS podem ser aplicadas aos vazios urbanos para agregar função social à propriedade obsoleta dentro da malha urbana, ampliando a possibilidade de utilização de imóveis abandonados e que estejam próximos aos serviços públicos e particulares essenciais à população. Ocorre que a lei não determinou quais vazios urbanos devem ser delimitados como ZEIS, deixando para o administrador municipal definir qual parte do município será considerado especial para fins de moradia para população de baixa renda. Esse procedimento permite que as áreas periféricas, por serem mais baratas, sejam reservadas para as classes de menor renda e que não tem condições de arcar com os custos de uma moradia melhor localizada dentro do espaço urbano.

De acordo com estudo da Fundação Getúlio Vargas (2012) as classes sociais brasileiras são distinguidas em cinco níveis de poder econômico, que variam das classes “A” a “E” cujos rendimentos oscilam entre R\$0,00 a R\$1.085,00 - classe “E”; R\$1.085,00 a R\$1.734, 00 – classe “D”; R\$1.734,00 a R\$7.475,00 – classe “C”; R\$7.475 a R\$9.745, 00 – classe “B” e acima de R\$9.745,00 para a classe “A”. Dentro desses parâmetros sócio-econômicos podemos concluir que a classe “E” não possui outra opção, que não seja aquela que o governo lhe oferecer.

Desta forma, podemos verificar que apesar do Estatuto da Cidade estabelecer as regras urbanísticas, outras normas podem ser editadas para a mesma finalidade. Entretanto, no caso das ZEIS entendemos que o legislador permitiu que a segregação sócio-espacial, bem como a dualidade centro-periferia e os processo de auto-segregação ou de segregação imposta possam ser alimentados quando não for adotada uma política pública de inclusão social e que não contribua para a construção de subúrbios.

Segundo Silva (1999) o poder público pode usar os instrumentos de coerção como o parcelamento e edificação compulsórios e as ZEIS como estímulo ou mesmo como coerção para que haja redução dos custos de aquisição do terreno. A autora cita o caso de Diadema/SP em que a prefeitura financiou por um período a

aquisição das casas e investiu com infra-estrutura nas áreas definidas como ZEIS, freando a valorização exacerbada do entorno da cidade. Desta maneira "o investimento em programas habitacionais pode ter um alcance mais amplo que o das famílias atendidas diretamente, contribuindo para manter ou para permitir o acesso de famílias de baixa renda em zonas urbanizadas" (SILVA, 1999: 6).

1.3.1 — Os espaços periurbanos e a formação dos vazios urbanos

As cidades se diferenciam do espaço rural "por se caracterizarem como "assentamentos humanos extremamente diversificados" (SOUZA, 2001:26), em suas atividades produtivas e nos serviços que oferece aos cidadãos. Nela o solo é considerado como suporte para o desenvolvimento de atividades industriais, sejam elas de transformação ou de construção civil, habitação ou circulação. Por outro lado o espaço rural se reporta ao uso da terra em função de sua fertilidade natural que garanta ao homem retirar dela seu sustento.

A discrepância dessas perspectivas que a sociedade tem sobre o mesmo conceito, qual seja, a terra, o solo, ganham notoriedade quando estão próximas a ponto de se confundirem, criando uma faixa de transição entre o espaço urbano e o rural. Nestes espaços pode ser observada a atividade de práticas rurais, como a cultura de hortas e a criação de pequenos rebanhos ou gados em conjunto com equipamentos urbanos como pontes e redes de energia elétrica. São os chamados espaços periurbanos ou franja rural-urbana. Essas franjas, na verdade, consistem em espaços rurais que são tragados pelo crescimento da cidade, e podem ocorrer pelos processos de segregação sócio-espacial imposta ou de auto-segregação, pela retenção de territórios para valorização e especulação imobiliária, ou pela falta de planejamento do Estado para o crescimento equilibrado da cidade.

Na faixa periurbana, os grandes espaços da paisagem que, por vezes, servem de pastagem, camuflam a utilização de glebas como reserva de valor para investidores e empreendedores imobiliários, que, possivelmente, transformarão essas

glebas, esses vazios urbanos, em empreendimentos imobiliários como loteamentos populares ou condomínios fechados.

O histórico da cidade de Campos permite compreender, de forma empírica, as diferenças entre o rural e o urbano e como estes espaços se confundem quando a cidade, de forma sorrateira, absorve o campo e muda os valores de uso do solo, contribuindo para a formação de vazios urbanos. Como exemplo podemos citar as terras da Usina do Queimado, que segundo Zacchi (2012) deixaram de se configurar como rural a partir do momento em que foram inseridas no perímetro urbano da cidade por meio do plano diretor urbano de 1979, fato que foi retratado por duas vertentes distintas. A primeira, de caráter público e geral, surgiu da percepção pelo poder público de que as terras das usinas emperravam a expansão da cidade despertando a necessidade de expandir o perímetro urbano sobre esses espaços. A segunda, de caráter privado, se expressou no benefício econômico que a mudança de classificação dessas terras, de rural para urbana, trouxe para os proprietários. Em especial para as terras do Queimado, que com o aval do poder público, passou a empreender em seus limites territoriais, a partir da década de 1990, com a construção de condomínios horizontais fechados de luxo, possível apenas para as classes abastadas. Procedimento que contribuiu com a valorização da área, com a formação de novas centralidades e com o fomento do processo social de auto-segregação.

As intervenções urbanas promovidas pela família Linhares nas terras do Queimado não foram suficientes para integrar os grandes vazios de suas propriedades, que em 2013, ousamos dizer, cultivam um sincretismo jurídico e geográfico entre os espaços rural e urbano na cidade de Campos, uma vez que são terras com características físicas rurais localizadas em espaço urbano, conforme mostra a Figura 5. Por outro lado, são terras juridicamente urbanas, com condomínios residenciais horizontais de luxo, ilustrados na Figura 6, nas quais ainda se cobra imposto territorial rural — ITR, assunto que discorreremos com mais detalhe no tópico 3.3.3 — PDMCG/2008: entre as propostas e as execuções.



Figura 1: Campos dos Goytacazes. Espaço periurbano das terras da Usina do Queimado às margens da BR 101 usadas para pastagem. Arquivo pessoal. 2013



Figura 2: Campos dos Goytacazes. Espaço periurbano. Estrada de acesso ao Condomínio Nashville. Ao fundo o Shopping Boulevard e a cidade. Arquivo pessoal. 2012

1.4 — O espaço urbano: entre o Estado de Direito e o Estado do capital

Neste item nos dedicamos à análise do espaço urbano sob duas perspectivas distintas: a perspectiva legal preconizada pelo Estado de Direito – ED - e a perspectiva econômica pregada pelo Estado do Capital – EC. Ambos possuem concepções díspares acerca do urbano e a demonstração de seus ideais nos permitirá compreender quais princípios, jurídicos ou econômicos, norteiam a construção do espaço urbano em Campos dos Goytacazes. Para tanto, precisamos considerar que o Estado a que nos reportamos consiste no ente público municipal, dotado de autonomia

política, financeira e jurídica, capaz de eleger seus administradores, legisladores e envidar recursos econômicos para seu desenvolvimento.

Em regra, ao mencionarmos ambas as modalidades de Estado, os relacionamos, quase que de forma involuntária, a antagonismos e antinomias que lhes são características indissociáveis, como: público/privado, vontade geral/interesse privado, inclusão/exclusão e direito/não direito, formando um “código binário de contradições” (CANOTILHO, 2012:3), cuja preponderância poderá definir qual tipo de cidade se construirá. Por esse motivo, o exame isolado de cada Estado - ainda que aqui o façamos de forma sucinta, visto que consistem em temas de densa discussão - se faz imprescindível para a fundamentação teórica do estudo a que nos propomos sobre os vazios urbanos.

Assim sendo, o Estado de Direito se caracteriza como de direito¹³ possuir um conjunto de normas de conduta social impostas pelo Estado para realizar a segurança com critérios de justiça. Nesse sentido, o Estado também se subordina à lei, o que significa dizer “o poder político não é um poder livre, desvinculado, transcendente. O direito conforma os esquemas de organização do poder, sujeita-os a determinadas regras” (CANOTILHO, 2012: 18). Sendo que os poderes municipais constituídos como o Poder Executivo e o Poder Legislativo precisam desempenhar suas tarefas segundo as determinações da lei. Não basta estarmos submetidos a um Estado que publique leis, mas sim que as obedeça, como qualquer cidadão, e as materialize para o bem da sociedade.

De acordo com Canotilho (2012), no Estado de Direito o poder político se submete à lei, curva-se a ela e administra o poder por meio dela, como também as formula com subsídio no direito.

“o direito curva o poder, colocando-o sob o império do direito. Sob o ponto de vista prático, isso significa que o Estado, os poderes locais e regionais, os órgãos, funcionários ou agentes dos poderes devem observar, respeitar e cumprir as normas jurídicas em vigor, tal como o devem fazer os particulares. O Estado, os governantes, as autoridades, obedecem às leis, não estão colocados sobre as leis, mesmo que elas tenham sido criadas ou produzidas pelos órgãos do poder.” (CANOTILHO, 2012:18)

Desta forma, corresponde ao Estado de Direito o Estado que incorpore os princípios jurídicos e constitucionais da legalidade, da eficiência administrativa, da publicidade dos atos administrativos, da igualdade – que precisa existir tanto entre os cidadãos quanto entre os cidadãos e o Estado - da propriedade e da liberdade, dentre

¹³ Paulo Nader, na obra “Introdução ao estudo do direito” Ed. Forense, 2012, conceitua direito como sendo um “conjunto de normas de conduta social, imposto coercitivamente pelo Estado, para realização de segurança, segundo critérios de justiça”.

outros. Por esse motivo, para consagrar-se como de direito o Estado precisa incorporar outras modalidades, não menos importantes, de Estados, tais como o Estado constitucional e o Estado democrático.

O Estado constitucional corresponde àquele fundado em uma lei maior que vincula e limita o poder político e as demais normas jurídicas que por ele forem editadas. A lei, característica do Estado constitucional, é a negação do estado natural, uma vez que no Estado natural tudo é comum a todos e por isso “nada devo aos que nada prometi. (...) Não acontece isso no estado civil, no qual os direitos são fixados pela lei.” (ROUSSEAU, 2010:53).

No entanto, para que o poder político seja legítimo necessita-se que seus representantes sejam escolhidos pelos cidadãos, o que caracteriza o Estado democrático. Nele o poder político é legitimado pelo povo, as leis são formuladas pelos representantes eleitos e, acredita-se, que atuarão para atender às necessidades do cidadão, promulgando leis justas e executáveis e que proporcionem uma existência mais digna a cada indivíduo. Assim, o Estado de Direito demonstra ser a união dos direitos consagrados na Constituição e a não execução desses direitos ou a sua execução de forma arbitrária e que vise atender interesses particulares por meio do aparelho estatal caracteriza um Estado de “não-direito” (CANOTILHO, 2012:4).

Por todos esses motivos o Estado de Direito, de um modo geral, é visto pela sociedade como o responsável pela formulação e execução das normas que regulem o comportamento da sociedade sob as vertentes social, jurídica e econômica. Uma ótica que Rousseau (2010) já preconizava em “O contrato social”, ao denominar o Estado como “uma pessoa moral cuja vida consiste na união de seus membros” ou “um corpo político” que integra um contrato social firmado entre ele – Estado - e a sociedade, sendo que a violação da vontade do cidadão expressa na lei caracteriza quebra de contrato. A aceitação da existência de um contrato social firmado entre a sociedade e o Estado consiste em requisito para a consagração de um Estado de Direito, onde o poder político não é desvinculado de regras legais.

Posto isto, verificamos que o Estado será de Direito quando atuar de duas formas elementares para sua caracterização: 1) atuará com a lei: seus atos serão subsidiados por ela; 2) agirá para efetivar a lei: pois desta forma lhe dará eficácia e validará a ordem legal posta. Da mesma forma, precisa formular leis para o cidadão e pelo cidadão, motivo pelo qual, essas leis precisam estar de acordo com os critérios de justiça social, de igualdade, de propriedade e de liberdade.

Entretanto, autores neo-marxistas como Harvey, apontam para a relação dialética existente entre o Estado e a sociedade ao relatarem que o Estado é um poder

que nasceu da sociedade e que para atuar como moderador dos conflitos de classe necessita estar acima da sociedade que o criou, alienando-se dela. Não obstante, caracteriza-se como um poder que, embora tenha nascido da sociedade, encontra-se voltado para satisfazer as necessidades do capital. Sendo assim, acredita que a contradição de interesses encontra-se na gênese do Estado, uma vez que tem origem no conflito de pretensões entre particulares e a comunidade, e por isso procura se colocar numa posição “independente” a fim de garantir o interesse comum. Então, Harvey (2001) percebe o Estado como um poder que nasceu da sociedade e que para conseguir mediar o conflito de classes se coloca acima dela, tornando-se independente. Este fato, no entanto, acaba por torná-lo um meio de dominação dos indivíduos, instaurando uma contradição em seu papel de mediador entre os interesses particulares e os interesses coletivos, uma vez que seu corpo administrativo também se constitui numa classe, qual seja a classe dirigente.

Por esse motivo, o Estado além de ser necessário para a sobrevivência do capitalismo - uma vez que procura fazer o arranjo nos momentos de conflitos sociais – é, ainda, conveniente para os interesses capitalistas em virtude de possuir instituições e instrumentos jurídicos, políticos e financeiros que dão sustentação para sua sobrevivência, tal qual ocorre com a liberação das taxas de juros e redução de impostos em momentos de crise. Da mesma forma, os empreendedores capitalistas são também beneficiados com os aportes físicos e sociais¹⁴ implementados pelo Estado em benefício da população, incrementando as relações sociais de produção e de troca. Frise-se, por oportuno, que outro papel que o Estado desempenha no favorecimento ao capitalismo vem a ser o de colaborador do capital, ao criar leis que disciplinem as relações de trabalho.

Para Harvey, a ideia de que o Estado representa os interesses da coletividade não procede, uma vez que “a produção e troca capitalistas são inerentemente ‘anárquicas’. Os indivíduos, todos em busca dos seus interesses privados não podem levar em consideração ‘o interesse comum’” (HARVEY, 2001:83).

E a crença de Harvey se subsidia na multiplicidade de funções que o Estado exerce e que vão desde a forma como se coloca como veículo para atender os interesses da classe capitalista, passando pela regulação da competição e da exploração do trabalho, sem esquecer da relevância da implementação de aportes infra-estruturais físicos e sociais para a população, mas que servem de requisito básico para as relações de produção e troca capitalistas, até a administração de crises de classe ou econômica para evitar a queda de margem de lucro. Para administrar

¹⁴ Como a construção de meios de consumo coletivo como escolas, hospitais e sistemas de transporte.

funções complexas como estas o Estado precisa estar amparado por um sistema de normas que legalize ideias como propriedade, igualdade, liberdade e direito num modelo compatível com suas necessidades.

Desta forma, nos é permitido suspeitar que as ideologias sociais implementadas pelo Estado de Direito, subsidiado pela democracia e pela lei, possam ser manipuladas pelo Estado do capital, visando à manutenção do poder econômico.

O Estado do capital, então, se configura num Estado de não-direito, uma vez que as leis visam a satisfação dos interesses das classes dirigentes. “O ‘bem do povo’ e os ‘interesses do Estado’ são (e foram) invocados a torto e a direito para dar cobertura a privilégios de classes dirigentes” (CANOTILHO, 2012:4). O que dá sinais de que nem sempre a lei formulada de forma idônea, num Estado democrático, garante que seja aplicada de forma justa e no interesse da coletividade.

Por essa razão, Lojkine (1997) acredita que o Estado perdeu a universalidade e a perenidade abstratas que lhe atribuíam a filosofia de Rousseau, tornando-se

“uma forma social histórica intimamente ligada ao modo de produção que a gerou; é assim que o Estado capitalista aparece como a expressão acabada e condensada da principal contradição que caracteriza o modo de produção capitalista, a saber, a contradição entre o desenvolvimento das forças produtivas – sua ‘socialização’ – e a natureza mesma das relações de produção – a separação entre os produtores e seus meios de produção, a exploração do trabalho assalariado pela classe dos proprietários do capital.” (LOJKINE, 1997:114-115)

Para o Estado capitalista é conveniente a existência de uma estrutura onde tanto os meios de produção quanto a força de trabalho estejam aglomerados num mesmo espaço físico, propiciando a elevação do ganho. Motivo pelo qual a cidade desempenha importante papel econômico para a acumulação do capital, uma vez que nela se encontram localizados os meios de consumo coletivo, como escolas, hospitais e transporte, geralmente financiados pelo Estado, que facilitam e possibilitam a continuidade laborativa da sociedade local. A concentração dos meios de consumo coletivo num espaço territorial comum contribuem para a manutenção da produção e reprodução da força de trabalho, pois a aglomeração urbana ajuda na diminuição do tempo de produção. A cidade, segundo Lojkine (1997) se mostra como o local onde se concentram a população, os instrumentos de produção, o capital, os prazeres e as necessidades dos cidadãos, por isso desempenha “fundamental papel econômico no desenvolvimento do capitalismo, mas, inversamente, a urbanização é moldada, modelada, de acordo com as necessidades da acumulação capitalista” (LOJKINE, 1997:185).

Por esse motivo, Barrios sustenta que o Estado, aliado ao capital “assume as funções de mantenedor da ordem estabelecida” (1986:7) e garante a “reprodução das relações de produção dominantes, mesmo que tenha que ceder, conjuntamente, a certas pressões das classes dominadas” (1986:7). De acordo com a autora o crescimento do Estado como agente econômico decorre da necessidade do mesmo de estar à frente dos desequilíbrios financeiros característicos das sociedades capitalistas modernas, entretanto, é um papel que assume de forma progressiva à medida em que novas responsabilidades precisam ser assumidas, dentre elas cite-se o controle de indústrias de base como siderúrgicas e hidrelétricas, sem esquecer da relevância de sua atuação na construção de redes rodoviárias e de equipamentos urbanos necessários ao desenvolvimento industrial. Investimentos estatais que transformam o território em capital imobilizado valorizado.

Posto isto, a cidade se torna espectadora da suposta luta pelo poder exercida entre o Estado de Direito e o Estado capitalista, cuja sociedade se torna receptora das consequências decorrentes desse combate, de forma que as políticas públicas adotadas pelo governo e o modo de sua implantação indicam qual Estado prevalece.

1.5 — O espaço urbano e suas contradições: moeda de troca VERSUS base territorial para o exercício da cidadania

De acordo com o exposto no tópico precedente percebemos que as cidades, de um modo geral, constituem um ambiente de reprodução do capital e que as políticas públicas adotadas demonstram qual tipo de Estado prepondera numa determinada sociedade, se o Estado do capital ou o Estado de Direito.

Ficou demonstrado também que o Estado de Direito quando não é efetivado por meio de instituições fortes e por uma sociedade participativa, pode ser manipulado pelo Estado do capital, direcionando as ações públicas do Estado para o benefício da classe dirigente. Não obstante, a aglomeração urbana, gerada pelo desenvolvimento da atividade capitalista, propicia novas demandas da sociedade que, por sua vez, se forma para a manutenção do sistema. Esta aglomeração exige a organização do espaço territorial urbano, assim considerado o local onde predominam características urbanas, ou seja, onde estejam à disposição da coletividade os meios de consumo coletivos num território de elevada aglomeração populacional, ou, no dizer de Corrêa, o local caracterizado por um “complexo conjunto de usos da terra” (CORRÊA,1995:7).

Por isso, a aglomeração urbana demanda organização do espaço territorial a fim de que sua ocupação não ocorra de forma aleatória, entretanto, os agentes construtores do espaço urbano como empreendedores imobiliários e empresários, não se preocupam com a forma que a cidade irá assumir, mas sim com as estratégias mercantis e logísticas favoráveis aos negócios. Nesse sentido, Barrios constata que os agentes econômicos atuam em função de seus interesses, o que dificulta ao Estado atingir objetivos prefixados por planejamentos que “encontram toda sorte de limitações para ir além da formulação de políticas” (BARRIOS, 1986:12). Desta forma, o espaço sofre as consequências do desenvolvimento da cidade no momento em que as atividades industriais ou mercantis ocupam o solo urbano da maneira que melhor satisfaça sua lucratividade, o que nem sempre é positivo para o ordenamento da cidade. Tal fato favorece a segregação sócio-espacial e define a distribuição na malha urbana das vias de circulação e do escoamento da produção, dentre outros fatores, simbolizando a distribuição seletiva da sociedade no espaço físico da cidade.

Um fator que agrava a justa distribuição do espaço é a transformação da terra urbana em mercadoria por meio da cisão da propriedade privada fundiária em parcelas de terras que são vendidas para atender os interesses dos proprietários fundiários. Para Harvey, a venda aleatória dos quinhões de terra urbana por seus proprietários promove o surgimento de dividendos, “porque elas relacionam-se com outras parcelas” (HARVEY, 1980: 5), quais sejam, as parcelas sociais. Acarretando, então, dividendos sociais que são causados pelo bloqueio aos recursos urbanos que proporcionam uma vida mais confortável com o acesso a escolas, creches e hospitais mais próximos, com o transporte em maior quantidade propiciando um menor tempo de deslocamento para o trabalho, o que possibilita maior tempo para o descanso e a família.

Ocorre que, tais facilidades, apesar de comporem o direito à cidade de Lefebvre e serem compatíveis com os ideais de justiça social, não comungam com os interesses dos agentes formadores do espaço, dentre eles citamos os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários e o próprio Estado, que moldam a cidade de acordo com seus objetivos, gerando espaços urbanos diferentes para classes sociais desiguais.

Essas reivindicações foram preconizadas na Carta de Atenas¹⁵ de 1933, que relatava que as diversas atividades humanas reclamam um lugar especial para serem exercidas: locais para habitar, para comercializar, para fabricar e para entreter.

¹⁵ Carta de Atenas: <http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=233> – site acessado em 20/10/2012.

Admitindo a necessidade do zoneamento da cidade para que as particularidades de cada atividade humana fossem exercidas a contento e denunciando que as condições econômicas particulares dos indivíduos não poderiam ser motivo para segregação do espaço em habitações ricas ou pobres sendo “preciso tornar acessível para todos, por meio de uma legislação implacável, uma certa qualidade de bem-estar, independente de qualquer condição de dinheiro”(CARTA DE ATENAS, 2012:8).

A reivindicação por igualdade e respeito aos direitos humanos relacionadas na Carta de Atenas continuam atuais e encontram-se relacionados, de forma mais abrangente, na Carta Mundial pelo Direito à Cidade, apresentada pela Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional – FASE - na VI Conferência Brasileira de Direitos Humanos, em 2001. De acordo com a Carta Mundial todas as pessoas têm direito a uma cidade sem discriminação de raça, renda, orientação política, religiosa ou sexual, dentre outras. Para tanto, declara como direito à cidade “o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social.” (OSÓRIO, 2006:201).

Assim, o direito à cidade abrange os direitos civis, políticos, sociais, econômicos, culturais, ambientais, bem como direito ao trabalho, à seguridade social, à saúde pública, à alimentação, ao vestuário e à moradia adequados, à educação pública de qualidade, à participação no planejamento e gestão urbanos. Em razão de todos esses direitos conferidos ao cidadão¹⁶, a cidade necessita de um planejamento adequado para atendê-los, mas para tanto precisa ser vista em suas acepções física - considerando toda a urbe organizada como uma unidade de governo de caráter municipal - e a acepção política - onde a cidade representa um espaço formado por um

“conjunto de instituições e atores que intervêm na sua gestão, como as autoridades governamentais, legislativas e judiciárias, as instâncias de participação social institucionalizadas, os movimentos e organizações sociais e a comunidade em geral.” (OSÓRIO, 2006: 202).

Verifica-se que os ideais da Carta Mundial pelo Direito à Cidade vão ao encontro da efetivação do Estado de Direito e da busca dos “possíveis” de Lefebvre¹⁷, no sentido de que as cidades precisam ser socializadas, pensadas, planejadas e executadas para a coletividade e com a coletividade. Por essa razão, a participação civil não pode se restringir à formulação das leis apenas, mas precipuamente a

¹⁶Carta Mundial pelo Direito à Cidade, Artigo I, item 5: Para os efeitos desta carta se consideram cidadãos (ãs) todas as pessoas que habitam de forma permanente ou transitória as cidades.

¹⁷Da frase “obsessão daqueles que vivem na carência, na pobreza, na frustração dos possíveis que permanecem como sendo apenas possíveis”(LEFÉBVRE, 2009:102), da obra “O direito à Cidade”, já citada.

fiscalização de sua implantação no cotidiano da cidade para que se efetive. Um exemplo são os Planos Diretores Municipais obrigatórios, por determinação do artigo 182 da Constituição Federal, para municípios brasileiros com mais de vinte mil habitantes, em que a população foi convidada a participar com sugestões para a formulação da lei.

Entretanto, há indícios de que esta participação tenha cessado após a aprovação dos respectivos planos, visto que o Senado Federal lançou em março de 2012, campanha conscientizadora da importância da participação popular na construção de cidades mais justas¹⁸, num intuito de evitar a mercantilização do espaço urbano promovida pelos atores sociais citados, como proprietários fundiários, agentes imobiliários e empreendedores. O espaço modificado por esses atores não surge como um “resultado natural da evolução sociocultural da humanidade, mas como produto intencional e não-intencional de uma ordem estabelecida.” (BARRIOS, 1986:7).

Esta mercantilização da terra urbana decorre da existência de leis que não se efetivaram, cuja causa pode ter por origem: 1) a falta de consciência cívica de participação e fiscalização dos atos do poder público; 2) a desídia dos entes estatais em relação ao direito do cidadão; 3) a conivência do poder público com a exploração do espaço urbano pelo capital, incentivando, via reflexa, a segregação social do espaço com a valorização e a elitização do solo, tornando-o possível aos que têm renda elevada. Nesse sentido, a propriedade privada urbana, monopolizada pelos atores sociais citados, serve de “instrumento estratégico para a manutenção e fortalecimento de sua situação no poder, circunstância que define claramente o papel desempenhado pelo espaço como reproduzidor material de uma organização social.” (BARRIOS, 1986:7).

Assim, o espaço é utilizado como forma de manutenção ou de fortalecimento das estruturas de poder, ainda que em épocas diferentes. No Brasil, por exemplo, as demonstrações de poder por meio da terra se manifestaram desde o Império, merecendo análise em tópico específico.

1.6 — O Estado e o espaço territorial brasileiro

A segregação sócio-espacial no território brasileiro tem por pressuposto a Revolução Industrial, o aumento da produção de bens e mercadorias no mercado

¹⁸Site de lançamento da campanha Senado/Estatuto da Cidade: <http://www.youtube.com/watch?v=mIM6qJpveQM>. Acessado em 05/2012.

mundial e a inexistência de mercado consumidor suficiente para a prosperidade dos negócios da indústria. Por esse motivo, havia um clamor por parte dos países industrializados, como a Inglaterra, pela libertação dos escravos dos países periféricos no intuito de garantir aos países centrais, maior mercado consumidor. Mas o processo abolicionista não parecia ser fácil para países, que como o Brasil, tinham grande parte de sua mão de obra forjada no trabalho escravo. Desta forma, o alforriamento coletivo dessa modalidade de mão de obra, no Brasil, teve como pré-requisito uma compensação indenizatória aos grandes possuidores de terras, e consistiu na substituição dos escravos por imigrantes europeus para trabalharem nas terras dos grandes posseiros. Esses fatos acarretaram a necessidade de regulamentação da terra que até então pertenciam ao Império, resultando na inserção do direito à propriedade privada na Constituição de 1824 (art. 179).

Assim, até 1850, a terra no Brasil não possuía valor comercial e pertencia à coroa portuguesa, mas, a partir de então, a Lei de Terras – L. Nº 601/1850 – LT/1850 – estabeleceu que as terras que estivessem em detenção de posseiros deveriam ter os devidos títulos de registro para que os posseiros se tornassem proprietários e com isso adquirissem o direito de hipotecar e vender as terras que estivessem sob seus cuidados. Até então, as terras, por pertencerem ao império, não eram consideradas mercadoria, ou moeda de troca e, portanto, não tinham valor comercial.

Desta forma, a terra brasileira passou a ser regulamentada por meio da LT/1850, que autorizou as formas de aquisição da propriedade tanto pela compra¹⁹ simples entre particulares como por hasta pública²⁰, gerando duas vertentes ainda inexistentes no país: a primeira vertente se encontra na alternativa para a criação de um novo mercado, o mercado imobiliário, que teria como produto a propriedade privada e como principal transação comercial a venda deste produto, ainda que o objetivo imediato da LT/1850 fosse possibilitar a transferência de bens do império para particulares. Essa atribuição de valor de troca à terra transformando-a em ativo imobilizado valorizado, fomentou a especulação imobiliária que passou a ocorrer por meio da ocupação ilegal de terras públicas e da falsificação de sua titularidade para sua venda aos fazendeiros. Esse procedimento ilegal de apropriação indevida de terras públicas e sua legalização por documentos falsos recebeu o nome de grilagem. Com o passar do tempo a expressão passou a ser usada também para os crimes de

¹⁹ Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra.

²⁰ Art. 14. Fica o Governo autorizado a vender as terras devolutas em hasta publica, ou fóra della, como e quando julgar mais conveniente, fazendo previamente medir, dividir, demarcar e descrever a porção das mesmas terras que houver de ser exposta á venda, guardadas as regras seguintes:

venda de recursos naturais do local (principalmente madeira), lavagem de dinheiro e até captação de recursos financeiros. O termo provém da técnica usada para o efeito envelhecido causado no documento falso, que consiste em colocar escrituras falsas dentro de uma caixa com grilos, de modo a deixar os documentos amarelados (devido os excrementos) e roídos, dando-lhes uma aparência antiga e, por consequência, mais verdadeira.

Como segunda vertente, temos o acréscimo econômico que o registro da terra possuída poderia gerar aos que tinham posse das terras, até então, recebidas em doação.

A regulamentação da propriedade para os que já a possuíam e a aquisição por meio da compra era uma forma de vetar o acesso à terra aos pobres. A adoção de medidas legais para o favorecimento de determinados interesses era um procedimento corriqueiro, de forma que o próprio texto constitucional sinalizava os caminhos percorridos para a transferência das terras da União para os particulares. Nesse sentido Linhares (1999) comenta que

“Deu-se uma intensa atividade voltada para a transferência de patrimônio fundiário da União para os estados e para os particulares, legitimando toda espécie de apossamento feita pelos grandes proprietários depois de 1850”. (LINHARES. 1999:76)

Outra questão relevante consiste no fato de que dispositivos legais paralelos, traçavam um caminho alternativo à LT/1850 para legitimar a aquisição da terra. Como exemplo podemos citar a lei orçamentária de 1891, cujas normas (repetidos pelas leis posteriores a ela) tratavam sobre o orçamento da República, no intuito de permitir que os arrendatários de terras públicas - grandes proprietários - regularizassem as terras sob suas posses; Linhares cita a Lei nº 25, publicada entre 1891 e 1900²¹, que autorizou a permanência dos arrendatários nas terras ocupadas e estabeleceu regras gerais sobre o tema; e, a Lei de 1900 que “abria outras formas de acesso, como o arrendamento, reconhecia as posses feitas à revelia da Lei de 1850 e consagrava todos os atos contrários realizados desde então”.(LINHARES, 1999:78)²²

Verifica-se, então, que a concentração da renda por meio da terra, bem como a tentativa reiterada de mantê-la cerceada a um grupo restrito e privilegiado de pessoas é uma característica que a sociedade brasileira alimenta desde o Império.

²¹ Linhares não menciona a data da lei nº 25, mas em virtude da cronologia dos fatos por ela narrados acreditamos que esta lei tenha sido publicada entre 1891 e 1900.

²² Oportuno informar que no site oficial da Presidência da República – www.planalto.gov.br – não há registro de leis entre 1890 e 1900. Um lapso de tempo de dez anos em que as terras passaram a ser efetivamente registradas e deram o título de proprietário aos antigos posseiros.

Assim, a LT de 1850 permitiu, de forma legal, que terra se tornasse um elemento de segregação social brasileira desde o Império, permitindo aos fazendeiros legitimar seu poder econômico e social por meio da propriedade, uma vez que a maior parte da população não possuía condição financeira de comprar nem grandes e nem pequenas quantidades de terras, estabelecendo-se sobre a terra uma “cerca jurídica” (FREITAS, 2006).

Relevante ressaltar que o processo de transferência de terras foi incentivado também pela Constituição da República de 1891, que no art. 64 garantiu a transferência das terras públicas para os Estados²³ da federação, permitindo-lhes legislar sobre o tema, o que possibilitaria a ampliação das posses territoriais dos grandes proprietários à revelia da determinação da LT/1850 de que a terra deveria ser adquirida pela compra. As regras legais não beneficiavam o homem do campo, nem o homem liberto, e tão pouco o europeu que imigrou para o Brasil com promessas de conquista da terra pelo trabalho.

Visando obter um levantamento das propriedades privadas no país o governo federal, em cinco de março de 1913, publicou a lei nº 10.105 com o objetivo de regulamentar as terras devolutas da União - Regulamento de Terras de 1913. Estavam obrigados a fazerem registro de terras, dentro do prazo de três anos após a publicação da lei, todos os concessionários, posseiros ou seus sucessores. Entretanto, os dados fornecidos para registro eram fornecidos pelos proprietários, o que dificultava a sua veracidade e, por conseguinte, o registro já nascia viciado e inverídico. A formação de um cadastro nacional de propriedades privadas era ainda dificultada pela figura do arrendamento de terras que vigorava desde o século XVIII e de forma paralela e indiferente à obrigatoriedade de registro estabelecida pela LT/1850 e pelo Regulamento de Terras/1913 – RT/1913.

Diante de tantos recortes legislativos com a finalidade de regular a terra, o Código Civil Brasileiro – L. nº 3.071 de 1º/01/1916 – CCB/1916, abordou diversos assuntos que disciplinavam as relações privadas, como relações de parentesco, herança e propriedade, embora tenha adotado a teoria contratualista/jusnaturalista como parâmetro para a resolução de conflitos de interesses acerca da propriedade, priorizando, portanto, a propriedade como direito absoluto em face de qualquer outro. O que dificultava a apropriação de um ideal coletivo acerca da democratização da terra.

²³ Constituição de 1891 - Art 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, cabendo à União somente a porção do território que for indispensável para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais. Nesta constituição a propriedade está garantida pelo art. 72.

A partir do Decreto nº 24.606/1934 o sistema de arrendamento de terras da União foi extinto, inclusive para as ordens e instituições religiosas. A posse precisava ser legitimada pela titulação da propriedade e, não obstante, a desapropriação seria indenizada com um pagamento equivalente a quarenta vezes valor do último foro pago. O decreto utilizava contra os arrendatários as mesmas armas que eles, arrendatários, utilizavam contra o governo, visto que era comum os arrendatários atrasarem o pagamento de impostos e a sonegação de tributos através da manutenção de um baixo valor venal dos imóveis – base para cálculo dos impostos – tornando o imóvel sempre desvalorizado no mercado. Ao vincular a indenização ao último foro a União barateou o valor das indenizações por desapropriação.

As reivindicações por reforma agrária e democratização da terra para que tivesse uma finalidade em benefício da coletividade foram inseridas no texto da Constituição de 1934, que pela primeira vez vinculou a terra a uma função social. Desta forma, em 1934 o art. 113, item 17 inserido no capítulo “*Dos Direitos e das Garantias Individuais*”, introduziu a função social da propriedade ao estabelecer a garantia do direito de propriedade, desde que não fosse “exercido contra o interesse social ou coletivo”.

A Constituição de 1937, dando continuidade às medidas adotadas em face dos grande proprietários de terras, garantiu o direito de propriedade (art. 122), mas relegou à lei ordinária a incumbência de definir o seu conteúdo e os seus limites. E, em 1941, reformula o Decreto nº 24.606/1934, em virtude de muitas demandas judiciais por parte dos grandes arrendatários, adotando, todavia, medidas mais rigorosas em relação aos arrendatários, como a impossibilidade de recorrer ao Poder Judiciário sobre o valor das indenizações, que seriam, de forma taxativa, resolvidas no âmbito do Poder Executivo. Não obstante a vedação ao direito de recurso, reduziu as indenizações para uma variação entre 10 ou 20 vezes o valor do último foro pago. A União assume o patrimônio das terras públicas que haviam passado para os Estados sob a autorização da Constituição de 1891.

Outro passo do governo para regulamentar as terras questionadas judicialmente por aqueles que se diziam proprietários de amplas parcelas de terras, foi a promulgação em 08 de junho de 1944, do Decreto-lei 6.569, exigindo a exibição do título de propriedade pelos ocupantes de terras da União.

Ato contínuo, a Constituição de 1946 (art. 141, §16) introduziu a desapropriação por interesse social e de forma expressa inseriu o termo “função social da propriedade” no texto constitucional. Frise-se, entendemos que a função social da

propriedade foi inserida na CF/1934 quando esta estabeleceu que a propriedade não poderia ser usada e exercida “contra o interesse social ou coletivo”.

Os constantes conflitos sociais por causa da terra fizeram com que a EC n.º 10/64 autorizasse a desapropriação de terras rurais para reforma agrária mediante indenização com títulos da dívida pública e impulsionaram o surgimento do Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/1964 – ET/64, que prometia a reforma agrária sobre a terra improdutiva. Todavia, o ET/64 prestou-se a servir de instrumento para desmobilização da luta no campo, com as desapropriações ocorrendo apenas em áreas de conflito. A importância desse dispositivo legal consiste no fato de compilar um conjunto de disposições que definiam o que era a propriedade da terra no Brasil, determinava a desapropriação por interesse social, a compra de terras pela União no caso de reforma agrária e criava o Instituto Brasileiro de Reforma Agrária – IBRA. Pela primeira vez estabeleceu-se dimensão a um latifúndio, sendo assim considerado as terras que tivessem como dimensão de área agricultável estendendo-se por seiscentas vezes o seu próprio módulo, ou na dimensão de sua área agricultável estendendo-se sua área a seiscentas vezes a área média dos imóveis rurais da sua região. Outra novidade foi a caracterização como latifúndio inexplorado para as terras que mesmo não excedendo o limite das seiscentas vezes, fosse mantido inexplorado, com fim especulativo.

O Estatuto ao pregar a justiça social por meio da extinção das formas de ocupação e exploração da terra sem atribuir-lhe uma função social e a eliminação gradual dos minifúndios e dos latifúndios, demonstrava o reconhecimento público do governo quanto à necessidade de uma reforma agrária no país. Entretanto, sua interpretação direcionava o campo para a industrialização, com o incentivo à parceria entre pessoas físicas e jurídicas para o racional desenvolvimento de atividades extrativas agrícolas, pecuárias e agroindustrial. A delimitação das áreas²⁴ prioritárias, na prática, visava às áreas de conflito.

As Constituições de 1967, (art. 150, §22) e de 1969 (art. 150, §22) também acolheram o direito de propriedade dentre os direitos e garantias individuais, atribuindo a ela uma função social.

Linhares destaca que somente na década de 1970 foi estabelecido um cadastro de propriedade da terra e enfatiza que “para um país tão longamente considerado essencialmente agrícola é extraordinário que somente então tenha-se

²⁴Lei nº 4.504/64 - Art. 34. O Plano Nacional de Reforma Agrária, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Reforma Agrária e aprovado pelo Presidente da República, consignará necessariamente: I - a delimitação de áreas regionais prioritárias;

produzido documento tão básico” (LINHARES, 1999:187). Neste período foi aprovada em 1979 a Lei Federal nº 6.766, como resultado da mobilização social crescente e de mudanças políticas graduais, visando regular o parcelamento do solo urbano em âmbito nacional, bem como fornecendo elementos para a regularização de assentamentos informais consolidados nas áreas urbanas. Motivo pelo qual caracterizou-se como um marco conceitual da função social da propriedade. Por encontrar-se defasada frente às demandas sociais e não acompanhar dispositivos legais mais modernos como o Estatuto da Cidade, há projeto de lei em andamento na Câmara dos Deputados objetivando reformá-la²⁵ para, além de aperfeiçoar as disposições de caráter técnico, possibilitar o acesso ao solo urbano também à população de baixa renda, a fim de minimizar a segregação sócio-espacial causada pela qualificação do solo urbano.

Em 2002, o CCB/1916 foi alterado pela L. 10.406, que passou a ser chamada de Novo Código Civil de 2002. As alterações se faziam necessárias em virtude da necessidade de se regulamentar assuntos há muito carentes de legislação própria, dentre eles podemos citar a união estável e a função social e socioambiental da propriedade, atualizando o CCB/1916 em relação à CF/88 que já dispunha sobre a função social da propriedade e a destacava como direito fundamental (art. 5º, XXII e XXIII).

A CF/88, estabeleceu que a propriedade é um direito fundamental (art. 5º, XII) e como tal somente pode ser removido ou alterado por meio de uma nova ordem constitucional, ou seja, uma nova constituição²⁶. Não obstante o Brasil ser adepto ao jusnaturalismo e considerar que a propriedade faça parte da natureza humana, a inserção de uma função social à propriedade, qualifica o próprio conteúdo deste direito abalando sua inviolabilidade. Assim, a propriedade não está garantida de forma livre, sem restrições, pois a função social a qualifica e a restringe.

No art. 170 da CF/88 o constituinte expressou no texto constitucional o viés capitalista da propriedade, tratando-a como um princípio da ordem econômica e financeira, sob o argumento de que a ordem econômica tem por fundamento a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa, com a finalidade de assegurar a todos uma existência digna, mas, “sem socializá-la” (SILVA, 2010:74). Também aqui, a propriedade precisa ter uma função social (art. 170, III), ocorre que, tornar a propriedade em algo funcional requer tempo, mesmo por que “a função social da propriedade se modifica com as mudanças na relação de produção. E toda vez que

²⁵ PL. nº 3.057/2000.

²⁶ Não pode ser retirado do texto por meio de emenda constitucional, art. 60, § 4º da CF/88, por isso, é nomeado como cláusula pétrea.

isso ocorreu houve transformação na estrutura interna do conceito de 'propriedade', surgindo uma nova concepção sobre ela" (SILVA, 2010: 74).

A relevância da CF /88 em relação à propriedade urbana consiste no fato de que nenhuma outra constituição havia dedicado tratamento especial ao espaço urbano e às necessidades da cidade, motivo pelo qual trataremos deste assunto em tópico específico. O CCB/2002, entretanto, não abdicou das concepções da teoria contratualista e ainda considera que o proprietário tem o direito de usar, gozar e dispor do bem (art. 1.228) assim como o fazia no CCB/1916 (art. 524), mas, adotou postura mais contemporânea no sentido admitir que o direito de propriedade precisa ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais.

1.7 - Segregação sócio-espacial, dualidade centro-periferia e fragmentação

A discussão sobre a segregação sócio-espacial requer a análise da distribuição do espaço territorial como um dos modos de exteriorização da divisão da sociedade em classes, hierarquizada com base no poder econômico de seus componentes.

Corrêa (1995) relata diferenças que caracterizam a disposição do espaço em razão das formas de utilização do solo, permitindo que o mesmo se classifique em área central e área periférica. Deste modo, a área central se destaca, dentre outros fatores, pelo uso intensivo do solo retratado com maior concentração de atividades econômicas, sendo a área de decisões de gestão do território, bem como pela concentração de maior densidade populacional, maior quantidade de edifícios e concentração diurna de pessoas no horário de trabalho. Por outro lado, a periférica se mostra como um local de "uso semi-intensivo do solo" (CORRÊA, 1995: 42), visto que nela se realizam atividades comerciais e industriais, bem como é ocupado por construções mais baixas, proporcionando uma ocupação horizontal do solo. Outra característica da periferia vem ser a utilização do solo por pessoas de baixo *status* social, com residências populares ou de classe média baixa.

Não obstante, a segregação sócio espacial comporta outros elementos que contribuem para o reforço do processo de exclusão social, tais como o racismo, a baixa escolaridade, a pobreza, a informalidade e a ilegalidade. Nesse sentido, Ribeiro e Santos Jr (2003) dialogam com Harvey sobre a cidade e a justiça social e afirmam que "a dinâmica urbana não apenas reflete a estrutura social de uma dada sociedade, como, também, constitui-se em um mecanismo específico de reprodução das

desigualdades das oportunidades de participar na distribuição da riqueza gerada na sociedade.” (RIBEIRO E SANTOS JR, 2003:84).

Desta forma, a segregação sócio-espacial cria espaços sociais homogêneos em que segundo Marques a renda diferencial final é zero (MARQUES, 2005). Um dos fatores de segregação se reflete nas formas de habitação, que, sendo vista como uma mercadoria especial, pelo fato de não se reproduzir, e seletiva, por possuir valor de uso e valor de troca, que se confundem no momento em que são subordinados às regras de mercado.

Por isso, a mobilização do setor habitacional acompanha o processo de valorização e disponibilidade da terra urbana, assim, a habitação para a camada menos privilegiada localiza-se em locais onde o solo é menos valorizado no mercado, formando os guetos, favelas e os bairros pobres. Em regra, essas são afastadas do centro da cidade, onde se encontram o maior número de recursos urbanos e são marcadas pelo *status* sócio-econômico, a urbanização e a etnia, características determinantes na rotulação do espaço urbano como ambiente de homogeneidade social interna de cada classe e pela discrepância entre as próprias classes.

A ótica de Linhares (1999), no que se refere à monopolização do espaço e à segregação social que dela deriva, é compartilhada por Maricato no momento em que afirma que a acessibilidade ao solo urbano brasileiro não existiu, já que a regulamentação da terra urbana ocorreu quando o mercado imobiliário necessitou de normas que atendessem as suas necessidades capitalistas, pois os "Os Códigos Municipais de Posturas, elaborados no final do século XIX, tiveram um claro papel de subordinar certas áreas da cidade ao capital imobiliário acarretando a expulsão da massa trabalhadora pobre do centro da cidade" (MARICATO, 2003:154).

Então, a legalização do solo permitiu a capitalização do direito à propriedade urbana e teve acesso a esse direito somente quem pode pagar por ele. Assim, de um lado, os ocupantes de territórios que puderam custear seus registros tiveram a oportunidade para se tornar grandes proprietários de terras. Por outro lado, aqueles indivíduos que não puderam pagar por suas terras vieram a completar, no século XX e XXI, a parcela da população reconhecida pela ausência de direito à propriedade como os ocupantes das encostas dos morros, das margens dos rios, das margens das rodovias, dos loteamentos clandestinos.

A desarmonia no preenchimento do espaço urbano cria termos como inclusão periférica, segregação territorial, informalidade e ilegalidade, em um efeito cascata onde a desigualdade financeira alimenta a exclusão social, e esta, por sua vez, expulsa a população pobre para a periferia, espaço que aparenta estar reservado

para hospedar os segregados, os informais e os ilegais. Revelando que a segregação²⁷ pode agir como meio social de controle e de manutenção de privilégios por meio de dois processos distintos. O primeiro vem a ser processo de auto-segregação que a classe dominante se impõe, identificando um novo tipo de segregação sócio-espacial a partir do momento que contribui para a formação de novas centralidades no espaço urbano, atuando em contraposição ao tradicional fenômeno centro-periferia, e se manifestando por meio dos “enclaves fortificados” de Caldeira (2000) definidos como “espaços privatizados, fechados e monitorados, destinados a residência, lazer, trabalho e consumo” (CALDEIRA, 2000:11) representados por *shoppings centers*, conjuntos comerciais e empresariais, ou condomínios residenciais. O segundo processo de segregação seria aquele imposto pela classe dominante à classe de baixa renda. Esta, sem opções ou alternativas para moradia, se acomoda no território disponibilizado para a sua condição social pelo mercado, em regra, a periferia.

Sendo assim, o espaço urbano reproduz as relações sociais por meio da facção territorial. Desta forma, as áreas residenciais se revelam como fontes de reprodução das relações sociais; de derivação de valores, de expectativas, de hábitos de consumo; de acesso diferenciado a recursos que garantam possibilidade de ascensão social como educação; de proximidade ou de distância aos benefícios da vida urbana.

A segregação residencial, em específico, age como meio de fortalecimento da reprodução social de classes na condução da ocupação do espaço urbano. Assim, enquanto os locais destinados à indústria e comércio produzem o crescimento e o desenvolvimento da cidade, os locais destinados às residências reproduzem a hierarquia social e representam um meio de controle social (CORRÊA, 1995). Por isso, Souza (2005), entende que a periferia pode congrega subcentros voltados para as classes alta, média e popular. No que se reporta à classe alta, essa representação ocorre por meio dos condomínios fechados, espaço de auto-segregação “vinculada à busca por segurança por parte das elites, embora esse não seja o único fator” (Souza, 2005: 70)

Castells (2009) apresenta outra vertente acerca da valorização dos espaços na cidade, dizendo que o processo de segregação social é produzido a partir de um ciclo migratório de invasão-sucessão que “explica o movimento pelo qual uma nova população (ou atividade) se introduz no espaço previamente ocupado, sendo

²⁷ A segregação consiste em dois processos distintos: auto-segregação que reporta-se à segregação da classe dominante e; segregação imposta refere-se à segregação da classe baixa que se acomoda no território disponibilizado pelo mercado à sua condição social.

rejeitada pela anterior, sendo integrada ou finalmente sucedendo-lhe como dominante na unidade ecológica visada”. Myrdal (1972), entretanto, denomina esse processo de invasão-sucessão como Teoria da Causação Circular, pois permite a avaliação dos aspectos dinâmicos dos processos de apropriação e focaliza as tentativas dos diferentes agentes de se apropriarem dos benefícios gerados pela atuação do Estado como a principal força atuante sobre a estruturação do espaço urbano.

De qualquer forma, seja qual for o modo de obter o benefício — direta ou indireta — fica subentendido o fato de que as classes com rendimento mais alto são mais favorecidas em aspectos proporcionais que as classes com menor rendimento, em razão de terem maior influência política e econômica.

Não obstante, a Teoria da Causação Circular é questionada por outros autores que consideram que os investimentos são focados de acordo com o panorama político de cada momento, não podendo ser considerado que os procedimentos de perpetuação e favorecimento das elites se consolidam a cada ciclo eleitoral. Assim, Marques e Bichir (2001)²⁸ ao relacionar a “distribuição dos investimentos por espaço” na cidade de São Paulo nos anos de 1978 a 1998 demonstraram que: de 1982 a 1989 os investimentos em classes baixas for maior que os investimentos em classes altas. Já em 1997 o investimento em classes altas foi bem maior que nas classes baixas. Há também variação se analisarmos os investimentos por administração e grupos espaciais, pois alguns administradores públicos direcionam seus investimentos às classes favorecidas, como ocorreu com o governo de Celso Pitta, no entanto, o governo de Mário Covas favoreceu a classes baixas.

Ainda que os vetores de mercado mencionados contribuam ou até mesmo determinem os rumos do setor habitacional no Brasil, existem estratégias que podem ser adotadas para que a população menos favorecida usufrua dos benefícios do Estado e que servem de elemento propulsor do exercício da cidadania, quais sejam: a aquisição da terra pelo Estado antes da instalação de equipamentos públicos, impostos ou outros mecanismos fiscais. Outro artifício importante a ser usado em benefício das classes menos favorecidas é o incentivo à sua participação cívica. O baixo grau de participação cívica e política na sociedade é um fator que dificulta a efetivação da democracia ou mesmo a sua existência, diminuindo a “igualdade de possibilidades” (DALLARI, 1998:306).

Segundo pesquisa de Ribeiro e Santos Jr. (2003) sobre o associativismo da região central fluminense os moradores pobres de favelas e bairros populares das

²⁸ MARQUES, Eduardo Cesar; BICHIR, Renata Mirambola. Estado e espaço urbano: revisitando criticamente as explicações sobre as políticas urbanas. In Dossiê Cidade e Poder. 2001

regiões metropolitanas estão presentes em “associações comunitárias de base residencial e religiosa” e apresentam pouca participação em “sindicatos, associações e partidos políticos”. Ocorrendo o inverso com os moradores das áreas centrais que possuem maior índice de participação em sindicatos, partidos políticos e associações profissionais, demonstrado maior participação cívica.

Nas cidades encontramos grupos que influenciam as ações do Estado em seu favor (VETTER, 2000) e, desta forma, atuam de forma paralela ao Estado e aproximam a população de sua cidadania. Assim, o grau de participação cívica em cada sociedade reflete no nível de segregação social e de acesso à terra, seja ela urbana ou rural, pois, “cidadania e dignidade humana não são direitos delegáveis, mas responsabilidade individual e *social!*” (ALFONSIN, 2006:24). Assim, a responsabilidade implementar princípios sociais relevantes para a construção de cidades incluídas, como o princípio da função social da propriedade, cabe também ao cidadão e não apenas ao Estado.

1.8 – A reforma urbana e o direito à cidade

A depressão mundial de 1929 atingiu a economia agrícola/exportadora brasileira e causou um considerável êxodo de desempregados para as cidades em busca de novas fontes de renda, fazendo com que núcleos urbanos brasileiros passassem a experimentar uma crescente concentração populacional. A consequência foi um salto no contingente demográfico nos centros urbanos. Em 1940, o Brasil possuía 51(cinquenta e uma) cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes, já em 1960, este índice havia saltado para 147 (cento e quarenta e sete) cidades (BASSUL, 2005, p.35). A partir de 1964, tornou-se ainda mais elevado em virtude da demanda de mão-de-obra pelas indústrias de base como energia, transporte e comunicação que faziam parte dos investimentos do governo federal. Entretanto, os municípios não dotavam de recursos financeiros e administrativos para gerir tantas mudanças e nem mesmo infra-estrutura para receber de forma adequada as pessoas que chegavam às cidades à procura de emprego nas novas indústrias. Nesse período, década de 1960, a função social da propriedade já constava da constituição brasileira, mas as normas e padrões urbanísticos adotados favoreciam o capital imobiliário e permitiam a formação de um espaço urbano dual, ou seja, havia uma cidade que era legalizada e dotada de serviços e equipamentos públicos²⁹

²⁹ Podemos exemplificar como equipamentos públicos: obras de saneamento básico (água, esgoto, galerias pluviais); pavimentação (ruas e calçadas); equipamentos coletivos (hospitais, escolas, creches, praças e igrejas) e mobiliário urbano (abrigos de ônibus, lixeiras e telefones públicos).

instalados sobre espaço territorial valorizado no mercado. A outra, porém, era ilegal e desprovida desses equipamentos, com negação cotidiana do direito à cidade pelas mais variadas formas, como a falta de programas habitacionais para pessoas de baixa renda e a escassez de equipamentos coletivos como escola, postos de saúde e áreas de lazer.

Essa maneira de pensar da administração pública em geral, foi analisada num estudo que Marques e Bichir (2001) fizeram sobre o “Estado e o espaço urbano” analisando a postura dos engenheiros dos setores de infra-estrutura. Segundo os autores o entendimento desses profissionais é o de que “as prioridades estatais devem seguir a estrutura social, oferecendo os serviços primeiro (e com melhor qualidade) para os grupos sociais mais ricos e escolarizados” (2001:14), pois para eles a existência de ricos e pobres é um fator natural na estrutura social. Entretanto, a ausência de conhecimento do campo social contribui para as características de indiferença e ingenuidade da categoria em relação ao tema, alimentando o conservadorismo. “Essas características foram todas reforçadas durante o regime militar, quando as políticas estatais tinham-nas como ponto de partida” (MARQUES e BICHIR, 2001:14).

Desta forma, o inchaço demográfico das metrópoles brasileiras, iniciado na década de 1960 e causado pela transição do perfil econômico brasileiro, que passou de país agrário-exportador para urbano-industrial, requeria cidades que atendessem às necessidades primárias da população como habitação e saneamento. Diante da discrepância na efetivação social dos direitos do cidadão pelo poder público, os movimentos sociais surgiram no cenário nacional com a finalidade de mostrar a necessidade de novo direcionamento dos investimentos dos recursos públicos em serviços e bens básicos para a população de baixa renda, mostrando, tanto o que a sociedade considerava como justo, quanto às falhas da seletividade hierárquica das políticas públicas urbanas adotadas. Nesse sentido,

“a Assembleia Nacional Constituinte foi um grandioso espaço de luta política em que as forças populares tiveram um árduo trabalho, mas articularam suas demandas e fizeram o embate com poderosos *lobbies* das forças conservadoras” (SAULE JR e UZZO. 2009).

Outro fator que contribui com a luta dos movimentos sociais foi a inserção, no regimento interno da Assembleia Nacional Constituinte — ANC, de permissão para que as emendas populares pudessem ser apresentadas e compor o texto constitucional. Nesse momento a população passou a ter algum controle sobre as

propostas apresentadas, democratizando o debate sobre o destino da propriedade privada localizada no espaço urbano. Desta forma, as entidades civis como a Federação Nacional dos Arquitetos, a Federação Nacional dos Engenheiros, a Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), o Movimento dos Favelados, a Associação dos Mutuários, o Instituto dos Arquitetos, a Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), as Pastorais e os movimentos sociais de luta pela moradia, todas envolvidas no processo constituinte de luta pela moradia, fundaram, em janeiro de 1985, o Movimento Nacional de Reforma Urbana — MNRU — e assumiram a tarefa de elaborar uma proposta de lei a ser incorporada na nova Constituição Federal que visava alterar o perfil das cidades brasileiras “marcadas pela precariedade das políticas públicas de saneamento, habitação, transporte e ocupação do solo urbano, assim configuradas pela omissão e descaso dos poderes públicos” (SAULE JR e UZZO, 2009). Todos esses fatores retratavam nas cidades o perfil de uma sociedade excludente e dual, que segregava — e ainda segrega — o espaço urbano, a fim de manter e reproduzir a divisão de classes da sociedade brasileira, separando a terra urbana entre espaços legais e para ricos ou ilegais e para pobres.

Segundo Saule Jr. e Uzzo (2009) se pretendia incorporar ao processo constituinte “o conceito da reforma urbana como uma nova ética social” (SAULE JR e UZZO, 2009:2), condenando a noção de cidade como veia capitalizadora de lucros para o mercado imobiliário, indústrias e comércios, em detrimento do bem estar de muitos. A nova ética social proposta pelo MNRU denunciava e condenava

“a exclusão da maior parte dos habitantes da cidade determinada pela lógica da segregação espacial; pela cidade mercadoria; pela mercantilização do solo urbano e da valorização imobiliária; pela apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, em transportes públicos, em equipamentos urbanos e em serviços públicos em geral.” (SAULE JR e UZZO, 2009).

Assim, as reivindicações do MNRU caracterizavam o direito à cidade, como o direito a gestão democrática e participativa das cidades; pelo cumprimento da função social da cidade; pela garantia da justiça social e de condições dignas a todos os habitantes das cidades; pela subordinação da propriedade à função social; e pelas sanções aos proprietários nos casos de não cumprimento da função social. Por isso, um dos temas mais discutidos durante a ANC foi a especulação imobiliária, responsável pela existência de terrenos ociosos no interior das cidades, ou seja, pelos vazios urbanos. Da mesma forma, se discutia a necessidade de subordinar a propriedade privada ao interesse público e a utilização de tributação progressiva dos

imóveis como instrumento para atingir esse objetivo. Nesse sentido, diversos testemunhos transcritos no Diário da Assembleia Nacional Constituinte — DANC — relatam a disparidade entre a realidade praticada pelo mercado capitalista e as necessidades da sociedade, dentre os relatos encontram-se tanto os representantes dos movimentos sociais — como Movimento dos Sem Terra da Zona Leste de São Paulo — quanto os representantes das autoridades públicas envolvidas na discussão da cidade — como o Ministro do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente

“Não podemos continuar, sob pena de estarmos constantemente sofrendo invasões, sofrendo com problemas, o cidadão cada vez mais longe do seu local de trabalho, com problemas de transportes. Não podemos continuar tendo vazios urbanos, que no Brasil chegam a 60%. Em 1980, só os perímetros urbanos das nove regiões metropolitanas permitiriam, se lá usássemos todos os terrenos vazios, nesses perímetros já urbanizados, poderíamos dobrar a população das nove regiões metropolitanas” (Deny Schwartz – Ministro do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente) *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 21.07.1987, p. 115

“Para se ter uma ideia dessa acumulação de riquezas e especulação imobiliária, uma cidade como São Paulo deve ter hoje por volta de 40% de suas terras não construídas. Isso significa que as terras particulares da cidade viraram um grande investimento, como se fosse uma caderneta de poupança, isto é, uma forma de rendimento de dinheiro. (Juscelino Silva Neto. Movimento dos Sem Terra sa Zona Leste de São Paulo. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*, 23.07.1987, p. 97)

Não obstante a lucidez do discurso dos movimentos sociais e entidades de classes envolvidas na discussão da cidade e da propriedade urbana, a ANC não acatou todas as reivindicações do MNRU, e antes mesmo que fosse aprovado o texto final da constituição, já havia relato no DANC do tratamento que estava sendo dispensado à propriedade privada e sua função social. Então, o Presidente da Caixa Econômica Federal, em exercício em 1987, Sr. Marcos Freire, alertou:

“Mesmo admitindo-se, **como tudo leva a crer, que vai ser a consagração da propriedade privada no regime de livre iniciativa**, mesmo aí, que limitações, que condicionamentos o constituinte vai impor à propriedade privada? Se a propriedade privada está consagrada, mas sempre condicionada à função social, será que apenas o latifúndio se contrapõe à função social da propriedade? Será que terrenos desocupados, não utilizados, que ali estão, através de gerações sucessivas, na expectativa de uma valorização indevida, de uma especulação, será que não caberia aí também a previsão de que esse prédio, esse imóvel urbano também não está exercendo a sua função social e, conseqüentemente, sendo antissocial, caberia a previsão de instrumentos para dar função social ao imóvel urbano não devidamente utilizado? (Marcos Freire. Presidente da Caixa Econômica Federal. *Diário da Assembléia Nacional Constituinte*. 22.07.1987, p. 30) (grifos nossos)

Essas observações se fundamentavam no crescimento de ocupações de terra nas periferias das metrópoles impulsionando o surgimento de organizações sociais que articulavam as reivindicações pontuais e as agendas mais amplas ligadas ao direito à Cidade, como a Carta de Atenas, e serviram de base para o surgimento de novos movimentos sociais na década de 1990, tais como Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), fortalecendo a pauta específica da moradia popular. Em 1993 é fundada a Central dos Movimentos Populares (CMP) com o objetivo de articular diferentes movimentos populares urbanos. Além deles, a agenda do movimento comunitário já era organizada pela Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), fundada em janeiro de 1982, que agregava, desde então, grande heterogeneidade de entidades filiadas — mutuários, associação de moradores em bairros periféricos e movimentos de sem-teto.

A partir desta época, esses quatro movimentos populares — CMP, CONAM, MNLN e UNMP — são referências nacionais na luta por moradia. Entretanto, o FNRU, desde a promulgação da CF/88 mantém reuniões regulares, que pautam junto aos governos “uma plataforma que tem como princípios a função social da propriedade e da cidade, a política urbana redistributiva e a gestão democrática e participativa das cidades” (FERREIRA, 2012:5). A atuação desses movimentos de luta por moradia e reforma urbana busca resgatar o valor de uso das cidades e subjugar a mercância da terra urbana em favor de uma minoria, motivo pelo qual se tem verificado a conquista pela ampliação do direito à cidade. Não obstante, não podemos esquecer que a CF/88 não adotou todas as propostas apresentadas pela Emenda Popular de Reforma Urbana, entretanto, Ferreira (2012) alerta para o fato de que elas influenciaram as constituições estaduais e municipais elaboradas após a promulgação da CF/88, influenciando as políticas urbanas implementadas por governantes estaduais e municipais progressistas na década de 1990, dentre elas podemos citar os orçamentos e os planos diretores participativos.

1.8.1 - A propriedade urbana na Constituição de 1988

A constituição de uma nação, segundo Lassale (citado por Lenza, 2011:69) “representa a somatória de fatores reais do poder dentro de uma sociedade”, cuja legitimidade existe quando reflete as forças sociais que constituem o poder. Esse conceito nos remete à reflexão da legitimidade da CF/88 que adotou um processo democrático de formulação por meio de debates com a sociedade na Assembleia Constituinte, ficando conhecida como constituição cidadã, e inserindo em seu texto

fundamentos (art. 1º) para a formação de um Estado Democrático de Direito como a cidadania, a dignidade da pessoa humana e os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, objetivando (art. 3º) construir uma sociedade livre, justa e solidária, a fim de garantir o desenvolvimento nacional e erradicar a pobreza e a marginalização, as desigualdades sociais e regionais, visando assim, promover o bem de todos.

Dentro do processo democrático de formulação há que se considerar a política urbana como um tema nunca antes considerado importante o suficiente para que constasse da maior norma legal do país, e que conseguiu um capítulo próprio (Capítulo II) dentro da ordem econômica e financeira (Título VII), após as lutas dos movimentos sociais e do MNRU pela introdução de uma ética social no texto constitucional.

O enquadramento da política urbana como necessária para a ordem econômica e financeira sinaliza para o fato de que a propriedade privada (art. 5º, XXII e art. 170, II) foi consagrada como item relevante para o desenvolvimento urbano, desde que atenda sua função social (art. 5º, XXIII e art. 170, III).

Segundo Pinto (2010) a redação atual do §4º do art. 182, é o resultado da fusão de propostas semelhantes apresentadas por diferentes seguimentos da sociedade. Nesse sentido a desapropriação sanção, o parcelamento e o imposto progressivo demonstram o grau de indignação que a sociedade trazia à época da reforma constituinte (1988) com a condução das políticas sociais. Assim, contribuíram com o texto propostas apresentadas pelo MNRU cujo art. 9º da Proposta Popular de Emenda ao Projeto de Constituição dispunha

“Cabe ao Poder Público municipal exigir que o proprietário do solo urbano ocioso ou subutilizado promova seu adequado aproveitamento, sob pena de submeter-se à tributação progressiva em relação ao tempo e à extensão da propriedade, sujeitar-se à desapropriação por interesse social ou ao parcelamento e edificação compulsórios”

De maneira análoga, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, propôs emenda sugerindo que

“Art. 2º A lei definirá as condições nas quais o titular da propriedade imobiliária urbana deve ser compelido, em prazo determinado, a sua utilização socialmente adequada, sob pena de desapropriação por interesse social ou de incidência de medidas de caráter tributário”

Propondo no mesmo sentido, estava o texto da Emenda do relator da subcomissão, de autoria do constituinte Luis Roberto Ponte:

“Art. 1º Toda família terá direito a uma moradia digna com infraestrutura urbana adequada, para o que implementar-se-ão o seguintes instrumentos:

(...) XI – legislação que definirá as condições nas quais o titular da propriedade imobiliária urbana será instado a , em prazo determinado, dar-lhe uma utilização socialmente adequada, sob pena de desapropriação por interesse social ou de incidência de medidas de caráter tributário”

Outro aspecto relevante trazido pelo art. 182, § 4º é o fato de que trouxe nova qualificação jurídica também para o parcelamento e a edificação do solo urbano, deixando de ser exclusivo direito do proprietário sobre a propriedade privada urbana para se tornar direito um direito coletivo, pois se encontra vinculado à qualidade de vida e à dignidade da pessoa humana do cidadão, passando do aspecto privado para o aspecto público e limitando a liberdade do proprietário sobre seu bem em benefício da sociedade. Pinto (2010) citando Moreira Neto (1991) relata que “o imóvel urbano não é mercadoria, que se estoca e se especula, mas um bem individual de expressão social, com seus contornos econômicos sujeitos a definições restritivas de interesse público específico local”.

O texto constitucional não definiu o que é a função social da propriedade urbana, nem tão pouco determinou que o plano diretor o fizesse. A literatura urbanística e jurídica também não definiu esse conceito o que não impede que tomemos emprestado os requisitos de cumprimento da função social da propriedade rural (art. 186 CF/88), adequando-os aos casos da propriedade urbana (TARTUCE, 2011). Desta forma, a propriedade urbana poderá cumprir sua função social com: I) o aproveitamento racional e adequado do solo; II) a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III) a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e, IV) a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Assim, cumpre a função social da propriedade urbana aquele que a lhe atribui uma atividade útil, assim considerada o uso, a locação, a cessão de uso, o comodato, ou a exploração da terra por meio de plantio de hortas ou pomares comunitários. Aos proprietários de terra urbana que não vincularem sua(s) propriedade(s) a uma função social e permitirem que o solo urbano sob sua responsabilidade permaneça não edificado, subutilizado ou não utilizado, o município pode exigir o adequado aproveitamento do solo.

No que pertine as competências para tratar os vários assuntos que se relacionam com a questão urbana, o constituinte optou por dividi-las entre os entes da federação, cabendo ao Município a competência específica para formular políticas de desenvolvimento com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade a fim de garantir o bem-estar de seus habitantes (182). Aos Municípios cabe a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art.

30, VIII). A política de desenvolvimento urbano, entretanto, foi delegada ao Poder Público municipal, e de acordo com o art. 182 CF/88, as 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. Para tanto, deverão ser fixadas pelo plano diretor urbano, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, sendo considerado como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Assim, à política urbana coube especificar que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Para tanto, o município deve se valer dos instrumentos jurídicos que facilitam a ordenação do solo urbano e se articulam de maneira sucessiva, quais sejam: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, resgatáveis em até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Embora a norma estabeleça como “faculdade” do proprietário, caso não promova o aproveitamento adequado estará sujeito às penalidades (§4º do art. 182) sucessivas do parcelamento ou edificação compulsórios, imposto predial e territorial e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, cujo resgate se dará em até dez anos. Essas penalidades visam compelir o proprietário desidioso a promover a inclusão social do solo urbano.

Coube à União a atribuição para editar normas gerais referentes ao desenvolvimento urbano, inclusive nos quesitos habitação, saneamento básico e transporte público (art. 21, XX), os planos nacionais e regionais para elaborar e executar o desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX). Nesse sentido, as regras gerais para o desenvolvimento urbano foram editadas em 2001, na L. nº 10.257, o Estatuto da Cidade.

1.9 — A propriedade urbana e o Estatuto da Cidade

As propostas de reforma urbana que não foram incluídas no texto constitucional passaram a tramitar no Congresso Nacional por meio de projeto de lei e, após mais de dez anos de modificações, culminaram na L. 10.257/01, conhecida como Estatuto da Cidade. Entretanto, a aprovação do Estatuto não foi pacífica, pois as associações e instituições ligadas aos grandes proprietários articulavam suas forças

contra a aprovação do Estatuto. Dentre essas instituições Bassul (2004) cita a Sociedade Brasileira de Defesa da Tradição, Família e Propriedade (TFP) onde os proprietários imobiliários ligados à instituição, consideravam o projeto de lei como uma reforma urbana de caráter socialista e confiscatório, que incidiria contra os consagrados princípios naturais da propriedade privada e da livre iniciativa, pregados também pela doutrina social da Igreja e arraigados na sociedade brasileira. O conservadorismo da TPF alegava inclusive que o Plano Diretor poderia propor que moradores de rua ou outros desabrigados ocupassem os quartos subutilizados das casas de família.

Da mesma forma, o seguimento empresarial voltado para a construção do solo urbano, como construtores e incorporadores não aceitava as alterações que o Estatuto poderia provocar na forma de uso e ocupação do solo, pois interferiria nos processos de compra e venda de imóveis entre particulares. Tema como a função social da propriedade “sofreram sérias restrições” (BASSUL, 2004:101) dentre elas sua conceituação, o que até hoje não se tem, sem esquecer a usucapião coletiva que era considerada incentivo à invasão. O boicote ao Estatuto veio também de parlamentares empresários que teriam seus interesses contrariados.

Entre idas e vindas dentro das casas do Congresso Nacional, o Estatuto foi aprovado como objetivo de auxiliar os municípios brasileiros a aplicar os princípios sobre política urbana da CF/88. A autonomia adquirida pelos municípios com a nova ordem constitucional precisava de diretrizes para o auto-governo da vida administrativa. Alguns municípios como Diadema, Santo André, Porto Alegre e Recife, foram pioneiros em adotar leis que tratavam de políticas urbanas e ambientais para a condução das questões urbanas que lhes eram peculiares. Não obstante, os demais municípios brasileiros necessitavam de regulamentação de normas urbanísticas, em âmbito federal, que lhes orientassem no trato das questões jurídicas e políticas e auxiliassem na aplicação dos princípios constitucionais.

Então, com a apresentação do Projeto de lei nº 181/89 o senador Pompeu de Sousa, visando regulamentar o capítulo de política urbana da CF/88 iniciou o processo de formulação de regras que direcionassem os rumos e apontasse os instrumentos de políticas urbanas adequados para que as cidades fossem viáveis. Assim “um longo processo de mobilização social e uma concorrida disputa política aconteceram ao longo da década de 1990 e início do novo século, dentro e fora do Congresso Nacional” (FERNANDES, 2010:60). Essa disputa acarretou o surgimento de normas que objetivavam beneficiar a sociedade enquanto uma regra geral não era instaurada. Nesse sentido destacam-se a Lei Federal nº 9.790/1999 que regulamentou

a ação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público — OSCIP, permitindo que determinadas entidades civis recebessem recursos públicos; a aprovação da Emenda Constitucional nº 26, em 2000, instituindo o direito à moradia como direito social no art. 6º da CF/88; e a Lei Federal nº 11.124/2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação por Interesse Social – SNHIS, cujo objetivo principal consiste na implementação de políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, que, segundo o Ministério das Cidades “compõe a quase totalidade do déficit habitacional do País”³⁰. Por esse motivo a aprovação de estatuto foi relevante para a condução das questões urbanas no país e tem sido, desde sua publicação em 2001, objeto de estudo por autores e pesquisadores de reconhecida notoriedade acadêmica como Saule Jr (2009), Maricato (2010), Osório (2010), Fernandes (2010), Alfonsin (2010) entre muitas outras autoridades no assunto que debatem as problemáticas do território urbano. Alguns autores como Saule Jr. (2009) possuem reservas quanto à redação final do estatuto visto que nem todas as reivindicações foram aceitas tal qual apresentadas durante sua formulação, no entanto, outros autores como Bassul (2004) têm uma visão positiva do texto final que foi aprovado após as discussões parlamentares, uma vez que a lei retrata de maneira formal quais são os direitos urbanos, a base para que seja alcançado e os instrumentos passíveis de permitir o alcance desses direitos.

Desta forma, caracterizou como direito urbano o direito às Cidades sustentáveis, à terra urbana, à moradia, ao saneamento básico, à infra-estrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. O elemento base para alcançarmos esses direitos passa pela atribuição de uma função social à propriedade urbana, garantindo o acesso à terra urbana dotada de equipamentos públicos. Dar função social à propriedade equivale em equilibrar os interesses coletivos e individuais para que todos possam desfrutar dos benefícios da cidade e possibilitar uma distribuição mais justa dos ônus e dos bônus da cidade, o que se opera com uma gestão democrática da cidade. Democracia que começa pela formulação do plano diretor participativo com a colaboração da sociedade apresentando as necessidades locais no momento da formulação do plano, na execução do planejamento e políticas públicas por meio da gestão participativa.

Em razão dessas perspectivas de democratização do espaço urbano estarem inscritas no estatuto que Bassul (2004) afirma que “se o acolhimento da Emenda Popular da Reforma Urbana, em termos literais e a depender da referência

³⁰ <http://www.cidades.gov.br/index.php/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social-snhis>. Site consultado em 11/01/2013.

adotada, pode oscilar entre 84 e 93% de suas proposições, no campo qualitativo é razoável afirmar que seus princípios e seu conteúdo crítico foram integralmente incorporados à nova ordem jurídico-urbanística brasileira. Na verdade, ainda que tardiamente, o Estatuto da Cidade, mais do que abrigar os preceitos da reforma urbana que integraram a Emenda Popular, excedeu-os. Quando agregaram diretrizes e instrumentos concernentes à sustentabilidade ambiental; instituíram múltiplos mecanismos de regularização fundiária, como as ZEIS ou mesmo a transferência do direito de construir; estabeleceram instrumentos como o direito de superfície, a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas e o consórcio imobiliário, potencialmente úteis aos propósitos da reforma urbana; ou municiaram o Ministério Público para promover a defesa do ordenamento urbanístico como direito coletivo, as normas que hoje consubstanciam o direito urbanístico foram adiante, inovadoramente e no mesmo sentido, do que continha a Emenda Popular da Reforma Urbana.

Desta forma, para os efeitos dessa pesquisa, faremos uma apresentação do Estatuto da Cidade mostrando de forma breve os institutos que por fim foram aprovados. Entretanto, o debate mais aprofundado se restringirá aos três institutos de política urbana registrados no art. 182 da CF/88 e à preempção (art. 4º, IV, m, EC), o que contabiliza um total de quatro institutos a serem estudados com o objetivo de informar sua importância no ordenamento da cidade e como sua efetivação pode contribuir para a formação de uma cidade voltada para o cidadão. Nesse sentido analisaremos o parcelamento, edificação e utilização compulsórios do solo, o IPTU progressivo, a desapropriação sanção e a preempção.

Todavia, antes de adentrarmos na análise dos institutos escolhidos, por motivos didáticos convém que se relate, ainda que de forma sucinta, que a finalidade do Estatuto da Cidade é estabelecer “normas de ordem pública e interesse social” (art. 1º, parágrafo único) que visem a construção de cidades funcionais, dotadas de vias de circulação que propiciem fluidez ao trânsito, que promovam a inclusão social com a construção de habitações em locais dotados de equipamentos públicos já instalados evitando a deterioração por falta de uso ou pelo uso inadequado e a valorização imobiliária de determinadas áreas em detrimento de outras, que planejem o crescimento com a preservação ambiental da flora, da fauna e dos mananciais hídricos, dentre outras atribuições. Assim, ao estabelecer que suas regras são de ordem pública o Estatuto atribui a responsabilidade de sua execução ao poder público, o que equivale dizer que “importa nova configuração das normas urbanísticas, que não

podem mais ser concebidas como simples regras do exercício do poder de polícia” (SILVA, 2010:41).

Quanto ao fato de as normas serem de interesse social, significa dizer que precisam estar voltadas para o interesse da sociedade como um todo e não apenas de uma classe, seja ela qual for. Motivo pelo qual os instrumentos (como o direito de preempção e o usucapião – art. 4º EC) e diretrizes (como o direito à cidade sustentável – art. 2º EC) do estatuto precisam ser estabelecidas no intuito de possibilitar que o espaço urbano seja um elemento de integração e desenvolvimento social, contribuindo para o desenvolvimento pessoal e econômico de cada cidadão em particular oferecendo a todos que nele circule ou habite, ou dele necessite para o exercício de suas atividades laborais, por exemplo, condições favoráveis e sustentáveis para tanto. O que leva a crer que o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (art. 2º) tem por pressuposto a adoção de uma política urbana em benefício do cidadão ordenada por diretrizes gerais que deverão ser observadas e complementadas pelos municípios. Entre essas diretrizes (art. 2º), encontram-se direitos básicos que ainda são violados, tais como: 1) o direito a “cidades sustentáveis”, assim considerado o direito “à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (art. 2º, I, EC); 2) a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; 3) a democratização da gestão pública com a participação popular que precisa ocorrer tanto na formulação quanto na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; 4) a cooperação entre agentes públicos e privados no processo de urbanização; 5) o planejamento do desenvolvimento das cidades, o que exige uma adequada distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, evitando e corrigindo as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; 6) ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar não apenas a utilização inadequada, incompatível e inconveniente dos imóveis urbanos, bem como a sua retenção especulativa que resulte na subutilização ou não utilização do mesmo. A ordenação do uso do solo requer, da mesma forma, a normatização do parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura da cidade, por isso se faz necessário o controle da instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego a fim de que se instale infraestrutura correspondente. Nesse tópico se enquadram ainda a importância de evitar a poluição e a degradação ambiental e a deterioração de áreas urbanizadas;

7) 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; 8) 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; 9) a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; 10) 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; 11) a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; 12) a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; 13) 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; 14) 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; 15) 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; 16) a isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Essas diretrizes são estabelecidas em cumprimento ao critério de divisão de competências entre os entes federados em matéria de urbanismo. Desse modo, a competência concorrente existente entre os entes federados União, estados, distrito federal e municípios, significa que os quatro entes federados podem legislar sobre urbanismo, mas cada qual precisa se limitar ao papel que lhe fora atribuído. Assim, à União cabe a formulação de lei que estabeleça regras gerais a serem seguidas em todo o território nacional como parâmetro para as normas locais, o que se fez com a publicação do estatuto. Quanto ao município, cabe a adoção de políticas urbanas que ordenem o território e elaborem e executem política de desenvolvimento urbano. Então, o município poderá valer-se de diversos instrumentos para o planejamento municipal da cidade, dentre eles destaque-se: o plano diretor urbano; a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; o zoneamento ambiental; o plano

plurianual; as diretrizes orçamentárias e orçamento anual; a gestão orçamentária participativa; os planos, programas e projetos setoriais e os planos de desenvolvimento econômico e social.

Dentre os instrumentos de planejamento da cidade o de maior destaque é o plano diretor urbano, em razão de ser obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e ser a referência constitucional para o cumprimento da função social da propriedade e, por conseguinte, da cidade. Não obstante passou a ser exigido também para cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico ou influenciadas por empreendimentos com impacto ambiental significativo.

As regras para divisão do solo são reguladas pelos instrumentos de parcelamento, uso e ocupação do solo e pelo zoneamento ambiental e tem por objetivo estabelecer parâmetros de construção no solo urbano. O estatuto, tendo uma visão mais abrangente e pensando a cidade em perspectivas distintas, previu não apenas o ordenamento do território, mas, sobretudo, o ordenamento das finanças do erário como a adoção de uma gestão participativa que facilita a fiscalização da aplicação das finanças públicas e a concretização de projetos setoriais e do plano diretor. A gestão democrática poderá ocorrer também por meio da ação de conselhos de política urbana, da iniciativa popular de leis e da realização de debates, audiências, conferências e consultas públicas.

O Estatuto da Cidade, elencou um vasto número de institutos jurídicos e políticos que, quando aplicados, permitem o melhor aproveitamento do espaço urbano. Então, não podemos esquecer: 1) da usucapião especial para fins de moradia: dispositivo auto-aplicável que (art. 183, CF/88) permite que imóveis particulares de até 250 m², ocupados há mais de cinco anos, sem oposição, por quem não possua outro imóvel, tenham o domínio transferido ao ocupante; 2) da concessão de uso especial para fins de moradia: solução política e jurídica para que os imóveis públicos não fossem objeto de usucapião, por isso permite que esses imóveis tenham a posse regularizada; 3) a concessão de direito real de uso, que já constava de nosso ordenamento jurídico pelo Decreto-lei n° 271 de 1967 e se difere do usucapião e da concessão de uso especial, porque pode ser utilizado voluntariamente pelo proprietário do imóvel, público ou particular, para transferir a posse e o uso, retendo a propriedade; 4) as zonas especiais de interesse social (ZEIS) caracterizadas como áreas urbanas em que a legislação autoriza padrões diferenciados de uso e ocupação do solo, visando regularizar ocupações subnormais ou facilitar a oferta de lotes e habitações para a população de baixa renda; 5) o direito de superfície, modalidade de transferência do direito de construir, gratuita ou onerosa, por escritura pública, sem

que este alcance a propriedade do solo. Aqui há uma separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, tornando mais flexível a utilização dos terrenos urbanos; 6) a contribuição de melhoria, já prevista no Código Tributário Nacional e na CF/88 e no Decreto-lei nº 195, de 1967, vem a ser um tributo que incide sobre a valorização do imóvel de propriedade privada que decorra de obras públicas, permitindo a recuperação, pelo poder público, do investimento realizado em determinado local e que tenha valorizado os imóveis ali existentes; 7) a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso que consiste na possibilidade de o município estabelecer determinado coeficiente de aproveitamento dos terrenos, a partir do qual, e até um coeficiente máximo, o direito de construir excedente deverá ser adquirido do poder público. O mesmo poderá ocorrer quando o uso for alterado e resultar na valorização do imóvel; 8) as operações urbanas consorciadas: permitem um conjunto de intervenções e medidas, consorciadas entre poder público e iniciativa privada, com vistas a alcançar transformações urbanísticas de maior monta. No âmbito das operações urbanas consorciadas, o direito de construir pode ser expresso em certificados de potencial adicional de construção, vendidos em leilão ou utilizados para o pagamento de obras; 9) as operações urbanas consorciadas não se confundem com o consórcio imobiliário pois este incide sobre os imóveis ociosos, alcançados pela obrigação de parcelar, construir ou utilizar. O proprietário transfere seu bem ao poder público e recebe como pagamento, após a realização das obras, unidades imobiliárias urbanizadas ou edificadas. Relevante anexar ao rol de institutos acima relacionados a transferência do direito de construir, que faculta o exercício desse direito em imóvel distinto do que originalmente o detinha.

A utilidade deste instrumento consiste no fato de permitir afastar ou até mesmo reduzir os custos com a desapropriação para a implantação de equipamentos urbanos ou para a regularização de ocupações de baixa renda em áreas privadas. Por fim, o estudo de impacto de vizinhança que consiste em relatório técnico, exigido em lei municipal, para a concessão de licenças e autorizações de construção de empreendimentos ou funcionamento de atividades que possam afetar a qualidade de vida da população residente numa área específica e em seu entorno.

Posto isto, há de se considerar que as diretrizes e os instrumentos urbanísticos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade também necessitam de orientação para serem implementadas, tal qual os princípios constitucionais urbanísticos necessitavam das regras gerais estabelecidas pelo Estatuto, conforme expressado acima. Desta maneira, a Medida Provisória – MP nº 2.220 de 04 de setembro de 2001 criou o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, transformado em Conselho

das Cidades, em 2003, pela L. nº 10.683 (mesma lei que criou o Ministério das Cidades) que tem por função emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e de outros atos normativos que se refiram ao desenvolvimento urbano. A partir de então o Estatuto da Cidade além de servir de base para interpretação de princípios constitucionais, teria as resoluções do Conselho das Cidades como base para a interpretação de suas próprias regras.

Por fim, o Estatuto da Cidade alterou a lei de Ação Civil Pública (L. 7.347/85) dando autoridade ao Ministério Público para ajuizar ação cautelar para evitar dano ao meio-ambiente e à ordem urbanística, num ato de fiscalização do cumprimento das regras do plano diretor urbano. Entretanto, o Ministério Público do município de Campos ainda não usou esse instrumento jurídico para fazer valer a ordenação do território em Campos, visto que não foi encontrada Ação Civil Pública ajuizada após a entrada em vigor da L. 7.972/2008, que se referisse às questões urbanas.

Posto isto, concluímos que o Estatuto da Cidade tem por objetivo resguardar duas funções sociais: a *função social da cidade*, por meio da qual a população de baixa renda, sobretudo, tem direito ao acesso aos serviços públicos fornecidos pela administração pública e ao meio ambiente sadio, e a *função social da propriedade*, donde se permite a distribuição da propriedade para todos e se propicia a construção de uma cidade igualitária com a maximização do aproveitamento do espaço urbano.

De acordo com SILVA (2010) O Estatuto da Cidade necessita de “coesão dinâmica” vez que tem a finalidade de projetar o futuro sobre uma realidade vivenciada no cotidiano da população local de qualquer cidade. O aplicador da norma urbanística necessita ter uma visão global e dinâmica com as normas de outras áreas especializadas aplicáveis ao caso. Motivo pelo qual a subjetividade da propriedade da forma como sempre fora vista pelos civilistas necessita sucumbir ao princípio da supremacia do interesse público e dotar de qualidade social a propriedade que não atenda sua função primeira que é a justa distribuição dos benefícios da urbanização.

CAPÍTULO II — METODOLOGIA DE PESQUISA

Neste capítulo apresentaremos a metodologia que orientou o desenvolvimento da pesquisa, tendo por subsídio a reflexão teórica desenvolvida e os estudos empíricos realizados.

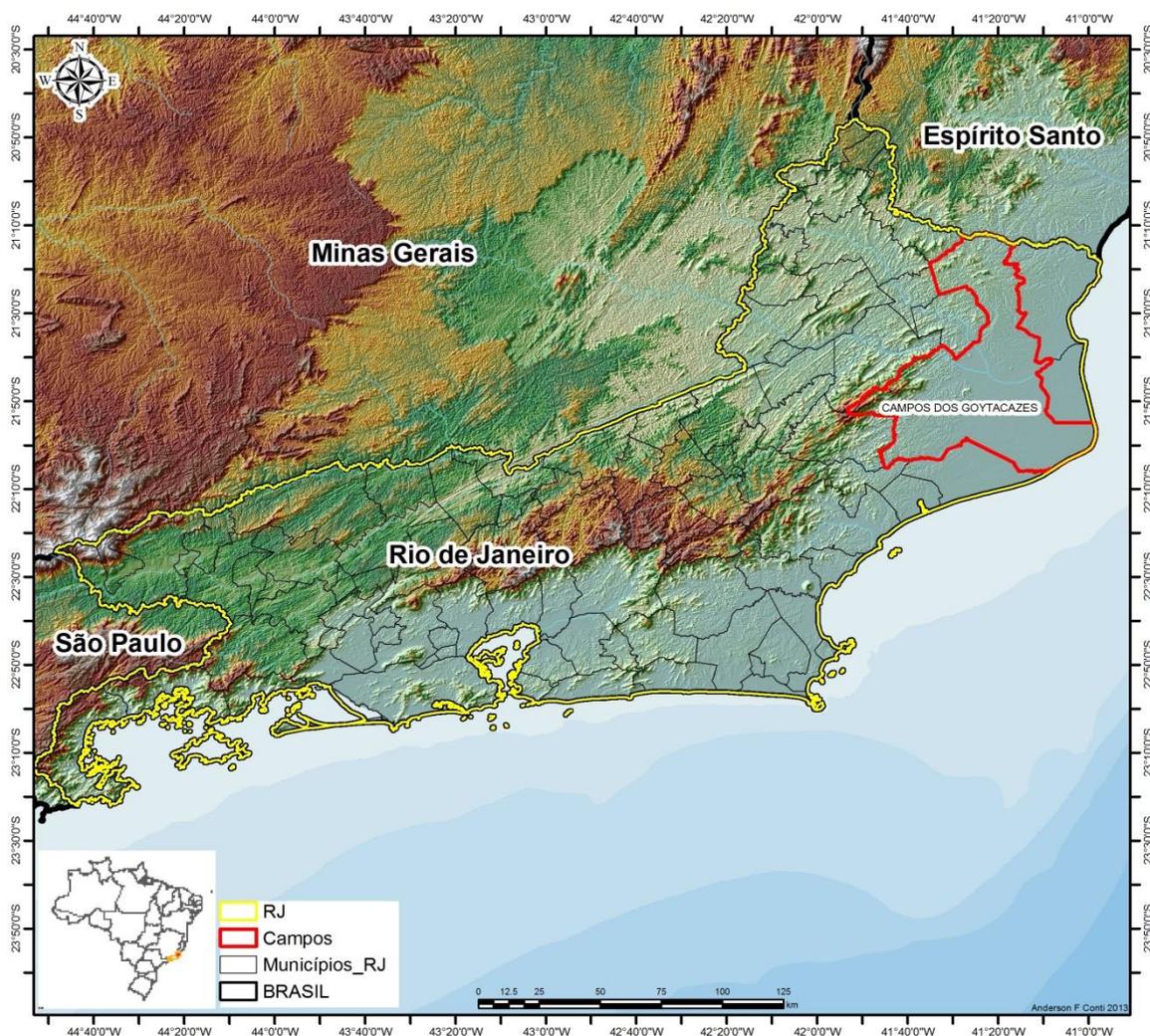


Figura 3: Área de estudo: Município de Campos dos Goytacazes/RJ. 2013.

2.1 — Recorte espacial

O estudo adotou como objeto os vazios urbanos sob a ótica do direito urbanístico, tendo como referencial teórico o direito de propriedade e a função social da terra à luz da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade — L.

10.257/2011. Por unidade de análise foi escolhido o perímetro urbano do distrito sede de Campos dos Goytacazes/RJ, município com segundo Censo Demográfico IBGE 2010³¹, possui 463.545 habitantes, sendo que 418.565 residem na zona urbana. Com área de 4.027 Km² de extensão territorial, sendo que a área de estudo se refere ao perímetro urbano delimitado no Mapa 08 do Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes, abaixo. Escolha que se originou da observação da distribuição da malha urbana e do interesse em buscar os motivos que originam a existência de grandes vazios urbanos dentro do perímetro urbano da cidade de Campos.

A estrutura urbana de Campos dos Goytacazes se mostra propícia ao estudo empírico do processo de capitalização do espaço urbano e a atuação os personagens públicos e privados na construção deste espaço. Para tanto foram comparados o perímetros urbanos traçados pelos planos diretores de 1991 e de 2008, no intuito de demonstrar o processo de demarcação da expansão do perímetro urbano da cidade, conforme figuras 04 e 05, bem como de delimitação dos vazios urbanos.

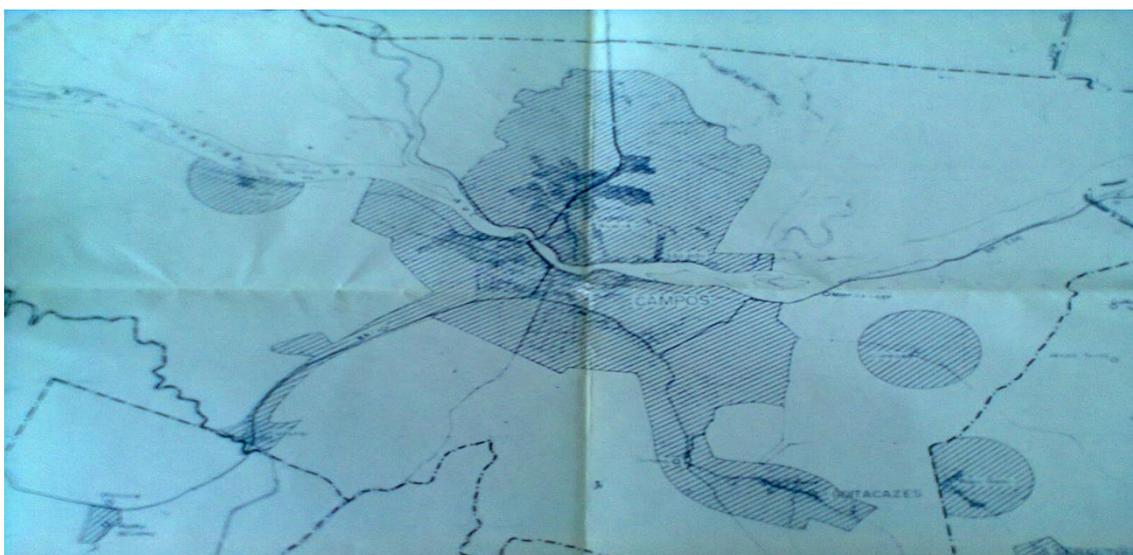


Figura 4: Mapa com a demarcação do perímetro urbano de 1991. Lei nº 5.251/1991. Fonte: Câmara de Vereadores de Campos dos Goytacazes. 2013.

³¹Ver

site

IBGE:

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_rio_de_janeiro.pdf. Acessado em 03/2013.

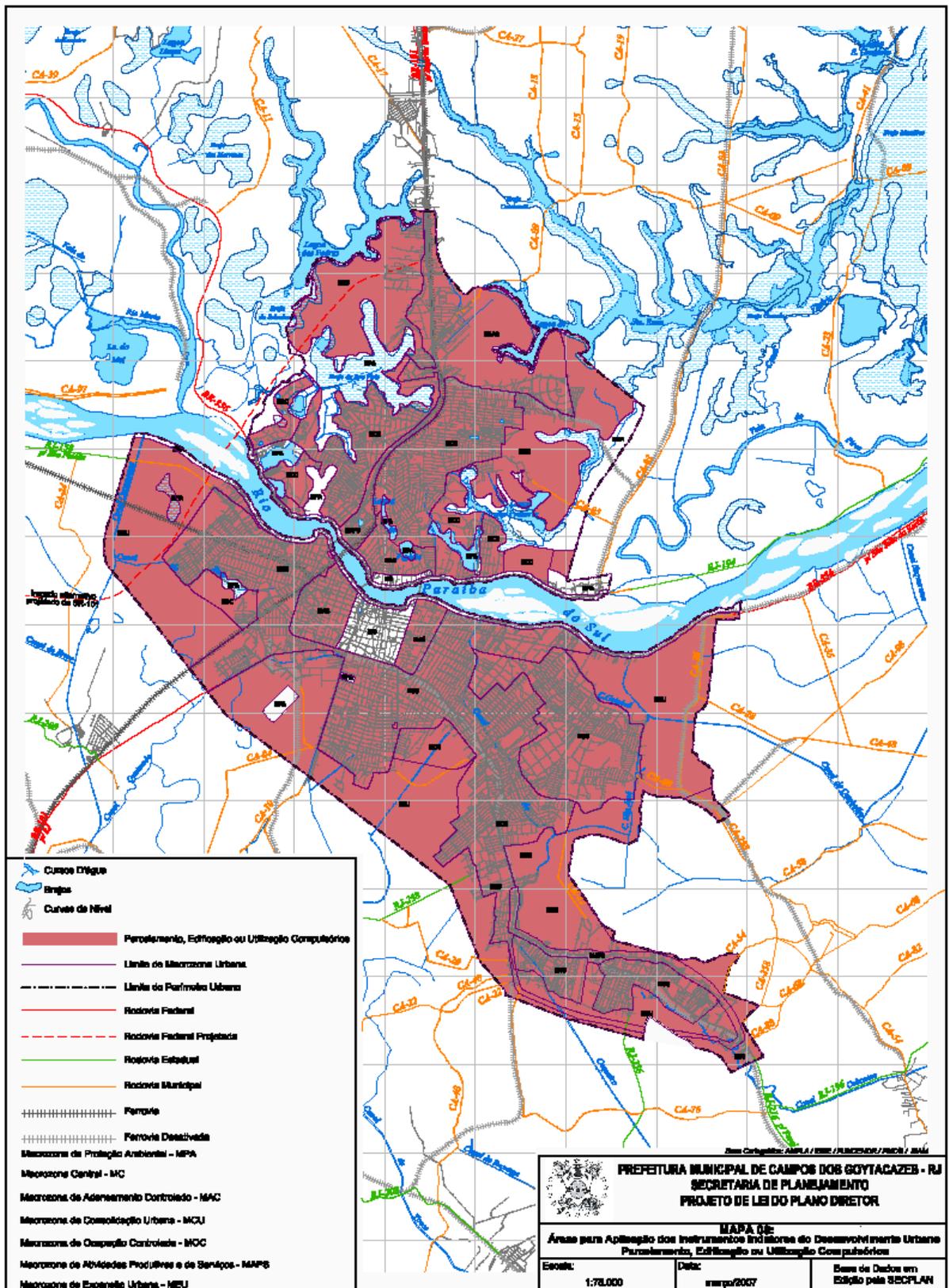


Figura 5: Mapa 8 do Plano Diretor Municipal, com a demarcação do perímetro urbano de 2008. Lei nº 7.875/2008.

2.1.1 — Escolha dos instrumentos urbanos definidos no Estatuto da Cidade

Para fins da pesquisa, foram escolhidos os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o IPTU progressivo, a desapropriação sanção e o direito de preempção por se caracterizarem como instrumentos de restrição ao direito de propriedade que possibilitam o planejamento do território urbano por meio da criação de um cronograma de execução de projetos subsidiado por um banco de dados com informação das propriedades que se encontram suscetíveis de se tornarem propriedade do município num determinado espaço de tempo. Por isso, entendemos que os instrumentos escolhidos são apropriados para o aproveitamento adequado do solo e para a efetivação da função social da propriedade e da cidade, principalmente quando aplicados sobre os vazios urbanos.

2.1.2 – A pesquisa

Para responder às questões da pesquisa, analisou-se o Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes, L. nº 7.972/2008 — PDMCG/2008, e sua contribuição para a concretização de função social da terra urbana no município, tendo por referência as normas ditadas pelo Conselho das Cidades e pelo Ministério das Cidades.

Para a compreensão dos motivos que geraram a formação dos vazios urbanos em Campos, foram resgatadas as demarcações urbanas de Campos nos planos diretores de 1991 e 2008. Por isso, a pesquisa demandou a adoção de triangulação de dados, onde foram feitas análises com métodos diferenciados, buscando-se a validade dos resultados, o que exigiu a análise do objeto nas perspectivas documental, legislativa e espacial.

A perspectiva documental consistiu no levantamento da atuação da administração na aplicação dos instrumentos escolhidos. Esta fase se dividiu em duas etapas; na primeira etapa foram analisadas as respostas fornecidas pela Secretaria Municipal de Finanças às indagações sobre a implantação do IPTU progressivo, a arrecadação do IPTU comum e a quantificação percentual dos espaços vazios e dos espaços edificados dentro da malha urbana, dentre outras. Na primeira visita que fizemos à Secretaria de Finanças, ao expormos o objetivo de nossa pesquisa, o responsável pelo protocolo informou que não obteríamos êxito na coleta dos dados sobre IPTU, demonstrando que era vedado o fornecimento de informações sobre este assunto. Entretanto, acompanhamos o andamento do processo administrativo, indo

pessoalmente à Secretaria para demonstrar a importância do assunto para nossa pesquisa. Dois meses após o protocolo do requerimento, recebemos um telefonema do Secretário de Finanças, Sr. Benilson Paravidino, se desculpando pela demora na resposta e informando que estaria pronta na semana seguinte. O que de fato ocorreu.

A segunda etapa consistiu em levantamento e análise da legislação no período de 2008, data da vigoração do PDMCG/2008, até 2012, na Secretaria de Governo, com a leitura dos diários oficiais publicados neste período. Obtivemos cópia de todos os decretos que expropriaram as áreas onde foram instaladas as moradias do programa habitacional da Prefeitura “Morar Feliz”. Essa busca substituiu a solicitação, não atendida, de entrevista ao Procurador geral da prefeitura de Campos para indagações sobre o procedimento da administração municipal em relação à ocupação dos vazios urbanos e ao cumprimento da função social da propriedade privada em solo campista. A entrevista seria interessante para a pesquisa em razão do fato de os atos administrativos ou legais mais complexos como contratos de compra de imóveis e expropriação sanção demandarem análise e parecer jurídico. O que poderia revelar dados importantes sobre os instrumentos urbanísticos escolhidos. Contudo, não foi possível.

A legislação analisada abrangeu as leis municipais nºs 7.972/2008 — PDMCG/2008, 7.975/2008 — Parcelamento do solo, 7.974/2008 — Uso e ocupação do solo; a lei federal nº 10.257/2001 — Estatuto da Cidade, Constituição Federal de 1988 e resoluções do Conselho das Cidades.

Foram adotadas entrevistas semi estruturadas que foram aplicadas em 2012 aos dois arquitetos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal — IBAM, contratados para assessorar a formulação do PDMCG/2008, dois formadores de opinião da academia, representando o Instituto Federal Fluminense e o Instituto de Ensino Superior do Centro Educacional Nossa Senhora Auxiliadora e a ex-secretária de planejamento da Prefeitura de Campos, no ano de 2008.

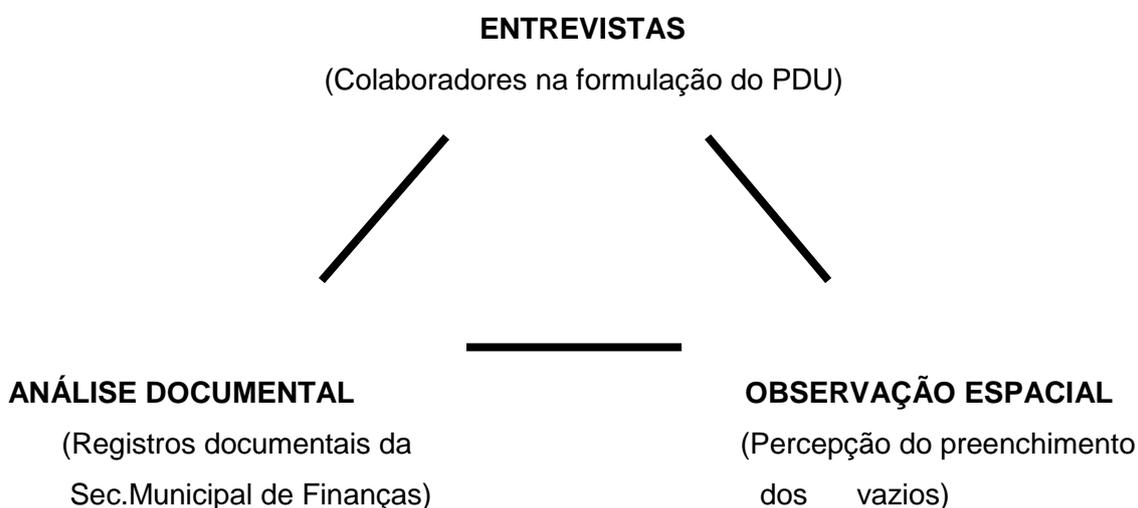
Em um pré-teste, em 2011, foi entrevistado o vice-presidente da Empresa Municipal de Habitação — EMHAB. Foram também entrevistados sócios de três corretoras de imóveis que foram denominadas como corretora A, B e C, uma vez que pediram para não serem identificadas. Essa etapa possibilitou verificar a forma de atuação do mercado imobiliário no espaço urbano.

Realizamos também pesquisa no arquivo público, onde resgatamos dados históricos da cidade, desde o século XIX.

A coleta de dados se fez presente também na pesquisa bibliográfica, com a busca por dados que permitissem o desenvolvimento aprofundado do tema proposto.

A análise espacial consistiu em observações *in loco*, não participativa, da ocupação e valorização dos vazios urbanos, tanto por meio de investimentos imobiliários privados, quanto pela intervenção pública urbana com instalação de equipamentos de infraestrutura e saneamento.

Para melhor compreensão da metodologia adotada, a visão esquemática desse projeto compreende:



A análise documental adotada se direcionou a análise da responsabilidade social da propriedade por meio da legislação municipal voltada ao planejamento do espaço urbano. Dessa forma, a unidade de análise foi o vazio urbano não edificado e sem função social.

2.1.3 — Interpretação dos dados

Na análise dos dados, as entrevistas foram transcritas na íntegra, preservando-se a integridade dos discursos e dos pontos de interesse da pesquisa. O PDMCG/2008 é uma relevante fonte de dados para o estudo e foi analisado com intuito de compreender em que sentido orientou e direcionou a expansão da malha

urbana de Campos e, de que maneira buscou racionalizar a ocupação dos espaços situados em áreas de expansão urbana, sobretudo no que se refere ao crescimento da cidade em direção às terras rurais. A análise das entrevistas permitiu observar que os entrevistados, em sua maioria — exceção feita aos engenheiros do IBAM que participaram apenas da formulação do PDMCG/2008 — relatam que os instrumentos utilizados pela pesquisa não foram implantados e que em sua totalidade alguns instrumentos urbanísticos do plano diretor que poderiam dar à cidade um ambiente sustentável por meio da preservação de seus recursos ambientais e pela construção de vias públicas que permitiriam a melhor comunicação entre os bairros e maior fluidez do tráfego, não tiveram seus projetos finalizados.

Uma curiosidade acerca da forma de convocação da população para participar da formulação do PDMCG/2008 é a discrepância de opiniões entre a FENORTE e a ex-secretária de planejamento da prefeitura no ano de 2008. Para a FENORTE, a divulgação feita em jornais não foi suficiente para incentivar o engajamento da população, pois *“não houve uma divulgação assim... saiu algumas notas nos jornais, mas não houve uma divulgação assim pelo rádio, pela televisão...”*. Entretanto, a ex-secretária atribui a falta de participação da população ao descrédito que as pessoas têm em relação ao poder público e aos políticos em geral.

CAPÍTULO III — OS VAZIOS URBANOS E SUAS REPERCUSSÕES ESPACIAIS E SOCIAIS

Neste capítulo abordaremos os vazios urbanos sob a ótica dos pesquisadores e como eles se revelam na prática de uma cidade e, para tanto, teremos como modelo empírico a cidade de Campos dos Goytacazes, revelando sua origem histórica e os motivos socioeconômicos da formação dos vazios nela situados, bem como a forma como direcionaram e direcionam o crescimento da cidade. Para alcançar esse objetivo, examinamos a distribuição do espaço por meio dos planos diretores cujos instrumentos permitiram que a cidade tomasse a configuração atual, seja pelas intervenções urbanas adotadas, seja pelas intervenções que não saíram do papel. Entretanto, ambas contribuíram para a existência de vazios urbanos.

3.1 — A formação do espaço urbano em Campos dos Goytacazes

Neste tópico trataremos da estrutura social do espaço urbano de Campos dos Goytacazes observando os aspectos econômicos, políticos, institucionais e físicos que a definiram distribuição espacial da cidade. Para tanto, examinaremos a distribuição do espaço por meio dos planos diretores que moldaram a zona urbana da cidade, com ênfase para a configuração dos vazios urbanos.

3.2 — Delimitações históricas

O município de Campos dos Goytacazes teve sua origem com a ocupação do território para fins de moradia pelos os índios goitacazes. Em 1536, por meio da Carta de Doação datada de 28 de agosto deste mesmo ano, a planície Goytacá passou a fazer parte da capitania doada a Pero de Góis da Silveira. Entretanto o processo de colonização ocorreu a partir de 1627, quando o Governador-geral, Martin Corrêa de Sá incentivou a construção de currais próximos à Lagoa Feia e à Ponta de São Tomé visando a ocupação territorial por meio do desenvolvimento da pecuária, que seria útil para a lavoura açucareira e para a montagem de engenhos.

A exemplo do que ocorreu na colonização do Brasil com a chegada dos portugueses em 1500, em Campos dos Goytacazes também os jesuítas e beneditinos ajudaram no processo de interação entre as diferenças culturais existente entre o

homem branco e os índios. Entretanto, isso não bastava para a ocupação territorial, pois as contendas se davam também entre os homens brancos, que se dividiam entre os herdeiros dos sete capitães que haviam recebido terras para a instalação de currais na Lagoa Feia e na Ponta de São Tomé, os colonos arrendatários de sesmarias e os representantes da Coroa portuguesa, fato que incentivou a retomada do controle das terras pela Coroa em 1752, e já em 1833 a Vila de São Salvador dos Campos dos Goytacazes passou a ser comarca. As vilas se caracterizavam como território de maior aglomeração de pessoas e, por isso, recebiam a instalação de símbolos de aglomeração como a Igreja, a Casa de Câmara, a Cadeia e o Pelourinho, ou ainda símbolos do poder econômico e de distinção social como os solares dos senhores de engenho e de terras.

Com o advento da independência muitas vilas passaram à categoria de cidades, dentre elas Campos dos Goytacazes, que em 28 de março de 1835, por meio da Lei Provincial nº 06, deixou de ser a Vila de São Salvador dos Campos dos Goytacazes para se tornar a cidade de Campos. Ocasão comemorada com muito regozijo pelos moradores, com três dias de festa (FEYDIT, 1900: 428). Com a mudança de *status* das vilas para cidade registrou-se a formação dos centros urbanos brasileiros, que foram se consolidando após a ruptura com o passado colonial e com o processo de modernização das cidades ocorrido no fim do século XIX. Este processo foi necessário para a melhoria das condições precárias de salubridade das vilas, para o fortalecimento das funções administrativas e para um maior investimento no espaço urbano com intervenções do poder público que mudaram a configuração da antiga vila. Dentre as benfeitorias Faria (2001) cita a iluminação das ruas principais do centro da cidade com gás hidrogênio (1872); a circulação de bonde com tração animal (1875); a instalação da primeira central elétrica municipal da América do Sul (1883), ato que contou com a presença de D. Pedro II, sua quarta visita à baixada campista, demonstrando o prestígio da cidade na cenário nacional; instalação de uma linha telefônica(1894); bem como melhorias nas instalações de esgoto, construção de estradas de ferro e de canais.

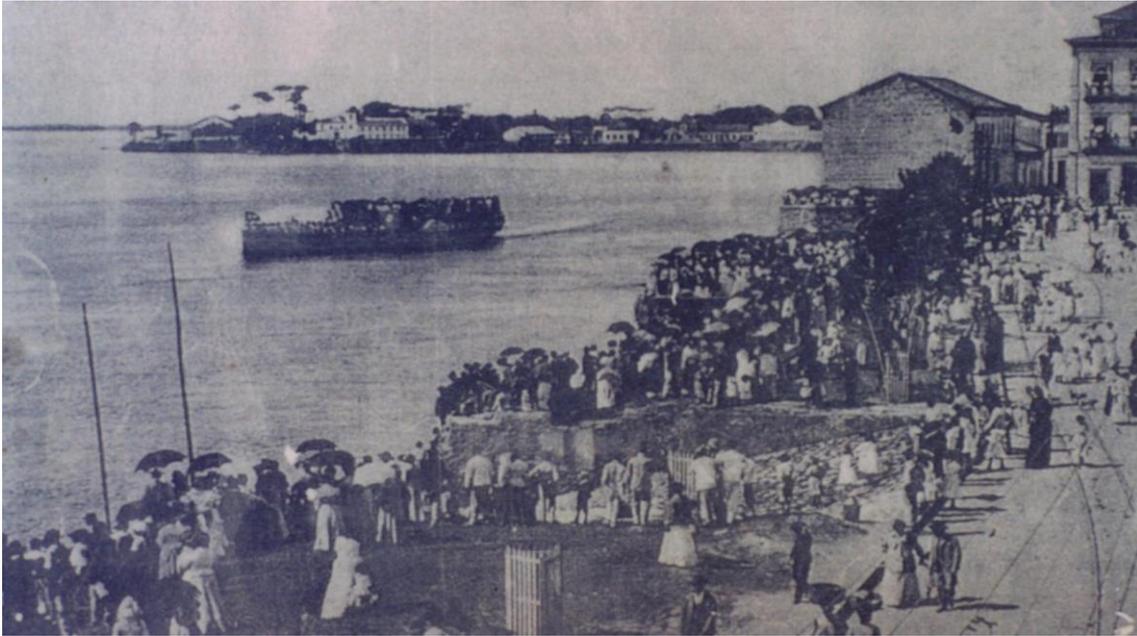


Figura 6: Foto da chegada de D. Pedro II para inauguração da primeira central elétrica municipal da América do Sul, em 1883. Fonte Arquivo público municipal de Campos.

Esses equipamentos e serviços públicos em Campos aconteceram porque um dos objetivos do projeto de modernização das cidades, implementado após a independência, era a melhoria de comunicação entre as vilas para beneficiar o escoamento da produção regional. Campos ocupava a posição de maior centro produtor do norte fluminense, motivo pelo qual tantos investimentos foram feitos no espaço urbano da cidade.

O notório destaque da cidade no cenário nacional foi ampliado com a modernização do parque industrial local e o aumento da produção por meio da substituição dos engenhos a vapor por usinas de cana-de-açúcar dotadas de máquinas mais modernas, nas últimas três décadas do século XIX. Os engenhos a vapor haviam impulsionado a economia e expandido a produção açucareira, entretanto, não acompanharam o desenvolvimento das formas de produção e foram adquiridos por famílias imigradas de outras regiões do país que investiram em novos equipamentos de produção e técnicas de fabricação do açúcar e na elevação da capacidade produtiva do setor, “acompanhando as exigências do capitalismo” (FARIA, 2001:12). O aumento da produção exigia maior quantidade de matéria-prima e esse fato favoreceu a concentração de terras da região nas mãos dos usineiros, que passaram a comprar as terras dos antigos proprietários de engenhos a vapor que já se encontravam descapitalizados e sem condições financeiras de competirem com as usinas. Desta forma, lhes restavam duas novas opções de angariar recursos financeiros, quais eram, vender as terras para os usineiros, ou fechar os engenhos e

passar a se dedicar à plantação de cana-de-açúcar a fim de manterem seu sustento com o fornecimento de matéria-prima para as usinas. A concentração de terras nas mãos dos usineiros deu-se não apenas pela aquisição de grandes propriedades de terras dos donos de engenho a vapor, mas também, pela aquisição das terras dos pequenos e médios fornecedores de cana que existiam na região. Não obstante a concentração de terras nas mãos dos usineiros tenha acarretado consequências futuras na formação do espaço territorial campista, há que se considerar a relevância do novo parque industrial promovido pelas usinas, que via reflexa, impulsionou o comércio local e favoreceu o desenvolvimento da região de forma mais ampla.

As estradas de ferro tem relevante papel no processo de expansão da cidade, pois apesar de terem sido instaladas para escoarem a produção e facilitar o acesso dos povoados à cidade, se verifica a instalação de moradias nos arredores do percurso da estrada de ferro, fato que propiciou a extensão do perímetro urbano nos anos que se seguiram e que também se manifesta com as estradas asfaltadas vicinais (estrada do açúcar) ou rodovias federais (BR 101).

O desenvolvimento da cidade acarretou, no início do século XX, nova configuração do espaço urbano com mais projetos urbanísticos. Então em 1902, o sanitarista Saturnino de Brito, influenciado pelos ideais do positivismo comteano, projetou uma nova intervenção na cidade baseado nos lemas de ordem e progresso tendo por meta a higienização e o saneamento público da cidade (FARIA, 2000:2).

A sociedade campista, nesta época, tinha uma “elite” formada por uma classe oligárquica, formada pelos usineiros detentores de grandes quantidades de terras, representantes das riquezas da planície e outra classe menos abastada, porém influente, a burguesia, formada pela elite do comércio que almejava o poder político e o prestígio social manipulado tanto por meio de relações sociais quanto por relações econômicas manifestadas por matrimônios e empréstimos financeiros (AZEREDO, 2008). Essas classes, representadas por grupos empresariais e imobiliários focados em seus interesses e em novas oportunidades de investimentos, influenciavam as decisões da municipalidade pregando que a presença de ambulantes era prejudicial para a cidade e que os pobres retratavam a desordem.

Então, abraçando as metas do projeto de Brito “a municipalidade iniciou medidas incisivas sobre a higiene do espaço público, principalmente nas ruas centrais da cidade, normatizando as condutas e o uso deste espaço” (POHLMANN, 2003:74) com a retirada de cortiços da área central. O que acarretou uma alteração na arquitetura da cidade, e, por conseguinte, na configuração social do espaço, possibilitando que o mercado imobiliário se expandisse com a construção de casas

comerciais de luxo, cafés e teatros. Verifica-se, portanto, que desde este período a administração municipal sucumbia às pressões das classes dominantes, fazendo *jus às características* brasileiras de tratar a coisa pública como privada sem pensar no coletivo, enaltecendo as “gramáticas” (NUNES, 2010) da personalidade e da cordialidade.

Com a execução das ideias do projeto de Saturnino, o espaço central da cidade, constituído desde quando a cidade era apenas uma vila, teve sua hierarquia social enaltecida pela valorização atribuída por investimento público em obras de embelezamento, como a instalação de um chafariz na praça São Salvador, que já era dotada de um belo jardim; obras de ampliação de vias públicas como as ruas Formosa e 21 de Abril, dentre outras benfeitorias urbanas, além das obras privadas citadas.

Esse processo de valorização de espaços privilegiados se prolongou e nas décadas de 1920-30, quando a cidade passou por cinco administradores diferentes³², e foram realizadas medidas de intervenção nas questões pertinentes à saúde, à higiene, ao embelezamento e à ampliação dos espaços centrais, havendo uma notória expansão para o lado oeste com a construção da Praça do Liceu, da Estação Leopoldina e do alinhamento da Av. Alberto Torres.

Na década seguinte, 1940, o processo de segregação iniciado pelas intervenções higienistas, do início do século XX, começou a se agravar e emergir, pois as pessoas que não tinham condições de morar e de trabalhar na área central se refugiaram nos espaços periféricos da cidade, onde a terra era mais barata e desprovida de infra-estrutura. A população, que já havia constituído bairros informais ganha voz no noticiário local lembrando às autoridades locais a necessidade de vias urbanas para ligação da periferia ao centro. Desta forma, os projetos urbanísticos acarretaram um descompasso social e urbano que solicitavam providências.

Na administração de Salo Brand (1942-1945) foi realizado o plano urbanístico de 1944 pela empresa Coimbra Bueno, com o objetivo de corrigir os equívocos dos projetos anteriores. Assim, foi definida a nova área central de Campos com a delimitação entre as avenidas Barão de Miracema, Ten. Cel. Cardoso, Mal. Floriano e o rio Paraíba do Sul. Evidenciou-se os desequilíbrios infraestruturais existentes entre os bairros, passando a compor a zona urbana parte de Guarus e os bairros Turf, Saco e Matadouro, sem esquecer que os limites da cidade são definidos “marcando a diferença entre zona urbana, suburbana e rural” (FARIA, 2000:12). Estes foram as maiores características que diferenciaram o Plano de 1944 dos seus

³² Prefeitos de Campos: Luiz Caetano Guimarães Sobral (1915-1921); César Nascente Tinoco (1921-1923); Luiz Caetano Guimarães Sobral (1923-1925); José Bruno de Azevedo (1925-1928) e Benedito Gonçalves Pereira Nunes (1928-1930).

antecessores que, preocupados com a estética da cidade, se esqueciam da funcionalidade que o ambiente urbano precisa para se tornar viável, eficiente e voltado para a sociedade como um todo.

Entretanto, a falta de execução de algumas etapas do plano de 1944 pelas administrações que sucederam Salo Brand (FARIA, 2005) comprometeu o planejamento da cidade e a tornou incapaz de receber o contingente demográfico causado pelo êxodo rural acarretado pela crise nas lavouras de café nos anos de 1960. Tem-se então a formação das favelas Tamarindo, Aldeia, Parque Bela Vista e Ururaí (COSTA, 2005) primeiras da cidade.

Fato agravado pelo monopólio das terras férteis localizadas na margem direita do Rio Paraíba do Sul pelos usineiros e pelos grandes proprietários de áreas canavieiras em razão do “aproveitamento das ricas terras de massapé” (ZACCHI, 2012:68) não permitiu que essas terras fossem objeto de ocupação pela população de baixa renda, “forçando a ocupação dos tabuleiros menos férteis ao norte do rio” (ZACCHI, 2012:68), local onde se encontram brejos e lagoas naturais da região como Lagoa do Vigário, Lagoa da Pedra, Lagoa dos Prazeres, Brejo Boa Vista, Lagoa do Sapo³³.

Por essas razões, que configuram o processo de segregação sócio-espacial como consequência da capitalização do solo pelos detentores do poder, em 1979, a administração de Raul David Linhares, elaborou o Plano de Desenvolvimento Urbanístico e Territorial de Campos, tendo por base as normas do Plano de 1944 e com o objetivo de motivar o desenvolvimento urbano do município, bem como aplicar instrumentos que controlassem o crescimento desordenado da cidade, que a essa altura já ultrapassava o limite urbano delimitado no Plano de 1944, incentivar o crescimento em locais que não configurassem áreas alagadiças como o entorno dos brejos e lagoas, e reduzisse as discrepâncias sócio-espaciais que se apresentavam na cidade e marcavam a presença da dualidade centro/periferia.

A concentração da população pobre nas áreas menos valorizadas é agravada pela crise econômica que atingiu a produção industrial da região elevando o número de desempregados. Por isso, o Plano de 1979 consistia na efetivação de várias leis esparsas que deveriam ser obedecidas pelas autoridades públicas locais para que houvesse o devido controle das áreas de ocupação informal. Então, o Plano de 1979 para ter efetividade deveria ser aplicado conjuntamente com outras normas urbanísticas, tais como as leis que disciplinavam os Perímetros Urbanos, o Zoneamento e Uso do Solo, o Parcelamento do Solo, o Código de Obras. Nesse

³³ Essas áreas atualmente (2013) caracterizam-se como áreas sujeitas à regularização fundiária da L. Federal nº 11.977/2009 — Programa Minha Casa, Minha Vida, para habitações que formam algumas das ocupações ilegais e em área de risco da cidade.

período nota-se um crescimento da cidade ao longo do Rio Paraíba do Sul e ao longo da RJ-216 no sentido da Av. 28 de Março (ao sudeste), bem como no sentido da estrada de ferro e da BR 101 (ao norte), onde se encontram as lagoas, brejos e áreas inundáveis. Ressaltando que a expansão, apesar de ter ocorrido, foi mais lenta, pois nota-se o adensamento das áreas parceladas.

A retenção das terras dos grandes proprietários era uma variável que retardava o desenvolvimento proporcional da área urbana e esse fato estava chamando a atenção do poder público. Fato que se alarmava ainda mais ao considerarmos que a produção açucareira estava em franco declínio. Desta forma, o Plano de 1979, em seu diagnóstico relatou que

[...] A valorização das terras de exploração agro-industrial e a redução do ritmo de crescimento da economia regional tem impedido, até o momento, o parcelamento das grandes propriedades. Entretanto, qualquer mudança desse estado atual poderá induzir o parcelamento das grandes áreas periféricas e próximas ao centro, oferecendo novos sentidos na expansão e no processo de ocupação atual. (PDUC, 1979, p. 39-40)

Verifica-se então que os vazios urbanos começaram a ser notados dentro do espaço urbano, como algo que necessitava de regulamentação, desde a década de 1970, em virtude do crescimento da cidade. Desta forma, dar-lhes uma destinação adequada passou a ser não apenas uma necessidade, mas também uma possibilidade de angariar recursos para o erário público, pois a expansão do perímetro urbano para as propriedades privadas localizadas próximas ao centro urbano traria ganhos aos cofres públicos com a transferência de propriedades do cadastro federal de imposto territorial rural — ITR para o cadastro de contribuintes do município e com o pagamento do imposto territorial e predial urbano — IPTU. Não obstante, em Campos, os usineiros também lucrariam com o parcelamento de suas terras, pois

“Quando um promotor imobiliário resolve agregar determinada área ao espaço urbano, ele visa a um preço que pouco ou nada tem a ver com o custo imediato da operação. A "valorização" da gleba é antecipada em função de mudanças na estrutura urbana que ainda estão por acontecer e por isso o especulador se dispõe a esperar um certo período, que pode ser bastante longo, até que as condições propícias se tenham realizado.” (SINGER, 1978:22/23)

Então, em 1991 (L.5.251 de 27 de dezembro de 1991), foi homologado novo plano diretor com a finalidade de promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade para a melhoria da qualidade de vida da população, onde buscava reverter o quadro de segregação social “dominante” (art. 2º) com a viabilização da integração dos vários setores da administração municipal para

configurar uma política de desenvolvimento urbano e ordenação do território do município. Nesse contexto, se preocupou em informar (art. 11, § 2º) que na área urbana consolidada da cidade eram encontrados vazios urbanos que correspondiam a áreas urbanizáveis ocupadas por lagoas e brejos, áreas institucionais pertencentes aos entes públicos, bem como pequenas glebas não parceladas “encravadas no interior da malha urbana”, e loteamentos não ocupados. Note-se que, embora o perímetro urbano tenha sido ampliado, ao tratar da estrutura interna da cidade e do direcionamento de sua ocupação na área de expansão, o plano de 1991 não citou quais seriam as grandes propriedades rurais que passariam a integrar o perímetro urbano, mas tão somente informou a característica rural predominante do novo perímetro e sua ocupação por localidades urbanas isoladas e invasões clandestinas.

Em 2008 a cidade de Campos dos Goytacazes ganhou novo plano diretor que será abordado no tópico 3.3 — O papel do Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes na atribuição de função social dos vazios urbanos.

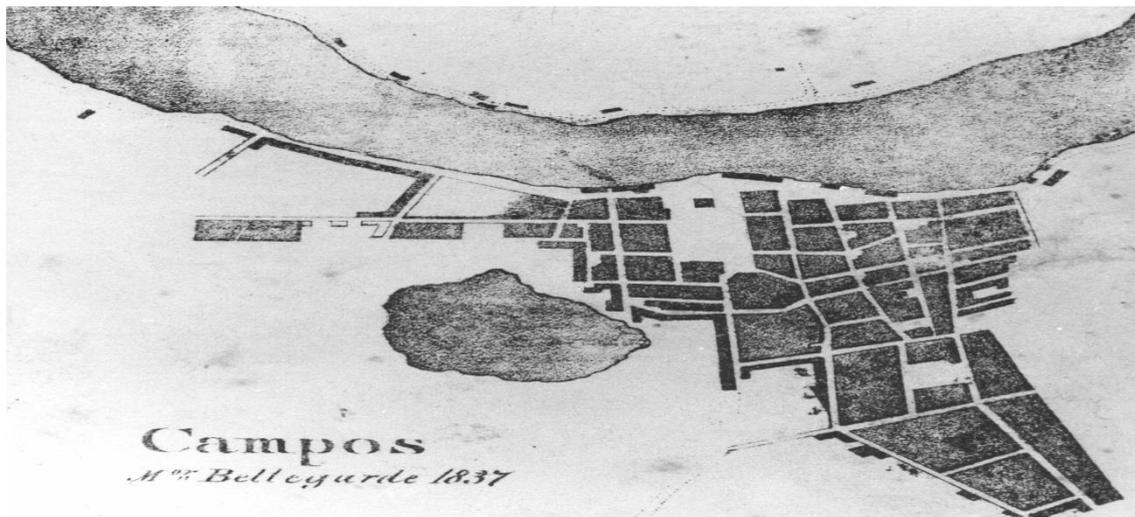


Figura7: Planta do Plano Urbanístico de Bellegarde em 1837

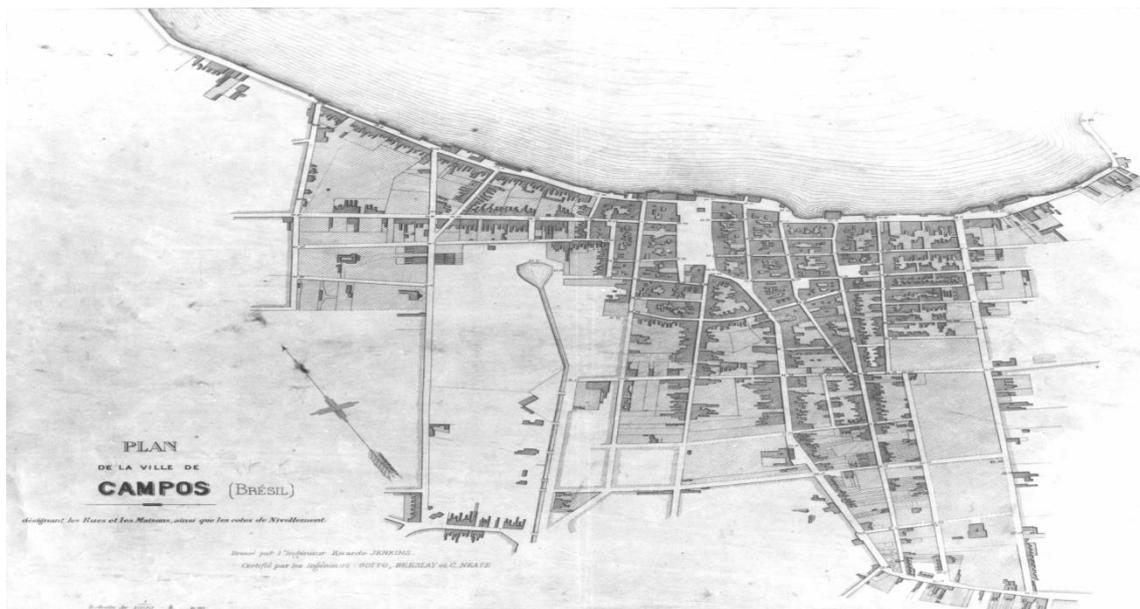


Figura 8: Planta de Campos no fim do século XIX

3.2.1 — Os Agentes Formadores dos Grandes Vazios Urbanos de Campos dos Goytacazes

Os espaços vazios no perímetro urbano de Campos dos Goytacazes foram, em sua maioria, formados por glebas de terras das usinas de cana de açúcar e álcool, de fazendeiros e de investidores que se localizam nos arredores da cidade. Com a expansão do perímetro urbano como consequência do crescimento da cidade, muitas dessas propriedades, antes consideradas rurais, passaram a compor o cenário da cidade e se localizar dentro do espaço urbano, a partir do Plano de 1979.

Houve, portanto, numa inversão de papéis, pois se no século XIX as usinas se localizavam nos vazios territoriais que se alojavam no entorno da cidade, na segunda metade do século XX, após o fechamento de algumas delas como consequência da crise econômica do setor, e com o crescimento do perímetro urbano, elas passaram a ser os grandes vazios dentro da cidade. Como se observa nas Figuras 10, 11 e 12, onde podemos perceber como expansão da cidade mudou a configuração do espaço urbano.



Figura 9: Usina do Queimado em 1940. Fonte: Arquivo público de Campos.



Figura 10: Usina do Queimado na década de 1950. Fonte: Arquivo público de Campos



Figura 11: Usina do Queimado no século XXI. Fonte: https://www.google.com.br/search?q=fotos+usina+queimado&hl=en&source=lnms&tbn=isch&sa=X&ei=4URTUefyC43U9QTbwoGABw&ved=0CAcQ_AUoAQ&biw=1366&bih=600#imgrc=B3ebu6TgOi0DAM%3A%3BSRSdILg8AjRvPM%3Bhttp%253A%252F%252Fwww.jmjcampos2013.com.br%252Fwp-content%252Fgallery%252Fcampos%252Fusina-do-

<http://www.jmicampos2013.com.br/missao-malaquias/>. Acesso: 12/2012

Assim, encontram-se dentro do perímetro urbano delimitado pelo PDMCG/2008, as terras das usinas São João, São José, Santo Antônio, Queimado, Cambaíba e Sapucaia, bem como as propriedades de antigas fazendas e as propriedades dos atuais investidores. Neste contexto, pontuamos a seguir, de forma aproximada, os vazios urbanos que se encontram dentro da área urbana de Campos dos Goytacazes.

As terras da **Usina São João**, segundo depoimento da imobiliária “A”, são de propriedade de João Lisandro e correspondem aproximadamente a 800 alqueires geométricos localizados no Distrito Sede (1º distrito) de Campos, na localidade de Guarus, à margem esquerda do Rio Paraíba do Sul, fazendo confrontação, em janeiro de 2013, com a Av. Francisco Lamego e o aeroporto Bartolomeu Lisandro. Em 1985, no governo de José Sarney, a União fez investimentos na usina e construiu um novo parque industrial que era dotado de equipamentos modernos que faziam o bombeamento das águas do rio Paraíba do Sul para movimentação de suas caldeiras.

Em função do processo de valorização das terras localizadas próximas à área central da cidade no lado sul do Rio Paraíba, as terras da Usina São João foram ocupadas por bairros periféricos como os bairros Parque São Jorge e Parque Prazeres, ou passaram a ser de propriedade governo do Estado do Rio de Janeiro para fins de pesquisa ambiental.

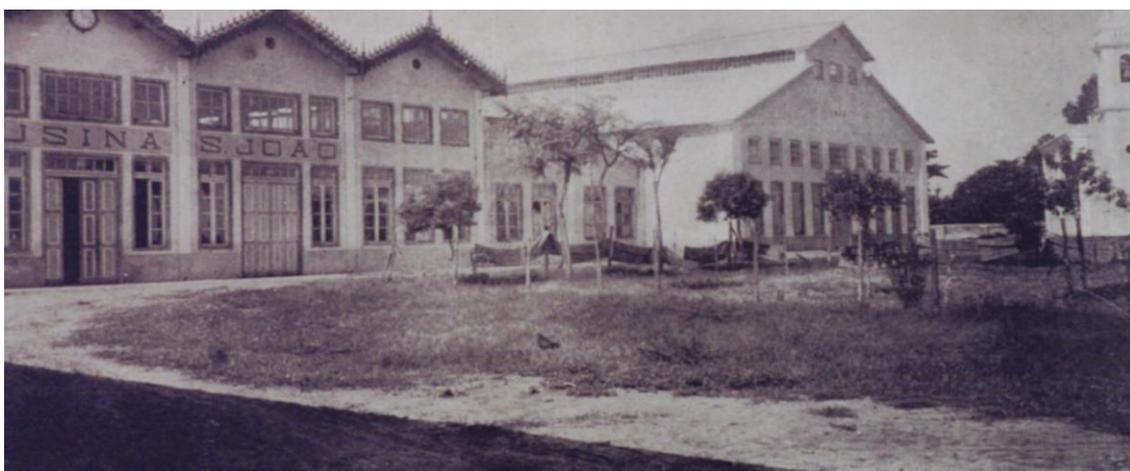


Figura 12: Usina São João em 1940. Fonte: Arquivo público.



Figura 13: Usina São João em 2013. Fonte: arquivo pessoal. 2013.

Ainda na margem esquerda do Rio Paraíba do Sul e subindo seu leito pela BR 356, dentro do Distrito Sede (1º distrito), encontramos as terras da **Usina Sapucaia**, que, segundo o depoimento da imobiliária “A”, se estendem até o município vizinho de Cardoso Moreira e pertencem ao Sr. Fernando de Brito e ao Grupo Godoi, as terras da usina possuem extensão da ordem de 2.000 alqueires geométricos e em seu território foram construídos bairros como Parque Aldeia, o conjunto do programa habitacional da prefeitura de Campos “Morar Feliz Parque Aldeia”, e o bairro Parque Cidade Luz.

Nas terras dessas duas usinas é expressiva a quantidade de áreas alagadiças como consequência da existência de lagoas e brejos. Os projetos urbanísticos e a legislações adotadas ao longo do tempo pelas administrações que se sucederam à frente dos Poderes Executivo e Legislativo municipal, influenciados por uma ideologia higienista e tecnocrática até a década de 1960 para a região central da cidade, comprometeram a valorização dessas terras, estigmatizando-as como periferia de Campos. Talvez esse seja o motivo de não encontrarmos condomínios de classe média alta e alta nesses territórios.

Na margem sul do Rio Paraíba, encontramos as terras da Usina do Queimado, da Usina Cambaíba e da Usina Santo Antônio situadas nas áreas de expansão da cidade, onde encontram-se as terras mais valorizadas pelo mercado imobiliário.

As terras da **Usina Cambaíba**, de acordo com a imobiliária “A”, pertencem Jorge Lisandro e estão localizadas no Distrito Sede (1º distrito) de Campos, possuindo em torno de 1000 alqueires geométricos de área. Essa extensão de terras faz confrontação com as terras de Nelson Lamego em Martins Lage nas imediações do

Canal de Cambaíba na BR 356, donde se estende por ela a leste até se confrontar com as terras do Grupo Othon, próximo ao KM 160 no sentido São João da Barra — Campos, perto da divisa entre esses municípios. As terras terminam na direção sul até se encontrarem com as terras da Usina São José e nela podemos encontrar assentamentos de Sem Terra e pequenos lugarejos que se formaram em parte das terras que não possuem muito poder de cultivo e foram entregues aos antigos funcionários da usina a título de indenização trabalhista. As atividades desta usina se encerraram em consequência da crise açucareira. Suas terras passaram a fazer parte do perímetro urbano com o PDUCG/2008, mas até janeiro de 2013 não haviam passado por nenhuma intervenção urbanística por parte dos proprietários que demonstre a iniciativa de parcelamento da propriedade tal qual se deu em outras áreas de usinas, vez que os lugarejos que lá existem são formados por ex-trabalhadores da usina. Há, entretanto, relato da imobiliária “B” de que uma considerável porção de terras foi adquirida pela empresa Arthur Marinho para a construção de um condomínio horizontal fechado de luxo dotado de diversos atrativos de lazer.



Figura 14: Usina Cambaíba. Fonte: Arquivo pessoal. 2013.

A **Usina São José** – COAGRO Cooperativa – de acordo com relato da imobiliária “A”, teve suas terras arrendadas em 2007, por um período de vinte anos ao conglomerado empresarial goiano Grupo Itamaraty, que pertence ao empresário Olaci de Moraes. Localizada em Donana, na Rodovia RJ 216, possui uma extensão de terras em torno de 600 alqueires geométricos que se expandem para o norte, pelos fundos da usina, até se encontrarem com as terras da Usina Cambaíba. A noroeste de

sua sede, segue até encontrar-se com as terras de Catarina Perrou e de outros fazendeiros e investidores. Suas terras já foram objeto de intervenções públicas e parcelamentos urbanos para a construção de bairros, dentre eles o bairro Penha, na gestão de David Raul Linhares, e parte do bairro Parque Angélica.



Figura 15: Usina São José. Fonte: Arquivo pessoal. 2013.

As terras da **Usina do Queimado**, de propriedade da família Linhares, segundo a imobiliária “A”, tem sua sede situada na Av. Nilo Pessanha, distrito sede de Campos e possui extensão territorial de aproximadamente 1000 alqueires geométricos, correspondendo às confrontações entre a Estrada do Ceramista até a rotatória que se encontra com a BR 101 na direção sul. No sentido norte, sobe a BR 101 e se expande até o condomínio Nashville, seguindo em direção ao Shopping Boulevard, a Av. Nilo Pessanha até a confrontação com as avenidas Beira Valão, se encontrando novamente com a Estrada do Ceramista. Um percurso que se avizinha com as propriedades das Usinas Cupim e Santa Cruz. Dentro das terras que pertenciam à usina do Queimado estão os bairros Julião Nogueira, Parque São Caetano, Parque Santo Amaro e a Av. Artur Bernardes³⁴. Verificamos, então, que as terras da Usina do Queimado já passaram por diversos loteamentos que atenderam a demanda da cidade pela ocupação dos espaços vazios com a formação de bairros populares na cidade.

³⁴ O processo de transformação de terras rurais em urbanas decorre da necessidade de expansão do perímetro urbano da cidade, mas a localização espacial dessas transformações sofrem influências de interesses de ordem política e econômica e geram consequências sociais. Ver tópico 3.1.2 acima e Zacchi (2012).

Entretanto, parece que há uma preocupação dos proprietários da usina com o perfil urbano que se forma em suas terras, uma vez que os parcelamentos mais recentes tem servido de palco para instalação de espaços de auto-segregação das classes abastadas. É o que demonstram os condomínios Golden Garden, Parque das Palmeiras I e II, e Raul Linhares, bem como pela ausência de conjuntos residenciais para a população de baixa renda.

Corroborando esta ilação, a imobiliária “A” revelou que a empresa paulista DAMHA está adquirindo terras na propriedade da Usina do Queimado e prevê a construção de um empreendimento urbanístico que se localizará entre o Condomínio Nashville, Ururaí e parte dos terrenos do outro lado da BR 101 (lado da Arthur Bernardes). Segundo Zacchi (2012) o empreendimento demandará uma área de tamanho considerável que ocupará milhões de metros quadrados. Nesse sentido a imobiliária “A” revela que “eles só não construíram ainda porque tem um problema com a área ambiental”.



Figura 16: Usina do Queimado. Arquivo pessoal. 2012.

A **Usina de Santa Cruz**, conforme relato da imobiliária “A”, pertence a Willian Pitman e encontra-se localizada no Distrito Sede de Campos e sua extensão territorial corresponde aproximadamente a 1200 alqueires, equivalendo à confrontação com parte da Usina Cupim na estrada que liga a Lagoa de Cima e com as terras do Queimado entre Ururaí e o condomínio Nashville, estendendo-se rumo a Rio Preto. Nas terras também foram construídos condomínios fechados como modo de refúgio social, dentre eles Granja Corrientes e Catanheiras.

A **Usina Santo Antônio** possui extensão de terras que se estendem pela faixa de terras ao longo da Estrada do Açúcar, margeando com os bairros Parque Bela Vista a leste e fazendo divisa com as terras da Usina São José, Parque São Benedito

a oeste, Estrada do Ceramista ao sul e a sudoeste terras da Usina do Queimado. Estas confrontações, conforme relatado pela imobiliária “A”, totalizam aproximadamente 1500 alqueires tendo por proprietário o Sr. Osvaldo Miranda.

No mapeamento tentamos mostrar os bairros que foram construídos na propriedade da Usina Santo Antônio, por isso as confrontações citadas correspondem às delimitações do mapa. Desta forma, os bairros Parque Bela Vista, Parque do Prado, Jardim das Acácias, Parque Santa Maria, Residencial Santo Antônio I e II, Parque Imperial I e II, Santo Antônio também correspondem a áreas que eram da usina.

Entretanto, parte das terras da usina também foi vendida para investidores, pessoas físicas, onde estão em andamento obras do programa Minha Casa, Minha Vida pela empresa MRV, no bairro Parque Varandas do Visconde, na Estrada do Açúcar.

Desta forma, notamos que os vazios urbanos de Campos dos Goytacazes não pertencem apenas às famílias dos usineiros, mas também a fazendeiros como Nelson Lamego e Catarina Perrout, ou a investidores como Jaime Crisóstomo, Ari Pessanha e Arthur Marinho, dentre outros que investem em áreas que indiquem retorno financeiro a longo, médio e curto prazo.

Na seara dos investidores encontra-se o Grupo Othon que, apesar de ser voltado para o setor hoteleiro, diversifica seus negócios com investimentos em usinas da região norte fluminense, como a Usina Cupim no Distrito Sede de Campos, a região do bairro Vila da Rainha cujas imediações se referem à área entre a Universidade Estadual Norte Fluminense – UENF, até as imediações do Canal Cambaíba e entre as margens do Rio Paraíba do Sul e o bairro Jockey. Nestas terras vários empreendimentos foram feitos como o Clube Saldanha, o Centro de Eventos Populares — CEPOP e os condomínios Palm Spring e Remanso do Paraíba.

As terras da **Família Cardoso**, consistem num consórcio familiar e correspondiam ao perímetro compreendido entre a Av. Alberto Lamêgo, a partir da Universidade Estadual Norte Fluminense - UENF até se encontrar com a Av. Felipe Uêbe, que em linha reta vai chegar até as imediações do Supermercado Extra na Av. 28 de março. Deste ponto seguia até chegar ao hipódromo no Jockey Club, seguindo ao norte até o bairro Vila Maria. Verifica-se que as terras da família Cardoso foram preenchidas por diversos bairros residenciais, dentre eles podemos citar o Parque Flamboyant I e II na década de 1980, os condomínios fechados Privillège, Bouganvillée, Residências do Horto e Bosque das Acácias e ainda o Conjunto

Matadouro, construído pela prefeitura de Campos, Parque Califórnia e Parque Vista Alegre.

Os vazios urbanos localizados entre o bairro Jockey e o bairro Penha e o bairro Vila da Rainha, correspondem às terras de **Catarina Perrou e outros proprietários**. Nestas terras os vazios urbanos existentes estão sendo ocupados por empreendimentos imobiliários que se destacam pelos diferentes níveis de classe social a que se destinam e da mesma forma pela distinta localização territorial que conseguem de acordo com a classe social. Assim, encontramos o empreendimento do governo federal condomínio de apartamentos Parque Goytacazes do programa habitacional Minha Casa, Minha Vida, cuja propaganda enfatiza a localização favorecida (nas imediações do Jockey Club) como também vemos o Morar Feliz Jockey I e II localizado na parte mais central do bairro e mais distante das vias públicas e das facilidades urbanas como transporte e redes de suprimentos alimentares e de saúde. Entretanto, há provimento de equipamento coletivo educacional como a creche escola Jocineia da Silva Borges. Este dado não ameniza a realidade de que o Estado, por vezes, intervém no espaço com o discurso de melhorar as condições de vida da sociedade, mas com o objetivo real de preservar as formas de especulação da terra urbana pelo mercado imobiliário.

Nesse sentido, as realidades urbanas vivenciadas pelo município de Campos podem exemplificar como a ação positiva do Estado pode modelar o espaço a favor da sociedade na mesma proporção que sua inação também pode moldar não só o espaço, mas, também a sociedade.

Outro grande proprietário de terras em Campos vem a ser **Guilherme Gomes Freire**, com propriedade de 800 alqueires geométricos, em Travessão (7º distrito). Em suas terras percebemos que parcelamentos urbanísticos foram feitos, porém a quase totalidade se sua área ainda está intacta, o que atribuímos, em parte, ao fato de estarem localizadas em terras alagadiças.

Verificamos que mesmo as terras de usinas podem sofrer uma desvalorização imobiliária em razão de sua localização, uma vez que grandes propriedades de terras da Usina São João foram ocupadas por bairros periféricos em razão do alto valor das terras da margem direita do Rio Paraíba do Sul, dando azo a estigmatização das terras localizadas à margem esquerda do Rio Paraíba.

Por fim, temos as terras da **Fazenda Airyzes**, de Nelson Lamego, que corresponde, aproximadamente a extensão de terra que margeia a BR 356 entre o Córrego Cambaíba e a entrada para a Usina Cambaíba, em Martins Lage. Esta área, que possui em torno de 60 alqueires é valorizada, e almejada pelo mercado

imobiliário, em razão de sua localização, regularização cartorária e desvinculação de ônus fiscais.



Figura 17: Solar Airyzes. Fonte: Arquivo público. 2013.

3.2.2 — A Apropriação dos Equipamentos Públicos Urbanos

Embora os vazios urbanos não estejam dotados dos equipamentos urbanos necessários para o pleno uso e fruição da terra urbana, essas necessidades podem ser supridas se o entorno da área de ocupação controlada ou de expansão urbana for dotado destes equipamentos. Nesse sentido, podemos citar os vazios urbanos localizados nas propriedades mais valorizadas da cidade como da Usina do Queimado, da Usina São José – COAGRO, da Usina Santo Antônio e das propriedades da família Cardoso e de Catarina Perrout. As propriedades como a de Catarina Perrout e da família Cardoso, estão localizadas em macrozonas de ocupação controlada, encontram-se dotadas de equipamentos públicos e por se avizinharem das áreas de expansão acabam por beneficiá-las com seus equipamentos urbanos como escolas, universidades, unidades de saúde e hospitais, agregando valor de mercado. Neste sentido Freitas (2011) relata que a proximidade com estabelecimentos de ensino superior vem sendo um atributo para compra e locação de imóveis, em virtude do considerável número destes estabelecimentos de ensino na cidade. O que demonstra que os vazios se beneficiam, de forma direta ou indireta, dos benefícios do processo de urbanização, sem arcar com os ônus dele decorrente, como por exemplo efetuar o pagamento do imposto sobre a propriedade urbana, como veremos no tópico 3.3.3 — PDMCG/2008: entre as propostas e as execuções.

No que se refere ao tratamento de saúde dos cidadãos de Campos dos Goytacazes o Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde – CNES, do Ministério da Saúde, relata que em Campos dos Goytacazes existem 845³⁵ estabelecimentos de saúde públicos e privados cadastrados e que podem atender à população.

Os vazios da margem esquerda do Rio Paraíba do Sul que abrangem as terras da Usina São João, Usina Sapucaia e de Guilherme Gomes Freire, do mesmo modo, se beneficiam dos diversos estabelecimentos de ensino e de saúde públicos e particulares e de estabelecimentos de saúde.

As terras da **Usina do Queimado**, que estão entre as mais valorizadas do perímetro urbano, abraçam duas formas diferentes de zoneamento, quais sejam, a zona residencial localizada dentro da macrozona de ocupação controlada e a macrozona de expansão urbana, o que permite que sejam beneficiadas por diversos equipamentos urbanos que se encontram nos bairros vizinhos, e que são relatados no sítio da prefeitura de Campos dos Goytacazes³⁶.

Dentre os estabelecimentos de saúde, oito hospitais e dois postos de saúde atendem a região do entorno da propriedade da Usina do Queimado, são eles: Hospital Ferreira Machado; Hospital dos Plantadores de Cana; Sociedade Portuguesa de Beneficência de Campos; Hospital Unimed; Prontocardio Urgência; Hospital Dr. Bêda; Hospital Álvaro Alvim; Santa Casa de Misericórdia de Campos; Posto de Atendimento da Secretaria Municipal de Saúde; e, Posto de saúde da Rua Barão de Miracema.

As terras da Usina do Queimado são favorecidas, da mesma forma, pelos seguintes equipamentos urbanos de educação: Escola Municipal de Educação Infantil DÓ-RÉ-MI; Esc. Mun. de Educ. Inf. e Ensino Fundamental Ângelo Faez; Esc. Mun. de Educ. Inf. e Ens. Fundam. Profª Sebastiana M. da Silva; Esc. Mun. José Carlos Pereira Pinto; Creche Escola STIAC; Creche Escola Irmã Dulce; Creche Escola Parque Aurora; as escolas estaduais Theotônio Ferreira de Araújo, Centro de Estudos Supletivos e Julião Nogueira; e pelos estabelecimentos de ensino superior Universidade Federal Fluminense — UFF, Instituto Federal Fluminense — IFF, Universidade Cândido Mendes, Universidade Universo, Universidade Estácio de Sá, Faculdade de Direito de Campos e Instituto Superior de Ensino do Centro Educacional Nossa Senhora Auxiliadora — Isecensa.

³⁵ Disponível em:

http://cnes.datasus.gov.br/Lista_Tot_Es_Municipio.asp?Estado=33&NomeEstado=RIO%20DE%20JANEIRO. Consulta em 12/2012.

³⁶ www.geo.campos.rj.gov.br. Acesso: 12/2013.

O mesmo se diga em relação à **Usina São José**, que encontra-se dentro do perímetro urbano de Campos dos Goytacazes e também tem suas terras localizadas na macrozona de expansão urbana e sendo beneficiada pelos seguintes equipamentos urbanos de educação no entorno da Usina São José: Esc. Mun. de Educ. Inf. e Ens. Fund. José F. M. Vasconcelos; Esc. Mun. de Educ. Inf. e Ens. Fund. Donana; Esc. Mun. de Educ. Inf. e Ens. Fund. Leopoldino Maria; Esc. Mun. de Educ. Inf. e Ens. para Jovens e Adultos Manoel Coelho; Creche Escola Norberto Siqueira Barreto; Creche Escola Ovilácio Nogueira Martins.

A Usina São José, da mesma forma, é favorecida pelo Hospital São José como equipamento urbano de saúde.

Quanto às terras de **Catarina Perrout e da família Cardoso**, ambas encontram-se localizadas em áreas residenciais nas macrozonas de ocupação e são abastecidas por diversos equipamentos urbanos de educação, tais como: Esc. Mun. de Educ. Inf. e Ens. Fund. Jocilda Givanoite; Esc. Mun. de Educ. Inf., Ens. Fund. E Ens. De Jovens e Adultos Francisco de Assis; Esc. Mun. de Educ. Inf. e Ens. Fund. Maria Lúcia; Creche Escola Ana Beatriz Rangel da Silva; Creche Escola Wilson Amaro de Freitas; Creche Escola Dom Antonio de Castro Mayer; Creche Escola Sebastião Tavares Campista; Creche Escola Francisco de Assis; as escolas estaduais Constantino Fernandes, Dr. Máximo de Azevedo e Thiers Cardoso — esta foi construída em terreno doado pela família Cardoso ao estado para construção da escola; e pela Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro — UENF.

Atendem de forma mais específica as terras de Catarina Perrout a Creche Escola Jocineia da Silva Borges localizada no conjunto habitacional Morar Feliz Jockey, a Escola Municipal Jocilda Givanoite e a Escola Municipal Maria Lúcia.

Quanto aos equipamentos de saúde encontramos a Unidade Básica Turf Club; Unidade Básica Jockey Club; Unidade Básica Patronato São José; Unidade Básica Maria Selma favorecendo as propriedades da família Cardoso o que não ocorre com as terras de Catarina Perrout, que não possui nenhum equipamento de saúde voltado para sua região, o que não impede que se beneficie de forma indireta dos que estão nas redondezas.

A família Cardoso possui uma área remanescente de vegetação, ou seja, de vazio urbano, localizado no meio da propriedade, por onde passam as ruas paralelas Gastão Viana Sampaio e José Bonaparte Vieira. Neste espaço encontra-se em fase final a obra de expansão da Av. Arthur Bernardes, onde se permitirá a ligação da Av. Alberto Lamego diretamente à BR 101, agilizando o tráfego da cidade e retirando o excesso de fluxo nas vias públicas dos bairros contíguos a elas. Este

empreendimento público já está contribuindo para a elevação do valor destas terras no mercado imobiliário, pois se encontra em negociação o perímetro equivalente a 650 m² para construção de empreendimento imobiliário. Caso essa metragem corresponda a todo o espaço restante das terras da família Cardoso ainda não edificadas, não haverá mais vazio urbano nessa propriedade.



Figura 18: Encontro das Avenidas Alberto Lamego e Artur Bernardes. Fonte: Arquivo pessoal. 2013



Figura 19: Obras da Av. Artur Bernardes dentro das terras da família Cardoso. Fonte: Arquivo pessoal. 2013. Ao fundo podemos observar vários empreendimentos imobiliários em fase de acabamento, sinalizando a apropriação das benfeitorias públicas pela iniciativa privada.

As terras da **Usina Sapucaia** são beneficiadas pelas escolas municipais: Francisco Faria Barbosa e Lídia Albernaz e sete creches escolas dentre as quais encontram-se Glicério Matos Neto, José Eduardo Zandonaide e Joelma Figueira; pelas escolas estaduais: Suscena Jasbick, General Dutra; pelos estabelecimentos de ensino superior: Instituto Federal Fluminense de Guarus — IFF; e, pelos

estabelecimentos de saúde: Unidades Básicas de Saúde Santa Helena, Lebret e Felix Miranda; Hospital Geral de Guarus e Plantão de Urgência de Guarus.

As terras da **Usina São João** são favorecidas pelas escolas municipais Custódio Generoso Vieira e Eunícia Ferreira Silva e as creches Gandur Assed e Gilberto Amaral escolas estaduais Benta Pereira; pelos estabelecimentos de ensino superior: Instituto Federal Fluminense de Guarus — IFF; e, pelos estabelecimentos de saúde: Unidades Básicas de Saúde Terra Prometida e Parque Prazeres; Hospital Geral de Guarus e Plantão de Urgência de Guarus.

As terras de **Guilherme Gomes Freire** são favorecidas pelas escolas municipais Félix Miranda, Áurea Simão, Fernando de Andrade e Anleifer Fernandes e pelas creches-escolas São Mateus e Bruno da Silva Macabu; pelas escolas estaduais Dr. Fillipe Uebe, pelos estabelecimentos de ensino superior: Instituto Federal Fluminense de Guarus — IFF; e, pelos estabelecimentos de saúde Hospital Geral de Guarus e Plantão de Urgência de Guarus.

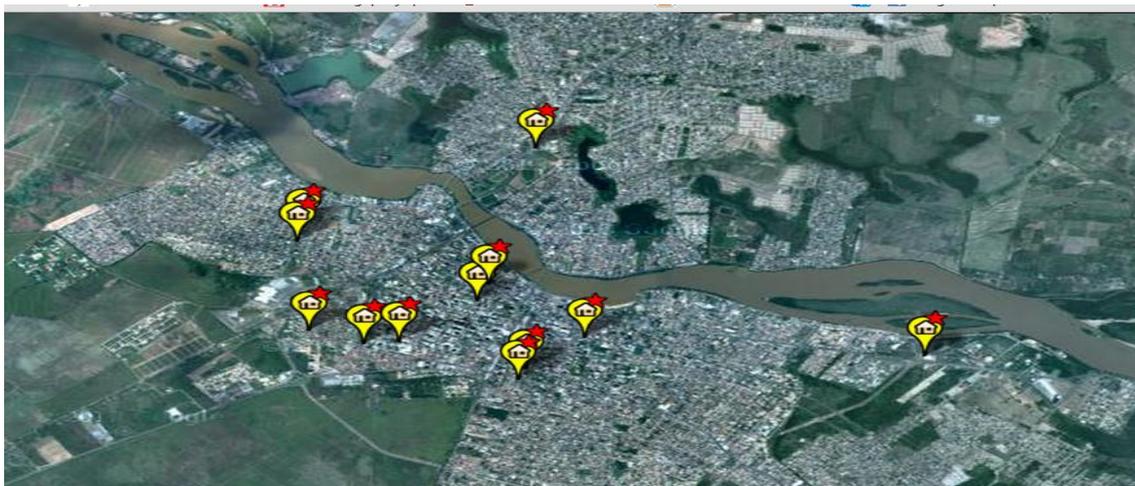


Figura 20: Estabelecimentos de Ensino Superior. Fonte: www.geo.campos.rj.gov.br. Acesso: 12/2012.



Figura 21: Escolas Municipais. Fonte: www.geo.campos.rj.gov.br. Acesso: 12/2012.

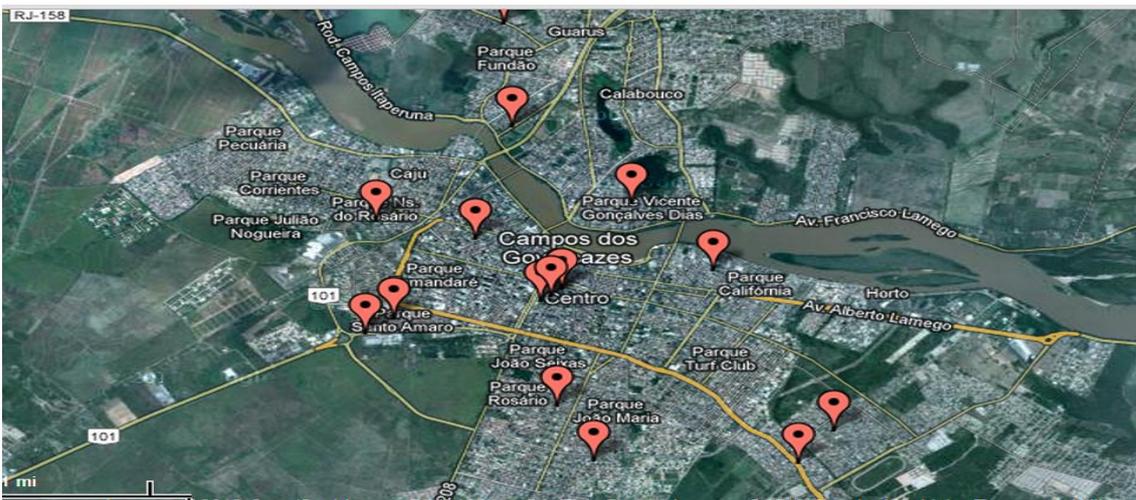


Figura 22: Escolas Estaduais. Fonte: www.geo.campos.rj.gov.br. Acesso: 12/2012.

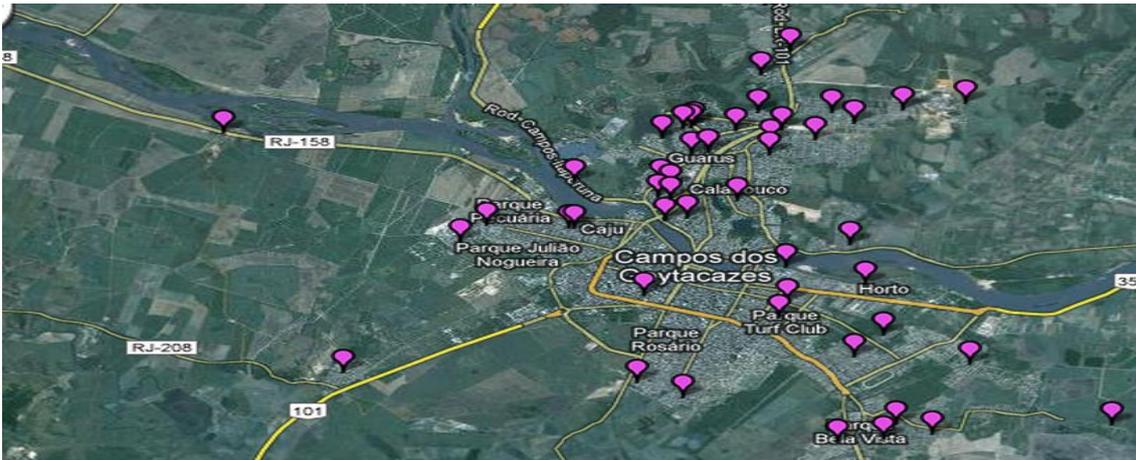


Figura 23: Creches Escolas. Fonte: www.geo.campos.rj.gov.br. Acesso: 12/2012.

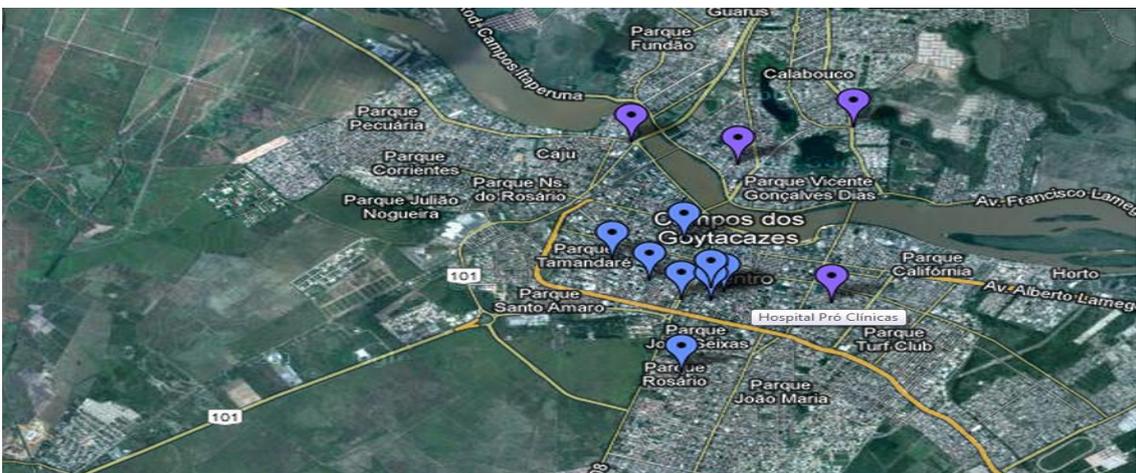


Figura 24: Unidades de Saúde 24h. Fonte: www.geo.campos.rj.gov.br. Acesso: 12/2012.

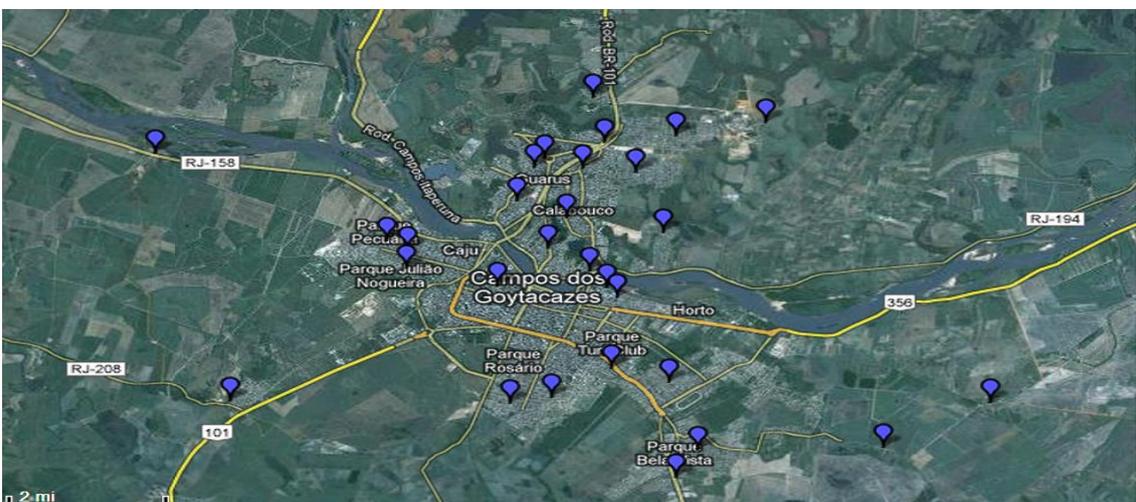


Figura 25: Unidades Básicas de Saúde. Fonte: www.geo.campos.rj.gov.br. Acesso: 12/2012.

3.2.3 — A Localização Espacial dos Programas Habitacionais e a Reprodução dos Processos de Segregação.

O programa de habitação popular da prefeitura, Morar Feliz, tem por objetivo retirar as famílias que residem em zonas de risco, como encostas de rios e lagoas, e rodovias com a remoção destas famílias para os conjuntos habitacionais que passaram a ser construídos em 2010. Apesar de Campos dos Goytacazes registrar em 2005 um déficit habitacional de 11.511 moradias (Fundação João Pinheiro), o programa Morar Feliz prega a construção de dez mil (10.000) casas para a população que reside nestes locais, sendo que desse montante cinco mil, quatrocentos e vinte e seis (5.426) casas foram entregues em 2012, no primeiro mandato da prefeita Rosinha Garotinho e as demais casas poderão ser entregues no segundo mandato da prefeita, o que resulta num prazo de quatro anos para o término deste projeto habitacional.

De fato, as pessoas que estão sendo removidas moravam em áreas de risco e em condições insalubres por inexistência de prestação de serviços públicos nos locais onde residiam. Entretanto, a remoção dessas pessoas poderia ser a oportunidade para dar-lhes o direito à cidade, com a democratização do espaço urbano por meio da instalação das moradias em locais com maior oferta de serviços públicos, de equipamentos urbanos, de trabalho formal, de acesso à maior oferta de cultura e lazer. E isso poderia se concretizar por meio da ocupação dos terrenos vagos localizados dentro da macrozona central, macrozona de adensamento controlado ou da macrozona de consolidação urbana, que são os locais dotados de infra-estrutura, com equipamentos urbanos e serviços públicos que poderiam ser desapropriados ou comprados com preferência pela prefeitura (com o exercício do direito de preempção) para a instalação dessas famílias. Por conseguinte, haveria melhor aproveitamento destes equipamentos e serviços.

Assim, a política habitacional de Campos, não obstante a remoção das famílias de áreas de risco, tem se caracterizado pelo método segregacionista que nega tanto o direito à cidade quanto o direito à diversidade, uma vez que se verifica a instalação de pessoas com grau de instrução semelhante, em casas iguais, em áreas distantes e periféricas, em conjuntos que não vem dotados de creches, escolas e postos de assistência social e de saúde para atender aos novos moradores. Esses equipamentos são construídos depois da entrega das casas, em espaços reservados com este objetivo, quando na verdade já deveriam ser entregues com elas.

Outro dado a ser considerado é o fato dos conjuntos serem construídos em periferias (Figura 26), locais onde nem sempre existem equipamentos urbanos, serviços públicos, opção de lazer e acesso à cultura suficientes, o que agrava a carência dos moradores que já residiam ali e dos que foram transferidos para a região, pois o programa Morar Feliz abriga não só as pessoas removidas de áreas de risco, mas também pessoas que moravam de aluguel social (aluguel custeado pela prefeitura para pessoas carentes e sem moradia) ou que por algum motivo não possuem moradia própria. Então, há uma elevação no contingente populacional dos bairros onde são construídos os conjuntos do programa Morar Feliz acarretando maior demanda pelos equipamentos e serviços citados.



Figura 26: Morar Feliz Parque Prazeres. Fonte: Arquivo pessoal

Todavia, a desapropriação praticada pela administração local no período de 2008 a 2012 não se enquadra na desapropriação sanção prevista no art. 182, §4º da CF/88, já que as desapropriações publicadas nos anos citados e feitas pelos governos locais desde a entrada em vigor do PDMCG/2008, em 2008, tem suas despesas financiadas pelos royalties do petróleo.

Os decretos expropriatórios foram expedidos para diversas finalidades, como a construção de casas populares (Decretos nºs 343/09, 382/09, 13/10, 39/10, 163/10, 344/10, 168/11, 260/12), a instalação de escolas municipais (Dec. Nº 383/09) e o funcionamento de Centro de Referência de Assistência Social — CRAS (Dec. Nº 242/10) e declaram, de forma expressa, que “as despesas decorrentes da execução deste Decreto correrão por conta dos Royalties do Petróleo”.

Dentre os decretos citados e que declaram o pagamento das despesas da desapropriação com a verba de royalties salientamos o Decreto nº 343/09, que desapropriou cinquenta e sete mil, setecentos e trinta e nove e quarenta e quatro metros quadrados (57.739,44 m²) de diversas propriedades, inclusive parte da

propriedade de Catarina Perrout, no bairro Jockey, para a construção do programa Morar Feliz Jockey. Segundo informação da imobiliária “A” que atuou como perita avaliadora da área de Catarina Perrout, foram pagos a ela catorze milhões de reais (R\$ 14.000.000,00), verba que poderia ser investida na formação de uma frota pública de transporte urbano de qualidade se o pagamento fosse feito em títulos da dívida pública por meio da desapropriação sanção.

Assim, se as desapropriações são custeadas pela verba dos royalties, não pode haver efetivação da desapropriação sanção, pois esta se caracteriza pelo fato de que suas despesas devem ser pagas com títulos da dívida pública, resgatáveis em dez anos, como forma de penalidade para o cidadão desidioso com a propriedade urbana e com o bem estar da coletividade.

Por fim, como a desapropriação sanção deve ser precedida do IPTU progressivo e do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, a pesquisa aos arquivos da prefeitura, da mesma forma, buscou encontrar algum ato legal que declarasse a aplicação desses instrumentos. Entretanto, não foi encontrado. Da mesma forma como não foi localizado ato legal onde a prefeitura exercesse o direito de preempção para a aquisição preferencial de imóvel posto à venda no mercado em qualquer área do território urbano.

Analisando a redação dos decretos expropriatórios verificamos que a administração pública local tem consciência da relevância dos institutos jurídicos e políticos que constam da legislação local e federal no que pertine à política urbana de desenvolvimento da cidade, uma vez que por vezes cita os dispositivos legais pertinentes à política urbana como art. 182 CF/88, o Estatuto da Cidade e o próprio PDMCG/2008, mas, parece não haver vontade política em efetivá-los. Um exemplo que pode ilustrar esse fato vem das considerações que foram feitas no decreto de desapropriação do Centro de Eventos Populares — CEPOP. Com elas a prefeita do período 2009-1012 justifica a desapropriação da propriedade da OTHON Empreendimentos Hoteleiros S/A, conhecido como grupo Othon, com base nos seguintes argumentos: que o direito de propriedade é garantia constitucional, mas a propriedade deve atender sua função social (art. 5º, XXIII da CF/88); que o direito de propriedade não reúne mais aquela plenitude de poderes que o caracterizava ao tempo do individualismo jurídico; que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes; e que compete ao município promover o adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Uma arquiteta e urbanista local e ex-secretária de planejamento do município, em entrevista, ratifica a aparente omissão da administração local ao questionar a forma de investimento da verba gerada pelos royalties. Segundo ela, não há cumprimento das leis e os projetos feitos não saem do papel porque

“o royalties fez o campista se acomodar. Não precisa né... tem royalties. (...) E se perder o royalties? ... Se acomodou...muito complicado... é difícil.. a gente fica desgastada. Projetos bons que existem feitos por Campos, feitos por nós funcionários da própria prefeitura, que nada, tudo colocado de lado. E o próprio governo em que foi feito também não se interessou em construir... outro governo entra e muito menos”

Oliveira e Pedlowski (2012) entendem que os programas habitacionais da prefeitura de Campos, nos moldes em que são feitos, configuram-se em “verdadeiras ilhas sociais” (2012:27). Entendemos que as ilhas sociais são promovidas tanto pelo poder público, que mantém a periferia social na periferia territorial urbana, quanto pela iniciativa privada no momento em que se auto-segrega em condomínios fechados de luxo. Independente do termo usado para cada extrato social “ilhas sociais” (OLIVEIRA E PEDLOWSKI, 2012) para conjuntos populares ou “enclaves fortificados” (CALDEIRA, 2000) para condomínios fechados de classe média ou de luxo, o que se verifica é que há uma aparente intenção de manter e propagar a segregação pela classe dominante, uma vez que ela, além de se auto-segregar, ainda faz, executa e fiscaliza as normas edilícias, de pouca ou nenhuma aplicabilidade. Elas existem, estão em vigor e não possuem baixa qualidade formal, entretanto precisam ter qualidade material também, ou seja, não basta serem bem feitas e possuírem diversos instrumentos urbanos se não postas em prática.

Para que o mercado imobiliário formal e informal não prevaleça na configuração urbana e arquitetônica da cidade faz-se necessário que os instrumentos sejam implementados, as irregularidades sejam pontuadas pela fiscalização e sejam ajustadas ao ordenamento legal, que o município tenha noção do que se eleva, se constrói e do que não é construído para que possa efetivar suas normas e dar-lhes eficácia. Para tanto, necessário se faz a análise ampla e conjunta do estado administrativo da cidade para que se implante medidas adequadas para um ambiente sustentável. Para isso existe o plano diretor da cidade, previsto no Estatuto da Cidade e na Lei municipal nº 7.972/2008.



Figura 27: Localização dos Conjuntos Habitacionais Morar Feliz na margem esquerda do Rio Paraíba do Sul. Fonte: Goolge Earth. Acesso 12/2013. Desenvolvimento: Eliane França Conti e Anderson França Conti. 2013

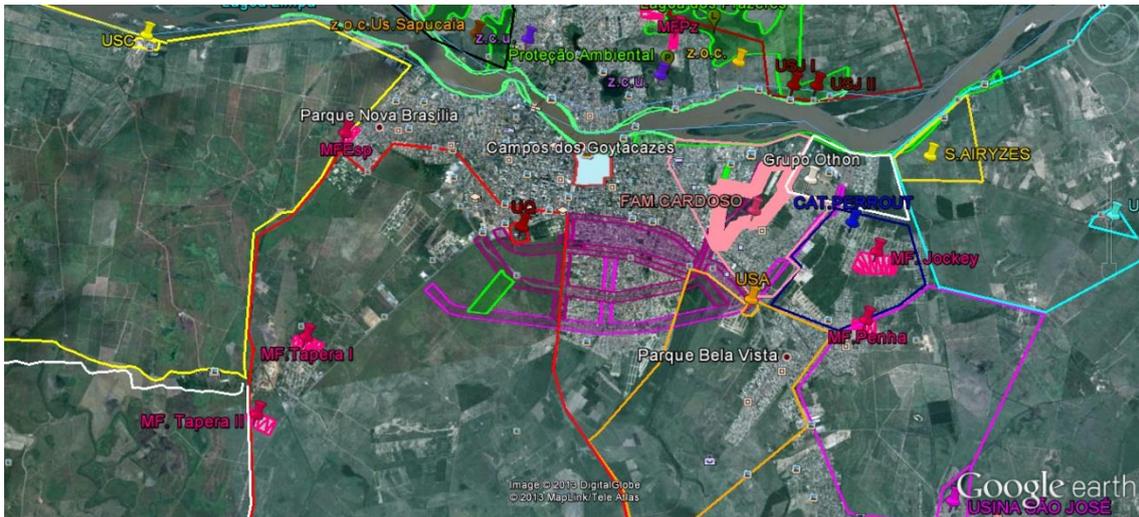


Figura 28: Localização dos Conjuntos Habitacionais Morar Feliz na margem direita do Rio Paraíba do Sul. Fonte: Goolge Earth. Acesso: 12/2013. Desenvolvimento: Eliane França Conti e Anderson França Conti. 2013

3.2.4 — A Estratégia do Mercado Imobiliário na Ocupação dos Vazios Urbanos de Campos dos Goytacazes

Seguindo o princípio geral de direito de que ao particular é permitido fazer tudo o que não seja vedado por lei, o mercado imobiliário possui estratégias para seus investimentos que poderiam ser adotadas pela administração pública quando do planejamento do espaço urbano. Assim, no que tange ao setor habitacional, o mercado imobiliário atua com foco em atender a demanda de sua clientela observando

De acordo com a imobiliária “B” a cidade de Campos não possui unidades habitacionais suficientes, construídas ou em construção, para atender à demanda por moradia que as operações do Açú deflagraram na região, pois as moradias postas no mercado, para aluguel ou venda, não tem saída se forem “casas de rua” devido à falta de segurança pública. Então, as “ilhas sociais” a que se reporta Oliveira e Pedlowski (2012) ao tratarem dos condomínios fechados surgem em Campos também como sinalização para a falta de segurança pública. E essa ausência do Estado repercute na arquitetura da cidade, a partir do momento em que os imóveis ao redor das “casas de rua” passam a ser alvo dos empreendedores para que a junção das áreas sirva de base para um novo empreendimento de apartamentos ou escritórios, promovendo a verticalização do espaço.

Não obstante, de acordo com a imobiliária “B” o crescimento da cidade para a área sudeste da cidade não se deve apenas aos investimentos no Açú, mas também em razão do fato de que os terrenos das usinas estarem comprometidos com dívidas fiscais, dificultando o crescimento para outras direções.

Os empreendimentos imobiliários citados no item anterior podem dar um exemplo de como o mercado imobiliário, aliado aos proprietários de glebas e aos investidores, podem moldar o espaço urbano e fomentar a segregação sócio-espacial, pois

“Os fatores locacionais são realmente importantes para o mercado imobiliário alcançar a renda diferencial, pois as pessoas tendem a adquirir um imóvel pensando não apenas em suas características internas, também nas vantagens que mais lhe chamam a atenção no lugar” (FREITAS, 2011:100)

É o que ocorre com a venda de moradias em bairros como Jockey e Varandas do Visconde se vendem as facilidades geradas pela localização com fácil acesso ao Centro e às praias e pela estrutura comercial, dentre outras. O principal elemento de venda vem a ser a localização privilegiada por estarem em áreas de valorização, confirmando as afirmações de Singer (1978) de que “imóveis com as mesmas benfeitorias podem ter preços completamente diferentes, conforme sua localização. É comum que o preço de um imóvel seja constituído inteiramente pelo ‘valor’ do terreno” (SINGER, 1978:21)



Figura 30: Parque Cassis. Bairro Varandas do Visconde. Fonte: <http://imoveis.mrv.com.br/apartamentos/riodejaneiro/camposdosgoytacazes/parquevarandasdovisconde/arquecassis/>. Acesso: 12/2012

Para chegar a esse resultado os empreendedores pesquisam as exigências e as necessidades do mercado, investindo em profissionais exclusivos para captar essas necessidades e exigências, objetivando atender as novas perspectivas de configuração do espaço, às novas centralidades.

Essas vertentes de valorização, nos remetem ao fato de não encontrarmos nas terras da Usina do Queimado, empreendimentos habitacionais para população de baixa renda como o Programa Morar Feliz da prefeitura de Campos, mas, empreendimentos possíveis para pessoas com posição social a partir da classe média, exceção feita ao condomínio fechado vertical Barão das Torres do programa federal de moradias Minha Casa, Minha Vida. Curiosidade que talvez encontre resposta na particularidade de as terras do Queimado serem negociadas pela corretora Queimado Empreendimentos, de propriedade da família Linhares, demonstrando uma ação direcionada ao propósito de manter a valorização da área.

A atuação da Família Linhares na configuração do espaço urbano de Campos nas terras do Queimado caracteriza um dado intrigante para a história contemporânea da cidade, uma vez que as glebas se encontram sob penhora judicial para saldar os débitos fiscais e previdenciários decorrentes de sonegação fiscal e apropriação indébita de valores referentes a direitos trabalhistas, entretanto, isso não impede a negociação de glebas para a instalação de empreendimentos imobiliários.

Neste sentido, a imobiliária “A” informou que as glebas são negociados com o Poder Judiciário estadual ou federal, onde se procede à troca do bem penhorado para outra área que não esteja sob penhora. Permitindo, então, a concretização das transações imobiliárias. Assim, se a gleba “A” estiver penhorada e para ela for recebida proposta de compra, os proprietários propõem a troca do bem penhorado por outra porção de gleba ou terreno no mesmo valor para que o bem seja liberado e o proprietário possa efetuar a venda, não sendo lesado direito de credores.

Não bastasse isso, observa-se que os parcelamentos feitos para a construção dos condomínios fechados horizontais naquela área, obstaculizaram a continuidade da Av. Princesa Isabel que, a princípio, tinha por objetivo ligar as Avenidas José Alves de Azevedo (Beira-Valão) e Nilo Pessanha, visando a fluidez de veículos da Av. Beira-Valão. Mas o percurso da Av. Princesa Isabel foi interrompido e não conseguiu transpor os limites das terras do Queimado, pois os condomínios horizontais Parque das Palmeiras I e II, e, Raul Linhares se transformaram num paredão que impediu a execução do projeto na íntegra, conforme relato da ex-secretária de planejamento do município. O projeto da Av. Princesa Isabel consta da lei de uso e parcelamento do solo — Lei nº 7.974/2008 — Figura 31.

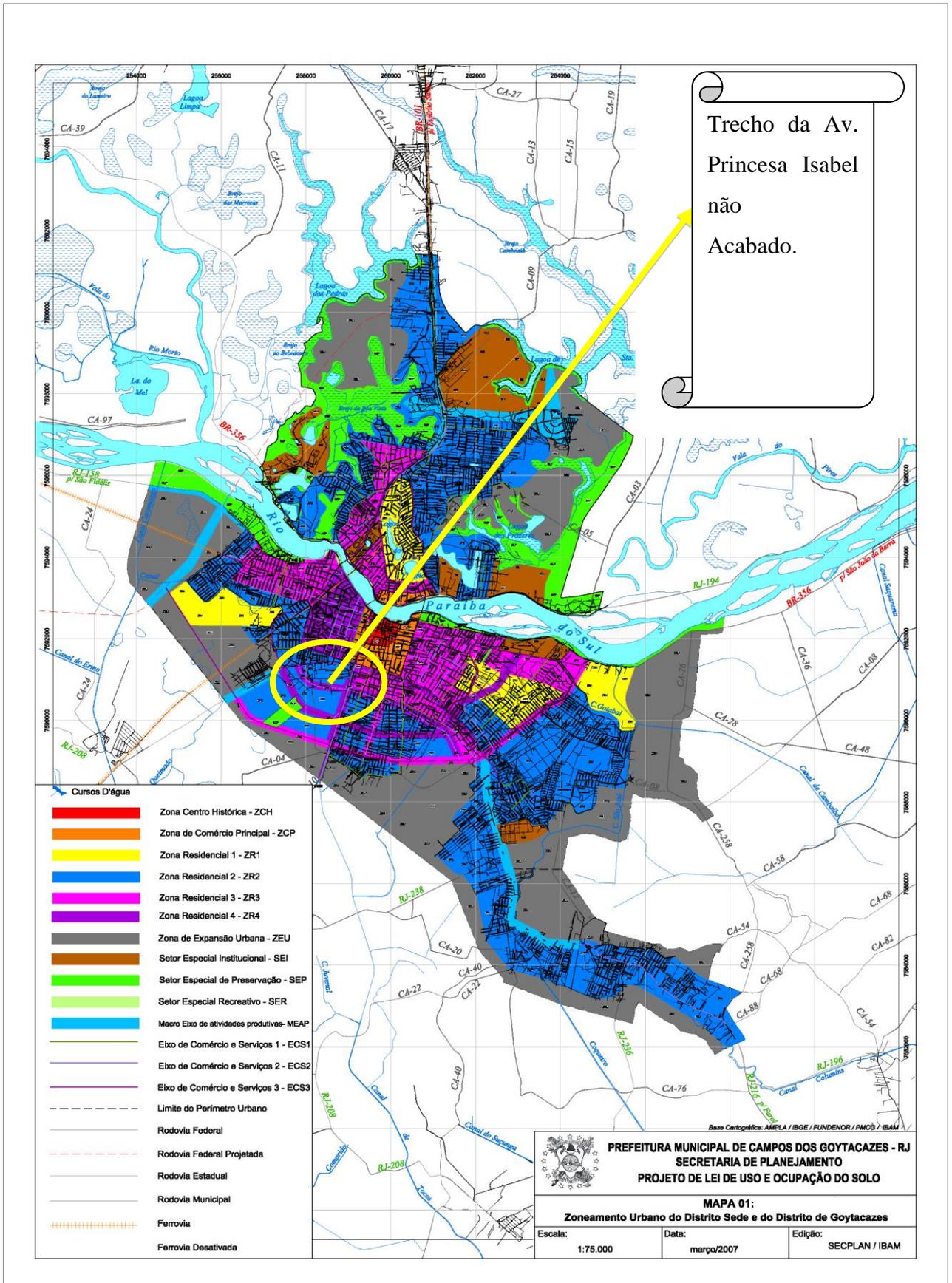


Figura: 31 Fonte: <http://www.campos.rj.gov.br/listaPlano.php> - Acesso: 12/1012

A forma como essas áreas foram ocupadas demonstra não ter havido parcelamento obrigatório imposto pela administração municipal aos proprietários, nem tão pouco aplicação os demais instrumentos que do parcelamento decorrem, como o IPTU progressivo e a desapropriação. Um dado que demonstra a (des)organização do município no momento da efetivação de normas urbanísticas. Já os agentes privados construtores do espaço urbano citados, revelaram seu grau de organização nas reuniões do PDUC quando da discussão sobre o zoneamento e o parcelamento do solo onde compareceram em número considerável e fizeram valer as normas de modo que não fossem prejudicados. Nesse momento, os arquitetos do IBAM relatam que os arquitetos da prefeitura não tiveram argumentos, pois não conheciam a prática do mercado imobiliário, deixando prevalecer o discurso e os argumentos dos construtores. Nesse ponto os arquitetos do IBAM notaram a força dos construtores na região, relatando que “eles intimidam até os usineiros”. Demonstrando que numa hierarquia política de forças na construção do espaço urbano de Campos poderíamos colocar os construtores em primeiro lugar, seguidos pelos usineiros e, por fim, pelo Município.

Posto isto, para finalizar este tópico e para tentar retratar um pouco mais o domínio do capital no desenho do ambiente construído de Campos, acrescentamos o fato de que o Ministério das Cidades em 2012 convocou³⁷ as entidades sem fins lucrativos de todo o Brasil que estivessem dispostas a construir moradias de interesse social, e no Estado do Rio de Janeiro foram habilitadas entidades dos municípios de Petrópolis, Rio de Janeiro e São Gonçalo, não constando Campos dos Goytacazes.

3.3 — O papel do Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes na atribuição de função social dos vazios urbanos.

Neste tópico observaremos que o plano diretor de Campos é o resultado da união do conhecimento técnico ao saber local no processo participativo e na formulação de diretrizes e objetivos a serem alcançados pelo município e analisaremos como estes esforços se revelam no cotidiano da cidade.

³⁷ Portarias 105, 191 e 291/2012 do Ministério das Cidades

3.3.1 — A visão do Conselho das Cidades

Do Plano Diretor Urbano — PDU — já falamos algumas vezes no decorrer da dissertação, mas neste item trataremos de forma específica do Plano Diretor de Campos dos Goytacazes, com base nos instrumentos escolhidos para pesquisa, quais sejam, o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios, o imposto predial e territorial progressivo e a desapropriação, todos relacionados no art. 182, § 4º da CF/88. Analisaremos por fim o direito de preempção por entendermos que este instrumento pode ser um aliado na promoção de políticas urbanas com a formação de reserva de terras voltadas para a inclusão social.

O Plano Diretor Urbano vem a ser o instrumento legal que tem por finalidade direcionar os instrumentos jurídicos, administrativos e políticos que o administrador público municipal tem a seu dispor para organizar o espaço urbano em seu mais amplo aspecto. Um caminho que pode ser trilhado com a adoção de políticas públicas que convertam as variáveis sociais, econômicas, políticas, jurídicas e administrativas que formam o espaço urbano, em favor da sociedade que o molda. Essa é uma ótica que não se alia à aplicação do Plano Diretor Urbano como um instrumento tecnocrático, mas sim sociopolítico a serviço da efetivação do direito à cidade.

Obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes — o que não impede que cidades com menor índice demográfico o tenham, o Plano Diretor Urbano recebe essa denominação “diretor” por ter a função de dirigir, direcionar, guiar, servir de proa para o administrador municipal, fixando as diretrizes do desenvolvimento urbano do município. Da mesma forma, também denomina-se plano porque a cidade precisa ser planejada e as ações municipais necessitam de metas, com prazos para conclusão. Portanto, o Plano Diretor Urbano precisa ter conteúdo que abranja todas as necessidades da cidade para suportar as demandas da sociedade.

Para tanto, o Estatuto da Cidade (art. 42) determina as matérias básicas que precisa ter um plano diretor para que possa ser considerado como tal, o que foi corroborado e detalhado, em 2005, pelo Conselho das Cidades – ConC – quando, por meio da Resolução nº 34 editou orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade) e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano.

Desta forma, o Conselho das Cidades entende que o Plano Diretor deve se fundamentar na definição do conteúdo da função social da cidade e da propriedade urbana, garantindo o acesso a terra urbanizada e regularizada, o direito à moradia, ao

saneamento básico, aos serviços urbanos a todos os cidadãos, implementando uma gestão democrática e participativa.

A relevância do Plano Diretor Urbano se deve ao fato de que sem ele os instrumentos firmados pelo Estatuto da Cidade não ganham efetividade, por isso, um plano de ordenamento da cidade precisa dizer, no mínimo (art. 1º) quais serão as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano e as ações e medidas que irão assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, seja ela privada como pública; os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes, bem como os instrumentos da política urbana como o parcelamento, a desapropriação e o direito de preempção, vinculando os objetivos e estratégias estabelecidos no PDMCG/2008.

Para tanto, delegou ao Plano Diretor Urbano a função de definir o que vem a ser a função social da propriedade e da cidade, deixando claro que elas “serão definidas a partir da destinação de cada porção do território do município bem como da *identificação dos imóveis não edificadas, subutilizados e não utilizados*” (Res.ConC/34, art. 2º). Este é, por determinação do Conselho das Cidades, o primeiro passo do administrador público antes da adoção de políticas voltadas para a sociedade, pois estes são os subsídios para que se garanta, por exemplo, a existência de espaços dotados de equipamentos coletivos de suporte à vida na cidade; o direito a terra urbanizada para todos os segmentos sociais, especialmente visando a proteção do direito à moradia da população de baixa renda; a existência de áreas para todas as atividades econômicas, especialmente para os pequenos empreendimentos comerciais, industriais, de serviço e agricultura familiar, em cumprimento do direito à livre iniciativa.

A delimitação desses tópicos viabilizará a formulação e a aplicação de determinados instrumentos como o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios, bem como a definição do que venha a ser um imóvel subutilizado, não utilizados ou não edificado. Há que se considerar que os esforços teóricos para formulação de um bom plano diretor somente lograrão êxito se forem postos em prática.

3.3.2 — O processo participativo

Tendo como parâmetro as regras editadas pelo Conselho das Cidades e pelo Estatuto da Cidade, o município de Campos dos Goytacazes iniciou em 2006 a discussão de um novo plano diretor urbano para o município a fim de incorporar as novas regras ditadas pelo governo federal para a administração das cidades com a adoção de um processo participativo que informasse o administrador das demandas da população local, sem, entretanto, perder o foco das variáveis que permeiam a condução equilibrada do ambiente urbano, tais como meio ambiente, economia e habitação.

Dentro da perspectiva do processo participativo de elaboração do Plano Diretor, a prefeitura de Campos adotou medidas que auxiliaram no processo de discussão e formulação do PDMCG/2008. Desta forma, se fez representar pela Secretaria de Planejamento³⁸, órgão responsável em 2006 pela elaboração do PDMCG/2008 e presidida, na época, por Silvana Castro, arquiteta e urbanista efetiva da administração municipal, como também contratou especialistas em planejamento urbano que pudessem auxiliar os serviços da Secretaria de Planejamento. Então, o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM - foi contratado e se fez representar pelos arquitetos Rui Veloso e Maria Cristina Soares.

Desta forma, o município de Campos convocou a sociedade civil a participar da elaboração do plano diretor para que pudessem ser conhecidas as necessidades da população e se priorizassem o atendimento delas, dando o devido grau de importância que elas merecem ter quando da elaboração do plano diretor.

De acordo com uma funcionária da administração municipal a participação da população localizada no interior do município foi ativa e relevante para que a equipe de técnicos da prefeitura pudesse conhecer a realidade das comunidades e projetar o PDMCG/2008 de maneira que suas diretrizes pudessem atender às necessidades das localidades

“a gente tava fazendo um levantamento das necessidades deles. Porque o que a gente tava observando bem isso... q é diferente a visão de quem mora naquele local do que a visão da gente. Você está dentro de um escritório, de

³⁸ A Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo participou, mas não foi a condutora do processo de elaboração do PDUC. Desde 2012 o PDUC está sendo estudado para adequar-se às demandas viárias, sociais e habitacionais que o complexo portuário do Açú e Barra do Furado estão sinalizando, mas as questões pertinentes a referida mudança estão sendo discutidas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Campos – COMUDES.

uma secretária, por exemplo, a gente acha 'lá precisa de um posto médico, por exemplo...' então quando chegava lá a pessoa dizia 'eu preciso de uma condução para me levar ao posto médico da comunidade vizinha'. Coisas assim a gente percebia e via que o morador tem que ser ouvido."

O mesmo, entretanto, não se deu com a população residente na zona urbana municipal, que não demonstrou interesse em conhecer a proposta nem tão pouco apresentar novas propostas que auxiliassem a tomada de decisões dentro do processo participativo "aqui em Campos a gente fez trabalhos aos sábados, à noite, a gente foi à faculdade Estácio, fomos ao ISE tal, as participações foram menores", relata a ex-secretária de planejamento de Campos. De acordo com ela as pessoas da cidade que participaram ativamente correspondiam a um grupo de formadores de opinião que estava preocupado com as questões da cidade

"Fizemos audiência na FUNDENOR, na FIRJAN. Então a gente procurava fazer em locais diversos pra envolver aquelas pessoas. Mas teve um grupo, que não foi pequeno, que foi bom e que participou de tudo. Eram pessoas que estavam realmente preocupadas com o desenvolvimento do município"

Entretanto, a grande maioria da população civil residente na cidade, participava quando havia assunto de seu interesse particular, o que dá indícios de que, embora o Brasil tenha contabilizado avanços no processo democrático, ainda é baixa a participação cívica, por isso o grau de organização e a força da mobilização popular, precisam ser fortalecidos para o êxito, em prol da sociedade, de propostas tão abrangente como as de planejamento urbano.

Por outro lado, os empreendedores compareceram de forma maciça no momento da discussão sobre o parcelamento e uso do solo. Nesse caso a intenção de evitar mudanças radicais ficou demonstrada no impedimento da modificação do afastamento dos prédios. Segundo Silvana Castro

"quando a gente discutiu a lei de uso e ocupação do solo qual a participação que nós tivemos: a dos empreendedores que tinham a preocupação de que '...ah eles vão aumentar os afastamentos dos prédios...', então eles barraram isso porque foi participação, o plano foi participativo, resultado do que era discutido ali".

Nota-se, então que as desigualdades sócio-espaciais não foram cogitadas naquele contexto no intuito de evitar que as disparidades se perpetrassem, pelo contrário, os agentes financeiros que configuram o espaço urbano e contribuem para o processo de segregação demonstraram o interesse na manutenção do *status quo*, na continuidade dessas desigualdades sem se importar com a coletividade.

Em linhas gerais a participação popular ocorreu por meio do público relacionado a alguma instituição ou associação, ou ainda, quando havia interesse particular sujeito a alteração o que Silvana atribui ao descrédito que os cidadãos tem em relação às instituições políticas e administrativas. Por isso comenta que

“não houve participação das pessoas que não são vinculadas a nenhuma associação. As pessoas não dão importância para isso. As pessoas acham ‘a isso é política’ então não dão importância para isso. As pessoas já estão muito sem esperança, desanimadas com isso”.

O nível de participação da população residente no perímetro urbano talvez decorra de precedentes históricos que registraram a inexecução de algumas etapas de planos urbanos anteriores, resultando numa dinâmica sócio-espacial de expansão urbana segregacionista. Desta forma, a ação governamental ao longo do tempo deixou marcas que apontam

“que os princípios da função social da propriedade e da cidade em Campos, contidos no atual Plano Diretor, provavelmente encontrarão resistências substantivas para sua materialização, razão pela qual somente a implementação do Plano e não apenas a sua formulação poderá mostrar a sua efetividade.” (AGUIAR, 2006:6)

Quanto à participação do poder público nas discussões para a formulação do plano, adotou-se a divisão em câmaras temáticas que eram formadas por diversas secretarias municipais e pela Câmara de Vereadores. algumas secretarias no grupo gestor não tiveram participação ativa, dentre elas a Secretaria de Finanças e a Câmara de Vereadores. Esta, entretanto, ao final das discussões sobre o plano, com o auxílio de um profissional arquiteto e urbanista contratado para tanto, analisou todo o trabalho final realizado pela Secretaria de Planejamento.

Ainda que a população não tenha tido uma participação mais consistente na formulação do PDMCG/2008, a primeira etapa dentre as exigências do Ministério das Cidades, qual seja, a elaboração de um Plano Diretor Urbano formulado com a participação popular, foi cumprida.

3.3.3 — PDMCG/2008: entre as propostas e as execuções

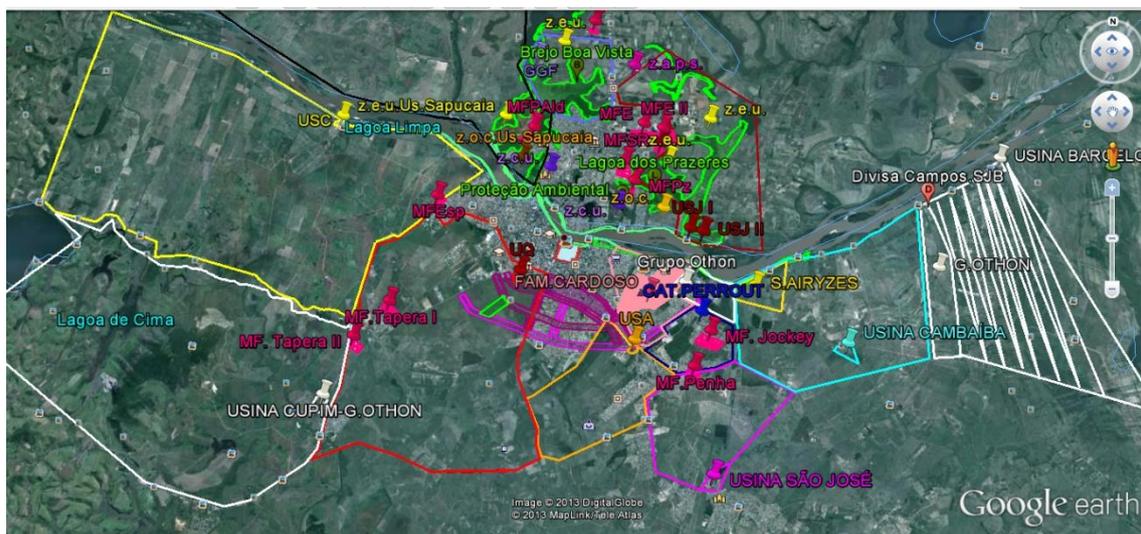


Figura 32: Visão dos maiores vazios urbanos de Campos dos Goytacazes. Fonte: Eliane França Conti. 2013

Após a publicação o PDMCG/2008 (L. 7.972/2008, publicada sete anos após o Estatuto da Cidade, lei nº 10.257/2001) mostrou quais determinações do Estatuto da Cidade e da Resolução nº 34 do Conselho das Cidades haviam sido cumpridas. Dentre as que foram cumpridas encontram-se a fixação de princípios que formam a base para a interpretação do PDMCG/2008. Assim, sendo o PDUC se rege pela prevalência do interesse coletivo sobre o individual; proteção da função sócio-ambiental da propriedade, inclusão social sob as mais variadas formas como ampliação da oferta da terra urbana, serviços e equipamentos públicos, trabalho e lazer; e gestão integrada do desenvolvimento da cidade orientada por planejamento urbano.

Do processo participativo foram retirados os objetivos específicos a serem alcançados para o desenvolvimento da cidade, quais sejam, cidadania e inclusão Social, desenvolvimento sustentável, meio ambiente e saneamento ambiental, mobilidade urbana e integração do território municipal, qualidade ambiental e crescimento urbano, habitação e construção da cidade, planejamento e gestão transparente e participativa.

Foram delimitadas sete estratégias para que os objetivos sejam alcançados, quais sejam, cidadania e inclusão social, desenvolvimento sustentável,

meio ambiente e saneamento ambiental, mobilidade urbana e integração do território municipal, qualidade ambiental e crescimento urbano, habitação e construção da cidade, planejamento e gestão transparente e participativa.

Nesse sentido, o PDMCG/2008 registrou que uma das ações e medidas prioritárias para a implementação da promoção social em Campos dos Goytacazes seria a identificação das demandas setoriais da população para melhores resultados das políticas públicas, sendo que uma das formas de gerenciamento para a implementação da promoção social dos habitantes da cidade de Campos seria a implantação de banco de dados sociais utilizando os dados do cadastramento único de benefícios federais para levantamento do perfil e da demanda da população.

O PDMCG/2008 atendeu às exigências formais do art. 42 do Estatuto da Cidade, pois delimitou as áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização (art. 235) da terra, bem como dispôs sobre a preempção (art. 278), a outorga onerosa do direito de construir e alteração de uso do solo (art. 249), a operação urbana consorciada (art. 271) e a transferência do direito de construir (art. 258) e o sistema de acompanhamento e controle.

Em Campos, alguns institutos foram tratados de forma mais detalhada em leis específicas, que atuam de forma paralela ao PDMCG/2008, como ocorreu com o parcelamento do solo (L. nº 7.975/2008), com a edificação, uso e ocupação do solo (L. nº 7.974/2008) e com a definição do perímetro urbano (L. 7.973/2008). No que pertine aos instrumentos outorga onerosa do direito de construir, alterações de uso do solo, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir o tratamento foi feito de forma direta no texto do PDMCG/2008. Quanto à preempção o PDMCG/2008 (art. 279) determina as áreas sujeitas ao direito de preempção.

O sistema de acompanhamento e controle versa sobre segurança pública, transporte, habitação, posturas e saúde, dentre outros, mas foi previsto de forma esparsa no texto sem sistematizar sua operacionalidade. Aliás, no PDMCG/2008 não há metas e prazos definidos, mesmo quando cita determinadas situações como “ações prioritárias”. Como exemplo, podemos citar o art. 8º, que define as ações prioritárias para a dimensão econômica do desenvolvimento sustentável, onde sempre os verbos estão no tempo infinitivo “conceber, implantar, elaborar, desenvolver”, indicando que essas medidas, apesar de serem prioritárias tiveram seus planos de ação, de execução, postergados *sine die*. Por esse motivo concordamos com Aguiar quando afirma que

“o Plano Diretor não explicita um projeto de cidade e de sua função socioambiental como resultante de uma visão construída no processo político de elaboração do próprio Plano e disputada coletivamente, tendo em vista que não se trata de mero ordenamento espacial” (AGUIAR, 2006: 10)

O PDMCG/2008 possui perfil propositivo, e para tornar-se operativo há que se considerar que a adoção de planejamentos integrados entre os setores da Administração Pública permitiriam o correto e adequado uso dos instrumentos como o parcelamento do solo urbano, priorizando as propriedades destituídas de função social.

De acordo com o Conselho das Cidades (Res.ConC nº 34/2005, art. 2º) a identificação dos imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados é pré-requisito para que se defina a função social da propriedade no município e se garanta, entre outros direitos, o acesso a terra urbana e à moradia. Entretanto, no Ofício nº 3672/2012, em resposta ao Requerimento nº 17.769/2012-1, o Secretário Municipal de Finanças, Benilson Amaro Barcelos Paravidino, respondeu que o município não tem informação do percentual do município que permanece sem edificação.

Em entrevista, a FENORTE (Fundação Estadual do Norte Fluminense) informou que o último cadastramento de IPTU feito pela prefeitura de Campos data de 1982, o que leva a crer que, sob uma perspectiva arrecadatória os impostos que incidem sobre a terra talvez não estejam sendo cobrados de maneira adequada, pois, sobre as terras localizadas dentro do município deve incidir o imposto sobre a propriedade territorial urbana e, contrário senso, sobre as terras rurais a União cobra o imposto territorial rural. As terras rurais se caracterizam como tal por estarem localizadas fora da área urbana do município. A falta de cadastro atualizado de ambos os impostos gera arrecadação indevida para a União e falta de arrecadação para o município. Talvez, por isso, ainda existam propriedades que paguem o imposto territorial rural — ITR³⁹ — em terras que estão configuradas como área urbana no Mapa 08 da L.7.972/2008 — PDMCG/2008. É o que relata a imobiliária “A” ao comentar que já deixou de vender uma moradia em condomínio localizado nas terras do Queimado quando a proprietária percebeu que a venda geraria o pagamento do IPTU⁴⁰, que possui alíquota mais elevada que o ITR.

Neste mesmo sentido, os arquitetos do IBAM que participaram da elaboração do PDMCG/2008, registram que na programação técnica para elaboração do projeto o PDMCG/2008 tratava de macrozonas de ocupação obrigatória, onde os

³⁹ L. 9.393/1996 - Art. 1º O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, **localizado fora da zona urbana do município**, em 1º de janeiro de cada ano.

⁴⁰ Em Campos dos Goytacazes equivale a 1% do valor do imóvel, em média.

vazios urbanos seriam abordados e mapeados, mas esta parte da programação não logrou êxito pelo desinteresse por parte da administração pública em mapear os vazios urbanos da cidade.

PDMCG/2008 tem por objetivo favorecer o acesso à terra, à habitação, aos serviços urbanos e aos equipamentos públicos para toda a população de Campos dos Goytacazes de maneira igualitária. Porém, não diz onde, nem quando, nem como. Na prática as medidas adotadas são pontuais e sem a participação da população nas decisões. Como exemplo temos a política habitacional adotada pelo município, onde as raízes sociais são adotadas como critério para a instalação dos conjuntos habitacionais. Desta forma, procura-se atender à necessidade de retirar as pessoas de área de risco, mas procurando mantê-las onde já se socializaram, mantendo o cidadão no ambiente em que sempre viveu. Nesse sentido comenta o vice-presidente da EMHAB, em 2011, “às vezes não dá para colocar todo mundo onde você tirou, mas ele vai ser colocado o mais próximo possível de onde ele morava.” Verifica-se que a administração municipal acredita que este procedimento é o mais adequado para o cidadão, porque ao relatar sobre a demanda habitacional informa que

“na verdade o município... Ela... ainda não conta com um Plano Local de Habitação, onde te dê um diagnóstico exato da demanda habitacional.(...) O projeto hoje, o Morar Feliz, é de 10.000 casas, mas por alto se sabe que a demanda é muito maior que isso entendeu?”

Então, a solução seria prover esses conjuntos de equipamentos públicos e coletivos que suprissem o aumento da demanda. Entretanto, os conjuntos são entregues sem todos esses equipamentos, como no caso do conjunto Morar Feliz Penha onde foram entregues 370 casas em setembro de 2011, mas as áreas destinadas à instalação desses equipamentos encontram-se à espera dessas obras.



Figura 33: Conjunto Morar Feliz Penha. Área remanescente à espera de equipamentos urbanos coletivos. Arquivo pessoal.

Com relação ao parcelamento e uso do solo, o PDMCG/2008 obedeceu à regra de especificação das áreas exigidas pelo Ministério das Cidades com a definição de quatro áreas de zoneamento, quais sejam, I- Áreas Urbanas (que se divide em sete outras macrozonas: I- De Proteção Ambiental; II- Central; III- De Adensamento Controlado; IV- De Consolidação Urbana; V- De Ocupação Controlada; VI- De Atividades Produtivas e de Serviços e VII- De Expansão Urbana); II - Áreas de Preservação Natural e Cultural e de Valorização Turística; III - Áreas de Desenvolvimento Rural Sustentável e IV - Áreas com Potencial para Atividades Produtivas.

O perímetro urbano é o local de aplicação dos instrumentos penalizadores propostos pela CF/88 (art. 182, § 4º) e escolhidos como objeto de estudo desta pesquisa, ou seja, parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo, desapropriação e o direito de preempção. Ocorre que destes instrumentos apenas a preempção é passível de ser aplicada no município de Campos, pois o PDMCG/2008 delimita as áreas em que será aplicada (art. 279) informa que as áreas da macrozona urbana sujeitas à aplicação do Direito de Preempção. Então os proprietários dos terrenos postos à venda no mercado imobiliário de Campos e, portanto, objeto de alienação onerosa entre particulares, que estejam localizados nas macrozonas Central, de Adensamento Controlado, de Consolidação Urbana, de Ocupação Controlada, de Expansão Urbana, de Atividades Produtivas e de Serviços e de Proteção Ambiental estão sujeitos a ofertarem à administração pública municipal, com preferência, seus imóveis para que nele possam ser implementados programas voltados para a preservação de imóveis de interesse

cultural, o ordenamento de área urbana através de melhorias viárias, a implantação e ampliação de equipamentos urbanos e sociais, a criação de espaços públicos de lazer, a instituição de unidades de conservação, a regularização fundiária, a execução de programas e projetos de habitação de interesse social, e o desenvolvimento de atividades de ocupação produtiva para geração de trabalho e renda para faixas da população incluídas em programas habitacionais.

Os outros instrumentos previstos no art. 182, § 4º da CF/88 encontram-se sem possibilidade de aplicação, pois, de acordo com a Res.ConC nº 34/2005 (art. 2º, *caput* e art. 3º, III) o município necessita identificar quais são estes imóveis não edificadas, subutilizados ou não utilizados para que defina a função social da propriedade e, somente após, poderá definir as áreas de aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsórias.

Não obstante a interpretação jurídica acerca das normas legais em vigor, em resposta ao Requerimento nº 17.769/2012-1, de 10.08.2012, o Secretário de Finanças de Campos, Benilson Amaro Barcelos Paravidino, no Ofício nº 3672/2012, respondeu que o município não tem a informação do percentual do território urbano não edificado. Sendo esta modalidade de parcelamento o ponto de partida para as outras penalidades — IPTU progressivo e desapropriação — não há que se falar em execução destes instrumentos. Todavia, em resposta ao ofício citado, o Secretário de Finanças respondeu que já começaram “os estudos necessários para a completa regulamentação do instituto”, no caso o IPTU progressivo.

Cabe ressaltar que os vazios urbanos foram citados por diversas vezes no texto do PDUC, tais como (art. 82) estímulo a sua ocupação como diretriz na estratégia para a identificação e implementação de novas formas de ocupação e adensamento do solo urbano; (art. 84) foram considerados como forma de viabilizar a estruturação da cidade e a distribuição das atividades urbanas quando são delimitados e definidos os instrumentos específicos de indução a sua ocupação e previstos no Estatuto da Cidade; (art. 85) ocupação dos vazios próximos a eixos viários; (art. 107) na oferta de habitação; sendo ainda a primeira diretriz na macrozona de ocupação urbana (art. 164). Entretanto, não foram identificados os vazios tal qual o fez o plano diretor de 1991(L.5.251/91, art 27).

Quanto à ocupação dos vazios por zonas de especial interesse social — ZEIS, o Legislativo municipal publicou a Lei nº 7.975/2008, e considera como tal (art. 2º, inciso VI) a área urbana instituída pelo Plano Diretor destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. Como se pode observar a lei municipal

também permitiu a delimitação de vazios com AEIS, uma vez que não especificou a modalidade de espaço físico em que deve ser formalizada.

Verificando o Mapa 07 do Plano Diretor que trata das áreas de especial interesse, é possível localizar AIES em localidades de favelas da cidade como a Baleeira, Terra Prometida e Madureira. Embora a legislação municipal estabeleça a regularização fundiária (L. 7.975/2008, art. 212) como objetivo para as AEIS e determine que as mesmas sejam dotadas de equipamentos comunitários e sociais que atendam às demandas da população local tais como escolas, postos de saúde e saneamento básico (art. 220), essa não parece ser a realidade vivida pelas comunidades localizadas em AEIS (Figura 34). Portanto, não se percebe, no contexto urbano de Campos dos Goytacazes, a atribuição de um caráter social para as AEIS, tendo em vista a segregação social dos moradores das comunidades citadas – Madureira e Baleeira – localizadas dentro do perímetro urbano da cidade. Parece-nos que as AEIS foram relegadas ao plano formal, e seu processo de implantação nos espaços vazios infraestruturados não foi iniciado. Desta forma, não há conjugação espacial de três elementos que são imprescindíveis para a ordenação do espaço urbano: programa habitacional, AEIS e a função social da propriedade.

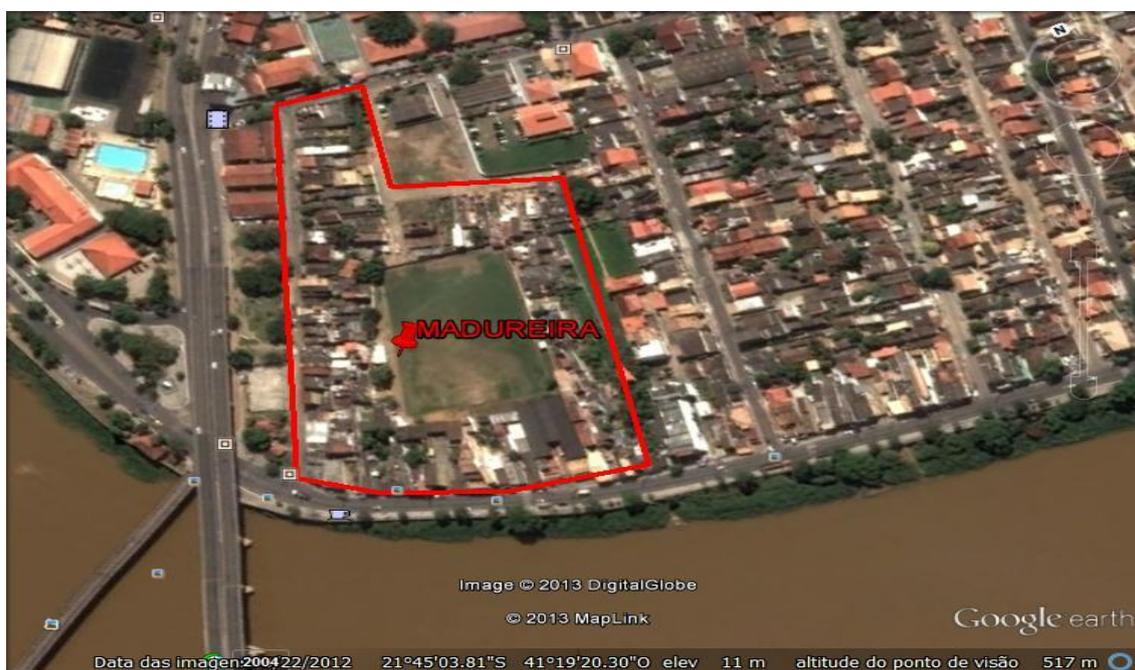


Figura 34: Comunidade Madureira em Guarus. Acesso em 01/2013.

As pessoas das comunidades de AEIS podem ser inscritas no Programa Morar Feliz para a aquisição gratuita de moradia, entretanto, farão uma mobilidade espacial no entorno da cidade, sem serem inseridas nela. Não se percebe uma

tentativa do poder público municipal em trazer os conjuntos do programa habitacional citado para as áreas valorizadas da cidade, vez que as moradias são construídas nos bairros de baixa renda e próximas a bolsões de pobreza.

Por outro lado, no processo de delimitação do perímetro urbano nota-se uma preocupação do município em estender os limites da área urbana para as terras dos grandes proprietários de terras que se encontram ao redor da cidade, sem, entretanto, identificá-los como vazios urbanos e lhes atribuir obrigações urbanísticas a serem cumpridas em tempo certo, previamente estabelecido. Esse fato é diagnosticado também em outras cidades brasileiras, como se percebe com Silva (1999) “atualmente, assiste-se ao estímulo municipal à criação de novos vazios pela abertura da área rural (casos de S. Paulo, Campinas e outros municípios metropolitanos)” (SILVA, 1999:1). Uma forma de aproveitamento dos vazios urbanos pode começar com o mapeamento e controle dos vazios urbanos, favorecendo o surgimento de muitas variáveis que podem ajudar uma administração eficaz e voltada para a inclusão social, dentre elas podemos citar:

- 1) A obtenção de dados para o cadastro dos diversos tipos de imóveis que existem na região urbana, tais como imóveis vazios (terrenos), em construção, utilizados ou subutilizados;
- 2) Imóveis que passaram a compor o perímetro urbano em razão da expansão da cidade e que, portanto, precisam deixar o cadastro de contribuintes de imposto territorial rural – ITR, e enquadrar-se como contribuinte de imposto predial territorial urbano – IPTU;
- 3) A viabilidade para implantar os instrumentos do plano diretor para a formação de reserva de terras públicas, como a preempção;
- 4) Administração do preenchimento do território urbano, para diminuir e/ou evitar a exploração do espaço urbano pela especulação imobiliária.

A adoção de políticas públicas que se subsidiem essas variáveis podem maximizar a exploração das zonas adensadas, de ocupação controlada ou de expansão urbana e possibilitar um crescimento mais harmônico desses espaços.

Assim, o papel do PDMCG/2008 vem a ser a orientação do preenchimento do espaço urbano integrando seus espaços vazios à malha urbana por diversas formas como permitir que a cidade fosse circulável tornando os bairros mais próximos, socializem a propriedade urbana bem localizada (atualmente percebe-se que a socialização da terra tem sido exclusividade da propriedade mal localizada, sem infraestrutura) e que desta forma o vazio possa cumprir uma função social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As delimitações do espaço urbano de Campos dos Goytacazes realizadas pelo Estado demonstram a condução de um planejamento urbano baseado na consolidação de uma área desenvolvida a partir de um núcleo urbano desenhado ainda no século XVII, e que foi fortemente influenciada pelas intervenções da indústria açucareira na economia e na sociedade. O que se nota com o crescimento da área de expansão urbana sobre os terrenos das usinas localizadas próximas ao núcleo central, como Usina do Queimado e Usina Santo Antônio.

Essas aparentes ampliações do domínio público sobre a propriedade privada e a formulação de normas legais que pregavam a atribuição de uma função social à terra urbana visavam, por fim, atender os interesses privados de transformação da terra agrícola em urbana, com a ampliação dos espaços periurbanos e a valorização destes espaços perante o mercado, contribuindo para a especulação imobiliária.

As políticas públicas adotadas pelo poder público local não sinalizaram um projeto de democratização da terra e socialização de espaços dotados de infraestrutura, uma vez que as políticas de urbanização voltaram-se para a higienização do espaço e valorização estética de áreas já saneadas. No que pertine às políticas habitacionais nota-se a instalação de moradias em áreas periféricas e a manutenção da população de baixa renda em locais com menor quantidade de equipamentos urbanos. Essas medidas, entretanto, refletiram não apenas na distribuição não equânime da terra, mas, sobretudo na formação de discrepâncias sociais formando espaços de segregação tanto da população de baixa renda que se mantém em áreas menos valorizadas, quanto pelas classes mais abastadas que se encastelam em condomínios de luxo.

A partir de 2012, entretanto, a região próxima às terras do Queimado e a região do bairro Pelinca, passaram a demonstrar uma saturação dos espaços e da infraestrutura dos equipamentos de saneamento básico forçando o mercado imobiliário a conquistar novos espaços de exploração. Atrelado a isso, temos o fato da dificuldade encontrada para negociação das terras do Queimado em razão das dívidas que a usina tem com os órgãos públicos, o que faz com que os empreendedores procurem terras disponíveis para negociação e instalação de empreendimentos novos. É nesse sentido que a imobiliária “B” revela que no momento em que as terras do Queimado estiverem disponíveis elas serão vendidas em tempo recorde. O que demonstra que

as terras da usina do Queimado sempre foram férteis, mudando apenas a perspectiva de lucro, pois se dos séculos XVIII ao XX eram valorizadas por sua fertilidade natural e em parte por sua localização valorizada, no século XXI deixaram de ter considerada a fertilidade natural e passaram a ter fertilidade financeira apenas. Assim, podemos concluir que a fertilidade das terras da usina do Queimado, direcionaram, de uma forma ou de outra, o crescimento da cidade de Campos. Assim, a configuração do espaço urbano delimitada pelo PDUC/2008 é consequência dessas delimitações históricas, econômicas, públicas e sociais realizadas tanto pela iniciativa privada quanto pelo poder público.

Não obstante, verificamos que as localizações podem se movimentar no espaço urbano de acordo com as leis, não escritas, que prevaleçam na sociedade local, por isso, Santos (1985) atesta que “cada lugar está sempre mudando de significação, graças ao movimento social: a cada instante as frações da sociedade que lhe cabem não são as mesmas”. (SANTOS.1985:03), retratando a nova direção do crescimento imobiliário da cidade para a região sudeste da margem direita do Rio Paraíba do Sul e o motivo principal alegado pelo mercado imobiliário vem a ser a demanda por moradia próxima ao Açú em virtude das obras do Porto do Açú e dos investimentos em sua retro-área, que abrigará diversas empresas de grande porte como siderúrgicas e termoelétricas. Ocorre que esta região está se desenvolvendo também pelo fato de que boa parte das terras da região oeste da cidade estejam com impedimento jurídico para negociação, conforme já relatado. Desta forma, os vazios urbanos localizados na parte sudeste passaram a ser ocupados com novos investimentos habitacionais privados. Os investimentos públicos para essa área se restringem a conjuntos habitacionais populares e viários, se detectando escassos investimentos em educação e lazer.

Essas características da cidade de Campos demonstram que a administração municipal não se esmera em atribuir uma função social à propriedade e à cidade, o que se percebe pela falta de instalação de zonas de especial interesse social em espaços vazios localizados dentro de áreas consolidadas ou ainda pela inexistência de políticas ambientais de exploração turística de recursos naturais da região, tais como a beleza dos lagos da margem esquerda do Rio Paraíba do Sul. No entanto, reproduzem estigmas sociais criados para estas áreas ao longo dos anos, dentre eles o de que são áreas periféricas ou suburbanas e, portanto, desvalorizadas e que se prestam a receber conjuntos habitacionais para população de baixo poder aquisitivo, distritos industriais, depósitos de lixo e presídio.

Para alcançar esses objetivos a efetivação dos instrumentos jurídicos urbanos escolhidos para a pesquisa como o parcelamento do solo, a cobrança de IPTU progressivo, a desapropriação e o direito de preempção poderiam repercutir de forma considerável na adequação do uso da terra. Nenhum destes instrumentos, entretanto, está sendo aplicado pelo administrador em exercício, embora estejam previstos no PDMCG/2008, em vigor.

Percebe-se que a tolerância do poder público em relação aos vazios urbanos se processa e evolui ao ponto de a máquina administrativa atuar em detrimento dos cofres públicos, permitindo: que haja perda de receita pela admissão de cobrança do ITR em área urbana e pela não aplicação do IPTU progressivo — agindo com improbidade administrativa, e; que o direito de propriedade seja exercido de forma irresponsável pelo proprietário desidioso em relação à coletividade, a partir do momento em que não efetua o parcelamento da terra — o que se configura num abuso do exercício do direito do proprietário.

Um plano diretor para ser eficaz precisa de vontade política para ser implantado de forma efetiva, com projetos adequados à realidade social local, com prazos que sejam possíveis e cumpridos e com metas realizáveis. A cidade para cumprir sua função social precisa estar em constante revisão sem perder o foco nas demandas sociais, ser mutante tal qual o é a sociedade que a forma. O destino da propriedade urbana precisa ser definido pelo poder público, com o aval da sociedade, e não pelo capital.

BIBLIOGRAFIA

AUTORES:

AGUIAR, Dayse dos Santos. **Rede de avaliação e capacitação para a implementação dos planos diretores participativos. Roteiro para Avaliação dos Planos Diretores.** Campos dos Goytacazes/RJ. 2007.

ANCONA, Ana Lúcia. **Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de Vazios Urbanos.** Brasília. Ministério das Cidades. 2009.

AZEREDO, Gileno Domingos de. **Os limites da participação consentida: o caso do plano diretor municipal de Campos dos Goytacazes,RJ.** 2008. Dissertação de Mestrado em Políticas Sociais. Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Campos dos Goytacazes/RJ.

BARRIOS, Sonia. **A produção do espaço.** In: SANTOS, Milton e, SOUZA, M.A. (orga.). *A construção do espaço.* Nobel. São Paulo. 1986.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal. 2004.

CANOTILHO, Joaquim José Gomes. **Estado de Direito.** Lisboa. Gradiva, 1999.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo.** São Paulo. Editora 34. 2000.

CARDOSO, Adauto Lúcio. **A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade.** In In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (coord.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade.* Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 23-36.

_____. **Vazios urbanos e a função social da propriedade.**
http://www.fase.org.br/v2/admin/anexos/acervo/1_adauto.pdf

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana.** São Paulo. Paz e Terra. 2009

COSTA, Aline N. e Alves, Maria da Glória. **Mapeamento geológico-geotécnico e técnicas de geoprocessamento como subsídio ao planejamento da expansão urbana no município de Campos dos Goytacazes.** Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil), Centro de Ciência e Tecnologia, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. 2005. 162f.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano.** São Paulo. Ática. 1995.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo. Saraiva. 1998.

DUGUIT, Leon. **Las transformaciones generales del derecho privado desde El Código de Napoleón**. Analecta. Madrid. 2006.

_____. **Fundamentos do Direito**. São Paulo. Servanda. 2008

FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico, estudos brasileiros e urbanísticos**. Belo Horizonte, Del Rey. 2006

_____. **O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo. Ministério das Cidades: Aliança das Cidades. 2010.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. **Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade**. Acesso: 12/2012.
http://www.observatoriodasmetrolopoles.net/download/artigo_reginaferreira_isa.pdf

FEYDIT, J. **Subsídios para a história de Campos dos Goytacazes**. Campos. 1979.

FARIA, T. de J. P. **As reformas urbanas de Campos e suas contradições. O plano de 1944: uma nova ordem social e urbana**. CD-ROM dos Anais do 6º Seminário de História da Cidade e do Urbanismo. Natal – RN, 2000.

_____. **Projeto de modernização e mudança da morfologia social e urbana de Campos dos Goytacazes/RJ nos anos 1870-1880 novos equipamentos e infraestrutura urbana**. In: Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR: Ética, Planejamento e construção democrática do espaço. Rio de Janeiro. Maio a junho. 2001.

_____. **Gênese da rede Urbana das regiões Norte e Noroeste Fluminense à luz do Relatório do engenheiro Henrique Luiz de Niemeyer Bellegarde**. X Encontro Nacional da ANPUR, Belo Horizonte - MG, 2003.

_____. **Configuração do Espaço Urbano da cidade de Campos dos Goytacazes, após 1950: novas centralidades, velhas estruturas**. Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina, Universidade de São Paulo, 2005.

FERNANDES, Edésio. ALFONSIN, Betânia. **Direito urbanístico – estudos brasileiros e internacionais**. Del Rey. Belo Horizonte. 2006.

FREIRE, Marcos. **Diário da Assembléia Nacional Constituinte**. 22.07.1987.

FREITAS. Emmanuel Oguri. **A cerca jurídica da terra**. Revista Confluências. Nº 7, outubro de 2006.

FREITAS. Kêila Pirovani da Silva. **Produção e apropriação do espaço urbano de Campos dos Goytacazes — RJ: da residência unifamiliar aos edifícios de**

apartamentos. 2011. Dissertação de Mestrado em Políticas Sociais, Universidade estadual Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes.

Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos. Brasília: Ministério das Cidades. Primeira impressão: Dezembro de 2009. http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Guia_ZEIS_final.pdf Acessado em 10/1012.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano.** São Paulo. Edusp. 1997.

GRAU, Eros Roberto. **Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica).** São Paulo: Malheiros, 2012.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo. Annablume. 2001.

_____. **A justiça social e a cidade.** São Paulo. Hucitec. 1980.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital.** Rio de Janeiro, DP&A. 2001.

_____. **A revolução urbana.** Belo Horizonte. UFMG. 2004.

_____. **O direito à cidade.** São Paulo. Centauro. 2009.

LINHARES, Maria Yedda. **Terra prometida, uma história da questão agrária no Brasil.** São Paulo. Campus. 2009.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana.** São Paulo. Martins Fontes. 1997.

MARICATO, Ermínia. **Estatuto da Cidade Comentado.** Senado Federal. 2010.

_____. **Metrópole, legislação e desigualdade.** Estudos Avançados 17. 2003.

_____. **As ideias fora do lugar o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil.** In: A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. ARANTES. Otilia.(org.). Rio de Janeiro. Vozes. 2002.

MARQUES, Eduardo Cesar. BICHIR, Renata Mirandola. **Estado e espaço urbano: Revisitando criticamente as explicações sobre as políticas urbanas. Dossiê cidade e poder.** Revista Sociologia e Política. Curitiba. 2001.

_____. Torres, H. São Paulo: segregação, pobreza urbana e desigualdade social. São Paulo: Ed. Senac, 2005.

MARTINS. José de Souza. **O cativo da terra.** 7ª ed., São Paulo. Hucitec. 1998.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo. Expressão Popular. 2007.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil, clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro. Jorge Zahar. 2003.

OLIVEIRA, Daniel Almeida. **Função social da propriedade e desapropriação: alguns mitos e verdades**. In: Paisagem Urbana e Direito à Cidade. CAVALLAZZI, R.L. (organiz.). Revista Direito e Urbanismo. Rio de Janeiro. PROURB. 2010.

OLIVEIRA, Júlio César Pinheiro. **Estado local como produtor e modelador do espaço urbano. Um estudo de caso das políticas municipais de habitação em Campos dos Goytacazes – RJ**. 2009. Dissertação de Mestrado em Políticas Sociais. Universidade Estadual Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes.

OLIVEIRA, Julio César Pinheiro. PEDLOWSKI, Marcos Antonio. **Estado e programas municipais de habitação popular em Campos dos Goytacazes (RJ)**. Lisboa. Revista Análise Social. Nº 204. Volume XLVII. Terceiro Trimestre. 2012.

OSÓRIO, Letícia Marques. *Direito à Cidade como Direito Humano Coletivo*. In *Direito Urbanístico Estudos Brasileiros e Internacionais*. Fernandes, E., Alfonsin, B. (Coord.) Belo Horizonte. Del Rey. 2006.

PINEDO, Luiz de. **Nova legislação urbana e os velhos fantasmas**. Revista Estudos Avançados 17. 2003.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico - Plano Diretor e Direito de Propriedade**. São Paulo. Revista dos Tribunais. 2010.

POHLMANN, M.A. de O. *O Discurso higienista na construção da cidade moderna: O papel da revista A AURORA – LETTRAS – ARTES – CIÊNCIA*. Dissertação do Curso de Mestrado em Políticas Sociais – Campos dos Goytacazes – RJ. Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF - RJ. 2003.

RIBEIRO, Luís Cesar de Queiroz. Santos Jr, Orlando Alves dos. **Democracia e segregação urbana: reflexões sobre a relação entre cidade e cidadania na sociedade brasileira**. Revista Eure. Vol. XXIX nº 88. Santiago do Chile. 2003.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**. São Paulo. Brasiliense. 1995.

ROUSSEAU, Jean Jaques. **O Contrato Social**. São Paulo. Ediouro. 1997.

SANTOS, Milton. **O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro. Francisco Alves. 1979.

_____. **Uma palavrinha a mais sobre a natureza e o conceito de espaço**, in Espaço e Método. São Paulo. Nobel. 1985.

SAULE JR, Nelson. UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. 2009.

<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>. Acessado em 08/2011.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo. Malheiros. 2010.

SILVA, Helena Menna Barreto. **Vazios urbanos – requalificando o problema da Grande São Paulo**. 1999. http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/silva_vaziosurbanos_hmb.pdf

SINGER, Paul. Economia política da urbanização. São Paulo. Brasiliense. 1977.

_____. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, E. A produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial. São Paulo. Alfa-Omega. 1979.

SOARES, Mozart Pereira. **200 anos de Augusto Comte**. Rio Grande do Sul. AGE. 1998.

SOUZA. Marcelo Lopes. **A,B,C do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil. 2005.

TARTUCE. Flávio. **Manual de Direito Civil**. São Paulo. Método. 2011.

VENOSA. Silvio de Salvo. **Direito Civil – Direitos reais**. Vol. IV. Atlas. São Paulo. 2001

VETTER. David Michael. MASSENE. Rosa Maria Ramalho. **Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do Estado em infraestrutura urbana**. 2000.

ZACCHI. Raquel Callegario. **O papel dos proprietários fundiários e do Estado no processo de conversão de terras rurais em urbanas e na produção de loteamentos fechados: Campos dos Goytacazes/RJ (1980-2011)**. 2012. Dissertação de Mestrado em Políticas Sociais. Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Campos dos Goytacazes/RJ.

LEGISLAÇÃO:

ARRENDAMENTO DE TERRAS DA UNIÃO. **Decreto 24.606/1934**.

CÓDIGO CIVIL. **Lei 10.406/2002**. Vade Mecum, São Paulo. Ed. RT, 2009.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL de 1824, 1934, 1946, 1967, 1969 e 1988 ver site: www.planalto.gov.br.

EC nº 10/64.

ESTATUTO DA CIDADE. **Lei Federal No. 10.257/2001**. Senado Federal. 2010.

EXIBIÇÃO DO TÍTULO DE PROPRIEDADE PELOS OCUPANTES DE TERRAS DA UNIÃO. **Decreto 6.569/1944.**

LEI DE DEFINIÇÃO DO PERÍMETRO URBANO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES. **L. 7.973/2008.**

LEI DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES. **L. 7.974/2008.**

LEI FEDERAL DE PARCELAMENTO DO SOLO. **Lei 6.766/79**

LEI MUNICIPAL DE PARCELAMENTO DO SOLO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES. **L. 7.975/2008**

PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei Municipal Nº 7.972/2008.**

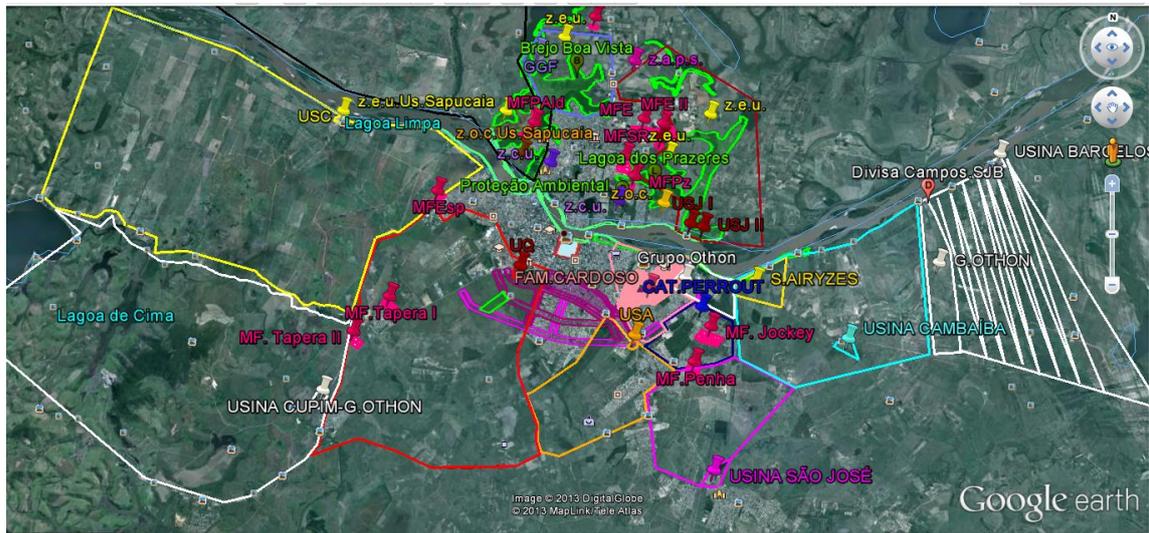
PLANO DIRETOR URBANO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES DE 1991. **Lei municipal nº 5.251 de 27 de dezembro de 1991.**

PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA. **Lei 4.504/64**

REGULAMENTO DE TERRAS. **L. 10.105/1913.**

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DASCIDADES nº 34/2005.

ANEXO I
MAPA GERAL DA CIDADE DE CAMPOS DOS GOYTACAZES
COM OS VAZIOS URBANOS E OS CONJUNTOS DO
PROGRAMA HABITACIONAL MUNICIPAL “MORAR FELIZ”



ANEXO II ROTEIRO DE ENTREVISTAS

1) Como se deu o processo de discussão do Plano Diretor Urbano de Campos dos Goytacazes - PDUC na Câmara de Vereadores de Campos? Que temas foram objeto de maior número de emendas e polêmicas? Como as emendas foram encaminhadas?

2) O (A) senhor (a) possui alguma estimativa de quantas propostas oriundas do processo participativo foram incorporadas pelas modificações formuladas na Câmara de Vereadores? E quantas foram rejeitadas?

3) Como se deu o processo de negociação política do conteúdo aprovado na Câmara Municipal?

4) O processo de discussão do PDUC sofreu algum tipo de acompanhamento e/ou pressão da sociedade organizadas? Se sim, como?

5) Após a aprovação na Câmara, ocorreram vetos do projeto aprovado? Quais foram os dispositivos que foram vetados? Por quê?

6) Os segmentos não-governamentais tiveram algum tipo de reação diante dos eventuais vetos ocorridos? Se sim, qual?

7) Em termos sintéticos, qual foi a metodologia (etapas e procedimentos) utilizada no processo de elaboração e aprovação do PDUC dentro da Câmara de Vereadores?

8) O (A) senhor(a) poderia avaliar o grau de apropriação do PDUC pelo governo municipal e pela sociedade civil. Em outras palavras, o Plano Diretor, e seu conteúdo, é citado pelos gestores e organizações da sociedade civil em suas ações sociais e políticas em benefício da sociedade?

9) Algum sistema de gestão, com equipe técnica e com a articulação das ações dos diferentes órgãos municipais está em construção ou já foi implantado?

10) Formas de monitoramento das ações no território municipal estão em construção ou foram implantados? A participação da sociedade civil está prevista dentro destas formas? Se sim, como e com qual periodicidade? Se não, por que?

11) Como ocorreram e quem participou dos processos decisórios que definiram os investimentos municipais em habitação?

12) Os novos conjuntos habitacionais e/ou investimentos em urbanização/regularização de áreas já existentes foram produzidos em áreas definidas pelo Plano diretor para esta finalidade? Se não, por quê?

13) Algum dos instrumentos contidos no PDUC foi usado para definir a localização destes investimentos? Se sim, quais? Se não, por quê?

14) Qual critério de seleção que foi adotado para a definição das atuais Áreas de Especial Interesse Social - AEIS dentro do Plano Diretor? Há políticas públicas sociais para serem implantadas nessas áreas? Se sim, quais?

15) O COMUDES – Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável - possui em sua composição comitês técnicos setoriais? Se sim, quais e qual é o objetivo que orientou a criação de cada um destes comitês?

16) Qual o papel da Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo na condução dos instrumentos do PDUC? Existem projetos a serem implantados para ocupação dos espaços ociosos no perímetro urbano da cidade? Se sim, quais? Se não, por quê?

17) A Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo (L. M. 5.664/94 e Dec. M. 17/95) possui um fundo municipal que angarie recursos para a implantação do PDUC?

18) A LDO, a LOA e o Plano Plurianual elaborados pelo executivo municipal após a aprovação do PDUC já incorporaram as determinações do Plano? Se sim, em que áreas ou temas? Se não, por quê?

ANEXO III
REQUERIMENTO À SECRETARIA DE FINANÇAS DE CAMPOS
DOS GOYTACAZES/RJ.

Cortar



SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS

PROCOLO 17769/2012-1

Data: 10/08/2012

REQUERENTE: ELIANE FRANÇA CONTI

ASSUNTO: SOLICITACAO

INFORMAÇÕES: (22) 2726-6525 (22) 2726-6526 (22) 2723-1658



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES
SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS
CENTRAL DE ATENDIMENTO AO CONTRIBUINTE

REQUERIMENTO

NOME DO REQUERENTE:			
ELIANE FRANÇA CONTI			
R.G.	ÓRGÃO	CPF	CNPJ
1099496	SSP-ES	024612127-08	—
Nº ALVARÁ:	INSCRIÇÃO IMOBILIÁRIA:		
TELEFONE DE CONTATO: (22) 27258196 - 88426777			
ENDEREÇO PARA CORRESPONDÊNCIA			
Rua:	10 de MAIO	Nº:	79 - APT 1501
Beirro:	CENTRO	CEP:	28.035-45
Cidade:	CAMPOS DOS GOYTACAZES	UF:	RJ
ASSUNTO DA PETIÇÃO (CAMPO OBRIGATORIO)			
Obs: Deve conter por extenso e especificado o que requer, sob pena de indeferimento do processo.			
A REQUERENTE É MESTRANDA EM POLÍTICAS SOCIAIS PELA UENF DE CAMPOS E DESEJA OBTER INFORMAÇÃO SOBRE A AVALIAÇÃO DE IPTU COMUM & IPTU PROGRESSIVO, E AINDA, DA PERCENTUAL DE EDIFICAÇÃO E NÃO EDIFICAÇÃO DA ÁREA URBANA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. EM ANEXO HÁ UM QUESTIONÁRIO COM AS QUESTÕES QUE PRETENDEM RESPONDER AS NOSSAS PESQUISAS. OBRIGADA			
ASSINATURA:		DESPACHO:	
DATA: 10/08/2012		<input type="checkbox"/> Deferido	
		<input type="checkbox"/> Indeferido	
ASSINATURA DO REQUERENTE		AUTORIDADE COMPETENTE	
Assumo total responsabilidade quanto ao conteúdo desta petição.			

ANEXO AO REQUERIMENTO ENCAMINHADO À SECRETARIA DE FINANÇAS DE CAMPOS

1) QUAL O PERCENTUAL DE INADIMPLÊNCIA DE IPTU DOS ANOS DE 2008, 2009, 2010, 2011 E 2012 ?

2) QUANTO REPRESENTOU A ARRECADAÇÃO DE IPTU, EM TERMOS PERCENTUAIS, CONSIDERANDO A ARRECADAÇÃO TOTAL DE IMPOSTOS DO MUNICÍPIO NO PERÍODO DE 2008, 2009, 2010, 2011 E 2012?

3) O CADASTRO DE IPTU DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DISTINGUE OS TIPOS DE IMÓVEIS (RESIDENCIAL, COMERCIAL OU ÁREA NÃO CONSTRUÍDA)?

4) QUAL O PERCENTUAL DO TERRITÓRIO, DENTRO DA ÁREA URBANA DA CIDADE, QUE PERMANECE SEM EDIFICAÇÃO?

5) HÁ REGULAMENTAÇÃO DE IPTU PROGRESSIVO (IPTU COMO SANÇÃO NOS TERMOS DO ART. 182, CF/88) EM CAMPOS?

6) SE NÃO EXISTIR LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA, HÁ ALGUM PROJETO DE LEI A SER ENCAMINHADO PELA SECRETARIA DE FINANÇAS PARA OS PODERES LEGISLATIVO E/OU EXECUTIVO PARA IMPLANTAÇÃO DE IPTU PROGRESSIVO?

ANEXO IV
RESPOSTA AO REQUERIMENTO ENVIADO À SECRETARIA DE
FINANÇAS DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES
SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

LIANO

Campos dos Goytacazes, 07 de outubro de 2012.

PT:
Ofício: 3677/2012
Da: Secretaria Municipal de Finanças
Para: Eliane França Conti
Assunto: Resposta – Informações - IPTU

Ilm^a. Sr^a.,

Em resposta ao seu requerimento n.º 17.769/2012-1, de 10.08.2012, que solicita informações relativas ao IPTU, informo o seguinte:

- 1 – Os quesitos n.ºs 1 e 2 são respondidos pelo anexo 1;
- 2 – O quesito n.º 3 é respondido pelo anexo 2, onde é feita a distinção dos imóveis;
- 3 – Quanto ao item 4 ainda não dispomos de tal informação;
- 4 – Quanto aos itens 5 e 6, informo que o IPTU progressivo está previsto nos artigos 244, 245 e 246 da Lei Municipal n.º 7.972, de 10.12.2007 (Plano Diretor do Município¹), mas ainda não temos a Lei específica de que trata o art. 245, embora já tenhamos dado início aos estudos necessários para a completa regulamentação do instituto.

Atenciosamente,

Benilson Amaro Barcelos Paravidino
Secretário Municipal de Finanças

Ilm^a. Sr^a.
Eliane França Conti

¹ Disponível em <http://www.campos.rj.gov.br/listaPlano.php>

Dados obtidos até 25/10/2012

	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
DÉBITOS	135.895,00	147.686	146.241	144.454	149.391	723.667
INADIMPLEMENTES	62.860	61.863	66.848	68.785	81.367	341.723
ARRECADADO	R\$ 308.504,21	R\$ 52.643.866,10	R\$ 78.925.855,81	R\$ 129.353.792,53	R\$ 124.764.668,51	R\$ 385.996.687,16
ARRECADADO IPTU	R\$ 7.008,99	R\$ 20.076.623,61	R\$ 27.381.390,50	R\$ 31.743.835,51	R\$ 32.354.116,20	R\$ 111.562.974,81

2012 = ↑ nº de imóveis
↓ nº de arrecadação

Dados obtidos até 25/10/2012

	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
INADIMPLENTES(%)	46%	42%	46%	48%	54%	47%
ARRECADADO IPTU(%)	2%	38%	35%	25%	26%	29%



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES
SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS
GABINETE DO SECRETÁRIO

ANEXO 2

Rua Treze de Maio nº 129 – Centro – Campos dos Goytacazes
Telefone: (22) 2726-6500 – Fax: 2723-1908

Tipo	Edificação	Uso da unidade
Urbano	Sala	Vagas de Garagem
Rural	Casa	Residência
Mini-Fundio/Gleba	Apartamento	Comércio
	Telheiro	Serviço
	Galpão	Indústria
	Indústria	Hosp. Particular
	Loja	Hosp. Público
	Outros	Escola Particular
		Escola Pública
		Templo
		Outros

ANEXO V
SOLICITAÇÃO DE CÓPIA DOS DECRETOS EXPROPRIATÓRIOS NOS
ANOS DE 2008 A 2012 À SECRETARIA DE GOVERNO DE CAMPOS DOS
GOYTACAZES.

Campos dos Goytacazes, 23 de novembro de 2012.

Ilmo Sr. Secretário de Governo de Campos dos Goytacazes
Dr. Suledil Bernardino

Assunto: Cópia de Decretos expropriatórios

Venho por meio deste solicitar cópia dos decretos expropriatórios abaixo relacionados para fins de complementação de pesquisa científica realizada na curso de Pós-graduação, a título de Mestrado em Políticas Sociais, na Universidade Estadual Norte Fluminense – UENF.

Relação de decretos por ano:

Ano de 2008: 104, 051, 050, 048, 044, 043, 042, 040, 003, 002, 001, 19, 18, 183, 206, 207, 242, 243, 244, 245, 246, 152, 151, 148, 147, 146, 136, 135, 131, 130, 127, 118, 117, 114.

Ano de 2009: 205, 212, 216, 226, 262, 268, 289, 311, 313, 315, 343, 349, 382, 383.

Ano de 2010: 013, 039, 161, 163, 242, 344.

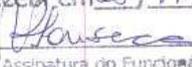
Ano de 2011: 08, 97, 168, 291, 304, 309.

Ano de 2012: 354, 258, 259, 260, 151.

Atenciosamente,


Eliane França Conti

Mestranda em Políticas Sociais - UENF

Recebi em <u>23/11/12</u>

Assinatura do Funcionário
PROTOCOLO DA SEC. GOVERNO PUBLICAÇÃO