

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS, ECONÔMICAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL**

JOÃO PAULO REZENDE RUSSO

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA NO III PLANO DIRETOR DE
PELOTAS**

**Pelotas
2012**

JOÃO PAULO REZENDE RUSSO

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA NO III PLANO DIRETOR DE
PELOTAS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Política Social, tendo como orientador o Professor Dr. Luiz Antônio Bogo Chies.

**Pelotas
2012**

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à CAPES e Universidade Católica de Pelotas, por proverem e disponibilizar a bolsa de estudos, pelo que espero ter contribuído à altura das duas instituições com um trabalho responsável e que possa trazer algum benefício para a cidade de Pelotas e, também, outras que se identifiquem com a mesma problemática.

Aos funcionários da Secretaria do Mestrado em Política Social, em especial a Lucimar Souza, sempre atendendo os mestrandos com cordialidade e prestando todas as informações com boa vontade.

Ao meu orientador, Professor Luiz Antônio Bogo Chies, por ter acreditado na ideia, me aceitado como orientando e se engajado de forma incansável em me auxiliar, dar rumo aos pensamentos dispersos e, ainda, mostrar-me o quanto a pesquisa é gratificante.

Agradeço aos professores do programa de Pós-Graduação da Universidade Católica de Pelotas, em especial à Professora Raquel Sparemberger, pelo seu interesse no assunto e auxílio com bibliografia.

Agradeço à Professora Betânia Alfonsin, pelos ensinamentos transmitidos na banca de qualificação do projeto desta dissertação. Independentemente de sua análise e opinião sobre este trabalho, já me sinto privilegiado por ser avaliado por banca tão qualificada e espero corresponder e contribuir positivamente.

Aos meus amigos e colegas de trabalho, agradeço por entenderem minha ausência de seu convívio neste período de leitura, meditação e, principalmente, crescimento intelectual.

Agradeço à Isabel Araújo, pelo carinho, apoio, dedicação, compreensão das ausências e conforto nas horas de solidão.

Agradeço a minha família.

Aos meus irmãos, agradeço pelo convívio, amizade, incentivo e por me mostrarem como o Direito é apaixonante quando podemos contribuir para ajudar outras pessoas.

Aos meus pais, agradeço pelo amor, carinho, educação e valores transmitidos. A minha mãe agradeço, em especial, pelo incentivo ao crescimento no estudo e por me mostrar que não há limite para o conhecimento.

Por fim, agradeço a Deus, seja Ele que forma for, em forma de energia positiva, impulsão para seguir adiante, ou simplesmente paz de espírito.

“O inferno dos vivos não é algo que será; se existe é aquele que já está aqui, o inferno no qual vivemos todos os dias, que formamos estando juntos. Existem duas maneiras de não sofrer. A primeira é fácil para a maioria das pessoas: aceitar o inferno e tornar-se parte deste até o ponto de deixar de percebê-lo. A segunda é arriscada e exige atenção e aprendizagem contínuas: tentar saber e reconhecer que é o quê, no meio do inferno, não é inferno, e preservá-lo, e abrir espaço.”

Ítalo Calvino, *As Cidades Invisíveis*.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS	Áreas Especiais de Interesse Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
CONPLA	Conselho do Plano Diretor
HIS	Habitação de Interesse Social
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
PSH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
SMUMA	Secretaria Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente da cidade de Pelotas
ETPD	Escritório Técnico do Plano Diretor
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SINDUSCON	Sindicato da Construção e Mobiliário de Pelotas
SMDE	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
SMDR	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural
SMU	Secretaria Municipal de Urbanismo
SMTT	Secretaria Municipal de Transportes e Trânsito
PE	Produtores do Espaço
PP	Poder Público
UE	Usurários do Espaço
UPACAB	União Pelotense de Associações Comunitárias e Associações de Bairros

RESUMO

A presente Dissertação busca como norte a moradia, a habitação, visualizadas no aspecto social, no âmbito dos direitos sociais, aplicabilidade e eficácia dos mesmos no meio em que se inserem. O trabalho se coaduna com a ideia do mestrado de Política Social, tendo em vista que se volta à análise da função social da propriedade no III Plano Diretor da cidade de Pelotas e a forma como o mesmo restou elaborado. Ao partir-se da concepção de função social da propriedade encontra-se amparo em um conceito mais amplo de habitat, o Direito à Cidade e o campo urbanístico, como estas atuais visões de desenvolvimento do espaço urbano estão influenciando nos novos horizontes que abarcam a função social da propriedade. Tema relativamente novo no contexto brasileiro, o Direito à Cidade influencia diretamente como a função social da propriedade deve ser pensada, motivo pelo qual uma análise do aproveitamento urbano, distribuição em áreas habitáveis e formas de segregação espacial devem ser levadas em consideração. O país vem atravessando nos últimos dez anos, mudanças substanciais no âmbito da habitação, com programas direcionados às várias classes sociais, principalmente, no que diz respeito aos financiamentos para aquisição da casa própria como também para construção desta. Entretanto, no que concerne ao direito de propriedade em si e sua função social, encontra-se estagnação, ausência de aplicação de seu conceito e muito embora haja inclusão em documentos de planejamento urbanístico – planos diretores – não se encontra efetividade, apesar da transformação constante do meio social. O presente estudo busca analisar como o III Plano Diretor da cidade Pelotas tratou da questão da função social da propriedade e defesa do Direito à Cidade, aliada à forma como foram discutidos e definidos os assuntos, se através de democracia participativa ou não e, ainda, como estes contextos influenciam no déficit habitacional do Município.

Palavras-chaves: Direito à Cidade. Função Social da Propriedade Urbana. Plano Diretor. Campo Urbanístico. Participação Popular. Direito à Moradia.

ABSTRACT

This Dissertation aims to talk about dwelling and housing, concerning social aspects, social rights, applicability and efficiency in their environment. This project shows the idea of Master Degree in Social Politics, knowing that it analyzes the social function of property at the III Development Plan of Pelotas City and the way it came to be. From the concept of social function of property, you can find a wider concept of habitat, the right to city and urban field, how the outlook for urban development is influencing new horizons that cover the social function of property. The right to city, which is a relatively new issue to the Brazilian context, have a direct influence on how the social function or property should be looked at. And this is the reason why we should take into consideration a study of urban development, distribution around habitable areas and ways of spatial segregation. For the last ten years, Brazil has been going through substantial changes in the dwelling field, with social programs for different social classes regarding buying a home or building a home. However, the right of property and its social function remains slacked when it comes to efficiency, even though there is an on going changing in the social environment. This project intends to analyze how the III Development Plan of Pelotas City dealt with not only the social function or property and preservation of the right to city, but also the way the issues have been discussed, the way the context influences the housing deficit in the city, and if it has been done democratically.

Key-words: Right to City, Social Function of Urban Property, Development Plan, Urban Field, The People Participation, Right to Housing.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1 URBANIZAÇÃO E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	17
1.1 DO AGLOMERADO À URBE: NOÇÃO DE URBANISMO/URBANIZAÇÃO.....	17
1.2 URBANIZAÇÃO NO BRASIL E APROXIMAÇÃO COM AS POLÍTICAS DO ESTADO.....	20
1.3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES.....	25
1.4 A CIDADE E O BEM VIVER.....	28
1.5 PROPRIEDADE URBANA E SUA FUNÇÃO SOCIAL	33
2 PLANO DIRETOR E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	38
2.1 A IMPORTÂNCIA DO PLANO DIRETOR PARA A URBE.....	38
2.2 CONSELHOS E DEMOCRACIA	46
3 CONSTRUÇÃO DO III PLANO DIRETOR DE PELOTAS E PRIMEIROS INDICATIVOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA	53
3.1 ANTECEDENTES DO III PLANO DIRETOR DE PELOTAS	53
3.2 INDICATIVOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA NA ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DO III PLANO DIRETOR DE PELOTAS.....	59
4 PELOTAS COMO EXEMPLO DE CAMPO (DE LUTAS) URBANÍSTICO.....	71
4.1 PARTICIPAÇÃO POPULAR NO III PLANO DIRETOR DE PELOTAS.....	82
4.2 EFETIVIDADE DO III PLANO DIRETOR DE PELOTAS.....	85
CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
BIBLIOGRAFIA	99

INTRODUÇÃO

A questão da moradia¹ é tema corrente no meio social, uma vez que influencia e é diretamente influenciada pela sociedade e as variantes que compõem o tecido social. Ademais, inegável o papel fundamental da habitação na sobrevivência e desenvolvimento digno do ser humano.

A moradia adequada se consubstancia não só na construção que abriga e protege das intempéries. A noção moderna de habitação vai além, apresentando como também os requisitos da mobilidade, salubridade, não construção em áreas de risco, preservação ambiental, acesso ao trabalho e ao lazer. O morar deixa de ser uma situação isolada, passando a fazer parte do sistema social de forma direta e influenciando este.

Muito embora a perspectiva vigente, a concretização da moradia adequada está longe de ser alcançada, dada a forte influência da propriedade privada sobre os sistemas políticos e econômicos. A economia capitalista, abrangente na maioria dos países impõe alguns entraves ao desenvolvimento pleno das cidades, prejudicando sobremaneira as relações sociais e estruturais. Apesar dos avanços quanto à função social que a propriedade deve cumprir, ainda se encontra o conceito conservador o qual simplesmente afirma que o direito de propriedade é a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, ou reavê-la de quem a injustamente a possui ou detenha. Bruno Bauer, citado por Karl Marx (1975, p. 57) expõe sobre o tema:

O direito humano da propriedade privada, portanto, é o direito de fruir da própria fortuna e de dela dispor como se quiser, sem atenção pelos outros homens, independentemente da sociedade. É o direito do interesse pessoal. Esta liberdade individual e a respectiva aplicação formam a base da sociedade civil. Leva cada homem a ver nos outros homens, não a realização, mas a limitação da sua própria liberdade. Afirma acima de tudo o direito de desfrutar e dispor como se quiser dos seus bens e rendimentos, dos frutos do próprio trabalho e diligência.

Retornando ao tema do capitalismo, tem-se que o crescimento econômico não quer dizer, necessariamente, desenvolvimento acertado². Tal afirmação encontra respaldo em diversos exemplos, dentre eles a construção de parques

¹ A fim de um primeiro entendimento, as palavras moradia e habitação serão utilizadas como sinônimo, uma vez que a doutrina mais abalizada assim o faz, não realizando distinção entre as mesmas.

² Pensamos o desenvolvimento acertado como aquele que comporta uma junção entre serviços públicos de qualidade oferecidos à população, incluindo-se aqui saúde, educação, moradia, aliados à proteção do meio ambiente e trabalho digno e para todos.

industriais estruturados, ao lado de conjuntos habitacionais periféricos e precários; deslocamento das grandes incorporações alocadas nos centros das cidades para áreas afastadas, tornando prédios ociosos na região central.

Em uma análise mesmo superficial se vislumbra que o valor de troca se sobrepõe ao valor de uso (MARX, 1973) mesmo quando se fala em habitação, matéria importante e ao mesmo tempo sujeita a especulações financeiras de toda a ordem.

Neste quadro, em que o econômico e o político agregam forças no comando estatal, as ações em busca de um melhor aproveitamento da propriedade urbana, cumprindo-se assim com sua função social, não ocupa cadeira de destaque. A consequência imediata é a ausência de efetividade frente aos planos diretores que visam estabelecer a correlação entre o desenvolvimento econômico e o social e, conseqüentemente, a busca pela função social da propriedade.

Nos dizeres de Nelson Saule Júnior (1997, p.41) os planos diretores podem ser definidos, em linhas gerais, como:

[...] um conjunto de normas voltadas a disciplinar as atividades urbanísticas, bem como de estabelecer os procedimentos e instrumentos para o Poder Público municipal, assegurar que as funções sociais da cidade e da propriedade urbana sejam exercidas em consonância com o direito à cidade.

A função social da propriedade se apresenta no meio urbano como sendo requisito da propriedade privada, ou até mesmo um dever da mesma. Em vista disto, se pode afirmar que o uso da propriedade privada tem de obedecer a um fim social, coletivo, como explana Lúcia Valle Figueiredo (2007, p.190):

O direito de propriedade alojado no inciso XXII, do artigo 5º, é temperado imediatamente pelo subsequente inciso XXIII: a propriedade atenderá sua função social. Se é assim, parece-me inarredável termos que compatibilizar, procurar a real e efetiva compatibilização entre direito individual de propriedade com função social da propriedade, direito difuso de todos nós, direito metaindividual ou transindividual, como preferirem. Porém, direito a transcender a esfera jurídica do indivíduo.

E, a partir disso, já se vislumbra a pertinência de, nessa dissertação, se analisar como o III Plano Diretor da cidade de Pelotas – aprovado pela Lei Municipal nº 5.502 de 11 de setembro de 2008 - tratou da função social da propriedade, visto

tal função presente a partir do cumprimento de determinados requisitos, como alhures esposado.

O chamado Plano Diretor tem relação direta com a função social da propriedade urbana, uma vez que esta, pela determinação da Constituição Federal Brasileira vigente, será considerada cumprida se a propriedade atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade contidas naquele, a saber:

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

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

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (BRASIL, 1988).

Portanto, extrai-se, também, da consideração acima que o Plano Diretor é um documento expedido pelo Poder Executivo Municipal, contendo as diretrizes de ocupação dos espaços e construções, regras para o desenvolvimento e expansão do município.

Ademais, conjugado a tais fatores que vão determinar o cumprimento ou não da função social da propriedade, encontra-se a noção de Direito à Cidade. A ideia do referido “direito” associa-se às cidades sustentáveis, com moradia, saneamento básico, meio ambiente protegido, infraestrutura urbana, mobilidade, serviços públicos, trabalho e lazer.

Assim, no primeiro capítulo trata-se da urbanização brasileira e a função social da propriedade, vistas sob a ótica do desenvolvimento do homem na urbe, através dos mecanismos para tal, suas condições de vida, incluindo-se o bem estar.

No segundo capítulo, o tema tratado é o plano diretor e a democracia participativa. Neste passo, importante o estudo de como o conceito de plano diretor evoluiu tanto no aspecto técnico, como no social, tem em vista a possibilidade de uma participação efetiva da população na elaboração do mesmo, como é defendido pela professora Betânia Alfonsin:

A tarefa de planejar a cidade passa a ser uma função pública que deve ser compartilhada pelo Estado e pela sociedade – co-responsáveis pela observância dos direitos humanos e pela sustentabilidade dos processos

urbanos. A gestão democrática é o método proposto pela própria lei para conduzir a política urbana (2001).³

Na mesma linha de pensamento, Edésio Fernandes (2004, p. 316), ao citar um dos pressupostos da política nacional de apoio à regularização fundiária sustentável assevera a necessidade de elaboração de planos diretores com planejamento urbano incluyente e gestão democrática:

[...] planejamento urbano incluyente e gestão democrática dos instrumentos, mecanismos e processos de uso e ocupação do solo urbano, nos termos do Estatuto da Cidade, de forma a induzir a ocupação de vazios urbanos, a reabilitação de centros urbanos e a plena materialização da função socioambiental da propriedade urbana, especialmente pela consideração da questão da regularização fundiária como um dos eixos centrais quando da formulação dos Planos Diretores Municipais.

E, ao se tratar do social frente ao desenvolvimento da cidade, necessariamente encontra-se o conflito entre a propriedade privada e as políticas públicas que visam evitar a segregação espacial, o que leva à análise da elaboração dos Planos Diretores, em especial o III da cidade de Pelotas, o que é efetivado no capítulo terceiro. Encontra-se, então, uma luta de posições, como se fosse um jogo, assim definido por Pierre Bourdieu (1983, p.106):

Num campo, os agentes e as instituições estão em luta, com forças diferentes e segundo as regras constitutivas deste espaço de jogo, para se apropriar dos lucros específicos que estão em jogo neste jogo. Os que dominam o campo possuem os meios de fazê-lo funcionar em seu benefício; mas devem contar com a resistência dos dominados.

Em tal capítulo busca-se entender o funcionamento do Conselho do Plano Diretor – CONPLAD- seus procedimentos de escolha dos componentes, de realização de reuniões e assembleias e, também, votações, com o fito maior de averiguar a presença ou não da democracia participativa nos eventos citados.

No quarto e último capítulo, será tratada a visão da cidade de Pelotas como sendo um exemplo de campo urbanístico. E, para compreensão deste instituto, necessário se faz uma digressão ao arcabouço teórico desenvolvido por Pierre Bourdieu na perspectiva de campo. O citado autor francês assim define campo:

En términos analíticos, un campo puede ser definido como una red o una configuración de relaciones objetivas entre posiciones. Estas posiciones

³ Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/53164503/Betania-Alfonsin-O-Estatuto-da-Cidade-e-a-construcao-de-cidades-sustentaveis-justas-e-democraticas>>. Acesso em 19/05/2011 às 20:35 hs.

están objetivamente definidas, en su existência y en las determinaciones que imponen sobre sus ocupantes, agentes o instituciones, por su situación presente y potencial (*situs*) en la estructura de distribución de especies del poder (o capital) cuya posesión ordena el acceso a ventajas específicas que están en juego en el campo, así como por su relación objetiva con otras posiciones (dominación, subordinación, homologia, etcétera) (BOURDIEU, 2005, p. 150).

Mais adiante, na mesma obra, o autor utiliza-se da definição de campo, entretanto, agora voltada para a perspectiva social: “En otras palabras, el campo es una mediación crítica entre las prácticas de aquellos que participan en él y las condiciones sociales y económicas que los rodean” (BOURDIEU, p. 161).

A partir das definições acima, constata-se que Pierre Bourdieu analisa o campo de forma interna, seus componentes e características, mas também as influências externas sofridas pelo mesmo, como por exemplo as condições sociais e econômicas em que o campo encontra-se inserido.

A ideia de campo esposada por Bourdieu abarca uma agregação de capitais, sendo os mais importantes para o estudo do presente tema, os capitais social, cultural, econômico e político, dada a luta dos membros travada no interior do campo que se pretende analisar, qual seja, pela propriedade privada na cidade.

Ao citar o referido autor, Patrice Bonnewitz (2003, pp. 53-54), alega que o mesmo admitira a existência básica de quatro tipos de capitais, assim definidos:

O capital econômico, que é constituído pelos diferentes fatores de produção (terras, fábricas, trabalho) e pelo conjunto dos bens econômicos: renda, patrimônio, bens materiais.

O capital cultural, que corresponde ao conjunto das qualificações intelectuais produzidas pelo sistema escolar ou transmitidas pela família. Este capital pode existir sob três formas: em estado incorporado, como disposição duradoura do corpo (por exemplo, a facilidade de expressão em público); em estado objetivo, como bem cultural (a posse de quadros, de obras); em estado institucionalizado, isto é, socialmente sancionado por instituições (como os títulos acadêmicos).

O capital social, que se define essencialmente como o conjunto das relações sociais de que dispõe um indivíduo ou grupo. A detenção deste capital implica um trabalho de instauração e manutenção das relações, isto é, um trabalho de sociabilidade: convites recíprocos, lazer em comum, etc.

O capital simbólico, que corresponde ao conjunto dos rituais (como as boas maneiras ou o protocolo) ligados à honra e ao reconhecimento. Afinal, apenas o crédito e a autoridade conferem a um agente o reconhecimento e a posse das três outras formas de capital. Ele permite compreender que as múltiplas manifestações do código de honra e das regras de boa conduta não são apenas exigências do controle social, mas são constitutivas de vantagens sociais com consequências efetivas.

Bourdieu trata da noção de capital de forma bem singular, visto como um recurso que determinada pessoa, ou agente possui dentro de um campo e, por tal motivo pode lhe trazer benefícios. Para o autor, os campos são formados por diversos tipos de capitais, os quais variam conforme a questão estudada. Estes capitais são tensionados no interior dos campos, resultando em uma prevalência de um sobre outro, bem como orientando ações e estratégias futuras. Assim explana o autor:

A estrutura do campo é um estado da relação de força entre os agentes ou as instituições engajadas na luta ou, se preferirmos, da distribuição do capital específico que, acumulado no curso das lutas anteriores, orienta as estratégias ulteriores. Esta estrutura, que está na origem das estratégias destinadas a transformá-la, também está sempre em jogo: as lutas cujo espaço é o campo têm por objeto o monopólio da violência legítima (autoridade específica) que é característica do campo considerado, isto é, em definitivo, a conservação ou a subversão da estrutura da distribuição do capital específico. (Falar de capital específico é dizer que o capital vale **em relação a** um certo campo, portanto dentro dos limites deste campo, e que ele só é convertível em outra espécie de capital sob certas condições [...]) (BOURDIEU, 2005, p. 90).

Como acima referido, no campo urbanístico os capitais social, cultural, econômico e político se sobressaem perante os outros, dada a influência que operam sobre os agentes pertencentes a este campo específico.

Neste ponto, importante enaltecer o capital cultural presente no campo urbanístico, em razão das discussões travadas na elaboração do III Plano Diretor de Pelotas entre os representantes da sociedade como um todo e os representantes do Sindicato das Construtoras, os quais apresentam linguagem e limitações técnicas a influenciar nas decisões tomadas pelo CONPLAD. Ainda, em se tratando de uma cidade com um acervo de prédios antigos expressivo e ainda, atualmente, com forte influência da cultura dos tempos do Brasil Colônia, encontra-se resistência na evolução do tema relativo à propriedade privada e sua função social, principalmente, no sentido de efetividade desta.

Então, o conflito interno de cada campo se dá de forma a se estabelecer o capital que pode, ou deve prevalecer entre os demais. Sendo que no presente estudo, como explanado, depara-se com a luta entre os capitais mais relevantes no campo urbanístico, transformados mais especificamente em um conflito entre a propriedade privada e sua utilização.

Ademais, os campos definidos por Bourdieu também são compostos por atores, os quais baseiam suas ações em razão de seus interesses e nesta senda, encontra-se a batalha de objetivos antagônicos: por um lado, os detentores da propriedade privada tentando resguardá-la de qualquer forma e sob qualquer circunstância; por outro, os não proprietários buscando inclusão no rol de detentores de moradia.

O conflito de tais atores é travado no âmbito do CONPLAD e está sujeitos aos procedimentos previstos para manifestações de cada ator integrante do Conselho, o que parece, em um primeiro momento, uma forma democrática de se discutir o tema. No entanto, é cediço que até mesmo no discurso interno do campo pode haver manipulações, ou um certo tipo de censura por aqueles que detêm melhor oratória e conhecimento prévio do assunto. Pierre Bourdieu (2005, p.109) salienta a questão:

Se, portanto, o campo funciona como censura, é porque aquele que entra neste campo se encontra imediatamente situado numa certa estrutura, a estrutura da distribuição do capital: o grupo lhe concede ou não lhe concede a palavra; concede-lhe crédito ou não, no duplo sentido do termo. Por isto mesmo, o campo exerce uma censura sobre o que ele verdadeiramente gostaria de dizer, sobre o discurso louco, **ideos logos**, que ele gostaria de deixar escapar, e impõe-lhe que deixe passar apenas aquilo que é conveniente, que é dizível. Ele exclui duas coisas: o que não pode ser dito, dada a estrutura da distribuição dos meios de expressão, o indizível, e o que poderia muito bem ser dito, quase demasiado facilmente, mas que é censurado, o inominável.

Ainda, no campo analisado na pesquisa, não se olvidou da presença do poder público, o qual em alguns momentos faz, às vezes, de mediador do conflito interno dos atores e em outros estabelece diretrizes, baseado na influência dos capitais já citados.

A análise do campo urbanístico é levada a fundo, estabelecendo-se uma conexão com o conceito de Direito à Cidade, criado por Henry Lefebvre (1991), a fim de encontrar um referencial maior para o estudo.

Ademais, é realizada análise da perspectiva esboçada por Jeová Pinto Martins (2006, p.37) sobre campo urbanístico, o qual assim o define:

[...] uma comunidade humana que reivindica, com relativo êxito, o controle do processo de produção do espaço e que luta pelo monopólio da definição legítima do dever-ser da metrópole como capital específico (capital urbanístico) a ser acumulado nessas lutas.

A partir de então encontra-se mais um capital para estudo, o do capital urbanístico, formado por diversos outros capitais já citados.

O método dialético foi o melhor encontrado para o desenvolvimento do estudo e pesquisa, visto que foram realizados através da análise das atas de reuniões do CONPLAD e audiências públicas, realizadas para as discussões sobre o III Plano Diretor de Pelotas – totalizando 160 encontros analisados, entrevistas com os envolvidos no processo de elaboração deste – totalizando seis entrevistas⁴, e o próprio documento. O período analisado foi de janeiro de 2003 até maio de 2011.

O objetivo do estudo e pesquisa foi encontrar no âmbito da discussão de elaboração do III Plano Diretor de Pelotas a presença da democracia, seja pela representativa, seja pela participativa. E mais, os mecanismos de controle da efetividade do cumprimento da função social da propriedade urbana.

⁴ Das seis entrevistas foram realizadas duas com conselheiros de cada grupo do CONPLAD.

1 URBANIZAÇÃO E FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Muitos motivos podem ser levantados para explicar a união dos homens para viver em sociedade, sendo assim, não seria possível identificar uma razão exclusiva, no dizer de Celso Ribeiro Bastos: “Ela se confunde com o próprio evoluir do homem, perdendo-se, portanto, nas origens da própria espécie humana.” (2002, p. 4)

A sociedade surge no interior de pequenos aglomerados de pessoas e famílias, os quais buscam se agrupar, em um primeiro momento, para a proteção, segurança contra os predadores. Estes pequenos nichos crescem e evoluem na medida que os indivíduos buscam melhores condições em seus agrupamentos, desenvolvendo melhorias para o bem estar daqueles que dividem espaços comuns, surgem as cidades.

Porém, para tanto, necessária mostrou-se a ocorrência de uma grande evolução na vida em sociedade, seja pela fixação das famílias em locais determinados, estabelecendo residência fixa, seja pela complexidade das relações, como, por exemplo, a divisão do trabalho e o estabelecimento de relações de poder, conforme será tratado a seguir.

1.1 DO AGLOMERADO À URBE: NOÇÃO DE URBANISMO/URBANIZAÇÃO

Nos primórdios da humanidade, precisamente no período paleolítico, o homem não se fixava em um local, sendo considerado nômade, em constante movimentação pelos territórios.

Entretanto, mesmo no referido período o homem passa a praticar algumas atitudes que demonstram uma identidade com determinados lugares. Primeiro, cria cemitério para enterrar seus mortos, levando inclusive o autor Lewis Mumford (2009, p. 124) a fazer crer que a “cidade dos mortos” antecede a cidade dos vivos.

A segunda demonstração da identidade do homem com o lugar é a utilização de cavernas. Estas eram usadas não só para proteção e acasalamento como também para prática de rituais e cerimônias (SPOSITO, 2010).

A este ponto assinala Maria Encarnação B. Sposito (2010, p.12) uma ideia já de evolução para o que mais tarde será chamado de cidade:

A partir destes fatos, podemos entender que já durante o paleolítico a primeira “semente” para o surgimento das cidades havia sido lançada, pois os homens, embora não tivessem ainda moradia fixa, já se relacionavam com um lugar, um ponto do espaço que era ao mesmo tempo de encontro e de prática cerimonial.

No seguimento da evolução da sociedade, agora no período mesolítico, surge uma característica marcante para a fixação do homem em determinados locais, as primeiras plantações de vegetais e domesticação de animais, tudo com o fim de aumentar o suprimento de alimentos. Esta característica marca o surgimento das aldeias, as quais vão se consolidar no período seguinte, o neolítico, no qual restaram criadas vários desses aglomerados, com razoáveis suprimentos de alimentos, proporcionando uma vida com maior conforto e estabilidade, ao contrário do caráter itinerante de outrora.

Muito embora tenha havido a evolução descrita, com a fixação efetiva do homem em um local, com a melhor provisão de alimentos, a vida nas aldeias era muito singela, sem complexidade, com uma quase inexistente estrutura administrativa, urbanização e divisão do trabalho.

Pois bem, as aldeias evoluíram, a divisão do trabalho e, conseqüentemente, a social acentuaram-se, surge a organização administrativa e política, surgem as aglomerações mais estruturadas fisicamente e complexas, surgem as cidades. Obviamente que outras causas influenciaram na formação e desenvolvimento das primeiras cidades, mas ao presente trabalho importa enfatizar os aspectos de distribuição do espaço dentro da cidade, infraestrutura e equipamentos urbanos, a fim de se analisar como são tratados estes assuntos pelos municípios.

Neste meio evolutivo depara-se, primeiramente, com uma diferenciação entre o rural e o urbano, sendo que este último é definido exatamente por se afastar daquele, isto é, o urbano caracteriza-se por agregar os equipamentos de infraestrutura, saneamento, transporte, divisão do trabalho, etc.

Ao se tratar dos termos urbanismo e urbanização serão utilizados como sinônimos, bem como será adotada a definição apresentada por Manuel Castells (1983, p.46), a saber:

O termo *urbanização* refere-se ao mesmo tempo à constituição de formas espaciais específicas das sociedades humanas, caracterizadas pela concentração significativa das atividades e das populações num espaço restrito, bem como à existência e à difusão de um sistema cultural específico, a cultura urbana.

O surgimento das cidades e, posteriormente, a industrialização acelerada levam a uma produção do espaço urbano desordenada, com nítida luta de classes – agora já bem definidas com a divisão do trabalho – e conseqüente segregação espacial.

O caso clássico advém de Paris, cidade considerada de vanguarda no urbanismo, mas que revela todas as contradições existentes entre o desenvolvimento do tecido urbano e as iniciativas estatais, em paralelo à industrialização.

A experiência parisiense demonstra a expansão da cidade na metade do século XIX, com base no crescimento da burguesia, a qual passou a deter na época muito do poder econômico avança no sentido do mercado, em fazer vender mercadorias. Este direcionamento ao mercado acarreta um impacto na urbe desmesurado, com o aumento de lojas, casas de aluguel, depósitos e entrepostos. Parques e jardins perdem espaço para prédios comerciais de toda ordem (LEFEBVRE, 1991).

O mesmo autor discorre sobre esta metamorfose na qual a cidade, vista como uma obra, toma o caráter de produto, a saber:

A burguesia “progressista” que toma a seu cargo o crescimento econômico, dotada de instrumentos ideológicos adequados a esse crescimento racional, que caminha na direção da democracia e que substitui a opressão pela exploração, esta classe enquanto tal não mais cria; substitui a obra pelo produto (LEFEBVRE, 1991, p. 22).

A citada transformação acaba por indicar uma atividade estatal voltada para a infraestrutura urbana agora para a periferia, local para onde há uma migração das classes mais abastadas – o que inversamente ocorreu no período anterior em que os operários e camponeses resultantes do êxodo rural foram alocados nas regiões mais afastadas da cidade, dada a maior ocupação da classe operária no centro da cidade, conseqüência clara do desenvolvimento do mercado. Apesar das mazelas da configuração do urbano de forma parcial aos anseios de classes dominantes política e economicamente, obras positivas foram alcançadas, como a construção de grandes avenidas, o que mais tarde seria fundamental para a mobilidade na urbe.

Após a Segunda Guerra, a realidade social modifica-se nova e consideravelmente. A migração em massa do interior para Paris intensifica-se e o Estado sofrendo grande pressão popular volta-se à construção de moradias, sem

contudo haver um planejamento urbanístico, somente a preocupação de construir casas de forma rápida e a baixo custo. O resultado é, novamente, a formação de aglomerados na periferia sem muitos dos equipamentos urbanos essenciais (LEFEBVRE, 1991).

Transcorrida tal fase, os estudos sobre urbanização tomaram corpo e o “pensar a cidade” adquiriu status nas discussões acadêmicas e políticas, o que vem suavizando as pressões exercidas pelas esferas de poder no planejamento da cidade, inclusive com a revitalização de áreas centrais e investimento na infraestrutura da periferia, formada por classes economicamente em desvantagem.

Pode-se vislumbrar, então, principalmente, a partir do exemplo de Paris, a influência que os grupos dominantes exerciam perante as obras do Estado, o que não se nega que ocorre, ainda hoje, porém, em menor escala. Assim, ver-se-á um pouco do caso brasileiro, no item seguinte.

1.2 URBANIZAÇÃO NO BRASIL E APROXIMAÇÃO COM AS POLÍTICAS DO ESTADO

Muito embora a formação e existência das cidades remontem aos primórdios, a vida paralela no campo acompanha a vida na urbe, sendo que no Brasil a população rural no ano de 1950 representava 64% do total de habitantes do país, e hoje soma apenas 15,65%⁵.

A migração do homem do campo para a cidade está associada a diversas causas, mas o que foca ao estudo são os reflexos deste deslocamento na vida urbana, com o destaque para a urbanização, no sentido de ampliação dos serviços públicos, distribuição das cidades, isto é, ao Estado não coube outra alternativa, que não o pensar a cidade e seu desenvolvimento, a fim de alocar o resultado do êxodo rural.

A partir de 1950, então, período que começa a demonstrar a expansão em larga escala das cidades, houve a necessidade de uma transformação na estrutura do Estado, com o fim de que pudesse disponibilizar os meios e formas de suprir os novos contornos da vida em sociedade.

⁵ Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1766> Acesso em 02/04/2012 às 20:32 h.

Tendo em vista o foco do presente trabalho, não se mostra adequada uma análise histórica de todo processo de urbanização brasileira, mas sim um olhar a partir do momento em que o Estado trata de efetivamente realizar estudos e criar mecanismos abrangentes para o urbano e codificando tais ações, culminando nos planos diretores.

Destarte, como o objeto de estudo maior é o instituto do plano diretor, dentro do processo de urbanização brasileiro houve a preocupação em desvelar seus antecedentes, documentos e acontecimentos que auxiliaram no seu surgimento e evolução.

E, como primeira característica presente nos planos diretores atuais e que surgiu nas últimas décadas do século XIX é o zoneamento (VILLAÇA, 1999). Medida esta que pode influenciar sobremaneira a organização e melhor adequação dos equipamentos urbanos e moradia, foi criado como forma das elites evitarem novas construções de cortiços em locais que não entendiam adequados, em uma nítida segregação espacial de classes de menor poder aquisitivo.

Outra questão que influenciou nos textos dos planos diretores foram os projetos de cidades novas, tais como Goiânia, Brasília, Londrina e Maringá, nos quais está ressaltado o urbanismo monumental e embelezador, características muito fortes nos planos diretores atuais (VILLAÇA, 1999).

Em terceiro lugar, mas, não menos importante, destaca-se o urbanismo sanitário. Corrente das mais restritas, tendo em vista a especificidade de sua questão, voltada apenas para o saneamento, se extinguiu em 1930 (VILLAÇA, 1999).

Dadas as características históricas acima, que vieram então a influenciar no modo como o Estado trataria do urbano, cabe adentrar nas ações efetivas daquele na modificação do espaço da urbe, tendo como pano de fundo o direito à habitação e à estrutura que rodeia a moradia, os quais se coadunam com a ideia de cumprimento da função social do imóvel, tema a ser discorrido com maior acuidade.

Assim, a primeira medida de grande repercussão na garantia do direito à moradia foi a criação do Banco Nacional da Habitação, ocorrida em 1964, o qual detinha como principal função conceder crédito imobiliário para que o cidadão pudesse adquirir a casa própria, desenvolver a estrutura básica de saneamento urbano, bem como evitar a favelização. O BNH compunha o Sistema Financeiro de Habitação, que concedia empréstimos através de recursos advindos do Fundo de

Garantia por Tempo de Serviço e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).

A necessidade da criação do BNH deu-se muito em razão do acelerado crescimento urbano e migração do homem do campo para a cidade a partir do ano de 1930. Esta migração e conseqüente crescimento acelerado urbano foi motivado pelo desenvolvimento de manufaturas e surgimento do setor industrial.⁶

Aliado ao grande desenvolvimento econômico da época surgiram também os problemas sociais, característica típica do sistema capitalista o qual prega a acumulação do capital a todo custo. Dessa forma, houve uma maior aglomeração nos meios urbanos, os quais não estavam preparados para receber o grande contingente oriundo do meio rural, com uma desigualdade social que ia além das questões relativas à fome, ao desemprego e à segurança. A conseqüência drástica da situação revelou-se com o aparecimento de cortiços e alojamentos em condições precárias, favelas e habitações em áreas de risco ambiental, em sua maioria através do instituto da posse. A miséria instalou-se ao lado da riqueza, em função da grande diferença entre classes as quais tinham de conviver lado a lado, enquanto as desigualdades não fossem solucionadas (RUSSO, 2011).

O Banco Nacional da Habitação, então, revelou-se de grande importância para o desenvolvimento da infraestrutura urbana, principalmente, no saneamento básico, como também no suprimento de moradia, porém, como medida mais paliativa do que de mudança nos paradigmas sociais.

Outro fator que influenciou na escassez de habitação foi a explosão demográfica ocorrida em torno da década de 1950, na qual não só o Brasil mas todo o mundo assistiu a um crescimento expressivo da população.

A explosão demográfica por si só já é capaz de influenciar nos direitos sociais, como explana Boaventura de Souza Santos:

A explosão demográfica torna-se um problema quando produz um desequilíbrio entre a população e os recursos naturais e sociais para sustentá-la adequadamente, e é um problema tanto mais sério quanto mais grave for esse desequilíbrio (2000, p. 287).

⁶ Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos%20REVISADOS/BNH,%20outra%20perspectiva.pdf>>

Mesmo que o Autor não tenha feito referência direta à moradia, vislumbra-se que há uma correlação entre a explosão demográfica e um desequilíbrio nos recursos sociais disponíveis, no que se inclui a habitação.

Pois bem, todo o problema surgido com aceleração do crescimento, urbanização e explosão demográfica transformaram a moradia em tema extremamente relevante e, ao mesmo tempo, preocupante para as autoridades públicas, as quais criaram então o BNH, como já esposado.

Cabível salientar que o Banco Nacional da Habitação, além de suprir uma necessidade de origem no desenvolvimento acelerado, também contribuiu com este, na medida que gerou inúmeros empregos e criação de novas empresas, especialmente, na área de construção civil.

Acontece que o sistema de financiamento imobiliário do Banco Nacional da Habitação passou a apresentar problemas após alguns anos, visto que todos os recursos advindos do BNH foram focalizados na disponibilização de valores, apenas para a aquisição da casa própria, sem contudo, auxiliar o cidadão nesta construção, o que vale dizer, o mutuário, na maioria das vezes, construía sua moradia sem o auxílio de engenheiros e outros técnicos, acarretando em edificações fora de padrão e em alguns casos irregulares. E mais, quando a intervenção do sistema era para o mesmo administrar obras ou licitar para construir, o problema persistia, tendo em vista que eram construídos prédios de apartamentos padrão para toda e qualquer região do país, sem respeitar as peculiaridades de cada zona urbana, gerando uma desorganização urbanística. Além disso, a maioria dos empreendimentos eram construídos na periferia, causando uma segregação espacial das classes que optavam por adquirir estes imóveis, na maioria operários (RUSSO, 2011).

A falta de planejamento urbano para a construção das moradias também é motivo de crítica, pois a urbanização desordenada ocasionou grandes aglomerações e, até mesmo, surgimento de favelas no entorno dos empreendimentos, um dos problemas que se propunha a evitar.

A partir de 1980, o sistema do Banco Nacional da Habitação atravessou período de incertezas e diminuição de capacidade, em muito pela crise econômica pela qual o país lutava para sobreviver. Em razão da recessão econômica, desemprego, muitos mutuários não conseguiam mais adimplir com as parcelas dos financiamentos, acabando por perderem seus imóveis e, portanto, gerando novamente o problema de moradia digna, visto que tais cidadãos foram buscá-la em

locais de habitações subumanas, insalubres ou em favelas, muitas vezes voltando para a condição de posseiros.⁷

Apesar das mazelas enfrentadas pelo BNH, o mesmo foi responsável pela maior expansão de habitações para população de classe média e baixa. Mas, como se pode vislumbrar, os problemas eram muitos, em especial a segregação espacial e ausência de planejamento urbano para instalação dos empreendimentos. Então, com o fim do regime militar em 1985, o Banco Nacional da Habitação foi extinto e o gerenciamento do Sistema Financeiro da Habitação passou a ser exercido pela Caixa Econômica Federal (RUSSO, 2011).

Paralelamente aos acontecimentos advindos do BNH, em 1971 o país passa a contar com o I Plano Nacional de Desenvolvimento, o qual falava em uma integração efetiva de todas as regiões, tendo como base ainda o desenvolvimento regional e justiça social. E já naquela época falava-se no desenvolvimento autosustentável. Este Plano foi importante porque possibilitou a integração de regiões com recursos naturais ociosos e outras com mão de obra qualificada, culminando em diversas obras de infraestrutura, como por exemplo a Usina Hidrelétrica de Itaipu, ponte Rio-Niterói e rodovia Transamazônica (SOUZA, 1999), fruto do tão aguardado planejamento urbano.

No entanto, foi a partir de 1974 com a criação do II Plano Nacional de Desenvolvimento que a questão urbana veio à tona com maior atenção e especificidade em um movimento que passou a considerar a urbanização paralela e concomitantemente com o desenvolvimento industrial. Neste passo, encontra-se uma característica importante da época, a urbanização atrelada à migração interna no país, uma relação íntima entre: “tamanho das cidades, população urbana e emprego industrial” (SOUZA, 1999, p. 126).

Apesar do grande movimento migratório para as cidades, a industrialização acelerada modificando a paisagem urbana, as ações governamentais que se vislumbra são de obras gerais, no intuito apenas de receber as consequências mínimas da aceleração do desenvolvimento industrial, sem contudo, planejar e organizar o espaço urbano, como já ocorrera com os empreendimentos do Banco Nacional da Habitação.

⁷ Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Artigos%20REVISADOS/BNH,%20outra%20perspectiva.pdf>>

No embalo do crescimento das cidades sem planejamento, os problemas urbanos aumentaram e se intensificaram, em especial na moradia em situação subumana, problemas ambientais, de mobilidade urbana, escoamento de produção, etc. Para se ter uma ideia, até o início do presente ano de 2012, na cidade de São Paulo, os caminhoneiros que transportam mercadorias do sul para o norte do país e vice-versa atravessam a cidade, o meio urbano, via Marginal Tiête, fato esdrúxulo, consequência da ausência de planejamento.

Porém, como dito, neste ano de 2012, a realidade narrada começou a mudar, já que a prefeitura da mesma cidade, através do Decreto Municipal nº 6.375/2012, proibiu o tráfego de caminhões na referida via em determinados horários, intentando com isto melhorar a mobilidade urbana.

Além desta medida, a prefeitura de São Paulo também obriga as construtoras a investir 5% do valor dos grandes empreendimentos em soluções viárias no entorno destes, com base na Lei nº 15.150/2010.

Muito embora as iniciativas citadas sejam de grande valia, demonstrando um amadurecimento do Poder Público com relação ao desenvolvimento da urbe, não se mostram suficientes no referido município, bem como não é o que se vislumbra na maioria das cidades do país, incluindo-se aqui a cidade de Pelotas.

Em consonância com o esposado, encontramos planos diretores os quais, apesar de preverem a observância da função social da propriedade privada urbana, efetivamente não o fazem, seja por falta de interesse, seja por ausência de mecanismos que possam auxiliar o Poder Público em tal tarefa.

No entanto, para que se possa adentrar no mérito de situação tão importante, necessário se faz uma digressão ao instituto da função social da propriedade.

1.3 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES

A função social da propriedade pode ser vislumbrada de forma positivada desde 1891, quando da publicação da Encíclica Rerum Novarum⁸, de autoria do Papa Leão XIII, a qual é considerada como base para a mais tarde chamada de doutrina social da igreja.

⁸ Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-iii_enc_15051891_rerum-novarum_po.html>

A referida encíclica, além de estabelecer direitos aos trabalhadores, humanidade e justiça nas relações de trabalho, também realizou considerações a respeito do uso da propriedade. Ao tratar desta, a Carta Papal estabelecia que a propriedade é tanto individual como coletiva, isto é, no sentido de aquisição ela é individual, mas no sentido de uso, coletiva. Assim, a utilização da propriedade pelo particular que a adquiriu deve ser para o bem comum, com algum benefício para o bem social, de toda a coletividade.

No Brasil, a função social da propriedade teve sua introdução marcada na Constituição de 1946, a qual dispôs que o uso da propriedade deve ser condicionado ao bem-estar social, conforme artigo 147, que assim determinava (BRASIL, 1946): “Artigo 147. O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no artigo 141, §16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.”

Entretanto, foi na Constituição de 1967 que a função social da propriedade adquiriu o “status” de princípio, demonstrando o interesse de se valorizar o uso adequado daquele direito, muito embora o Estado autoritário da época tenha resguardado para si muitas prerrogativas sobre os direitos individuais. Proconizava o artigo 157, inciso III (BRASIL, 1967): “Artigo 157. A Ordem Econômica tem por fim realizar a justiça social. Com base nos seguintes princípios; ... III – função social da propriedade.”

Dessa forma, a função social da propriedade ingressa no ordenamento constitucional brasileiro com caráter de princípio, com grande relevância no que pertine ao tratamento a ser dado ao direito dos proprietários de imóveis urbanos. Nas constituições que se seguiram, em especial a que está em vigor, promulgada em 1988, a função social da propriedade foi mantida como princípio, como já exposto, sendo ainda mais enaltecida com a legislação infraconstitucional que também trata da questão, como por exemplo o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, vigente desde 10 de outubro de 2001.

No entanto, mesmo com o ingresso no ordenamento jurídico brasileiro da função social da propriedade como princípio, a conceituação da mesma não se mostrou tarefa simples e muitas teorias foram elaboradas a respeito, inclusive com o fim de definir políticas públicas de planejamento do solo urbano, tema relevante neste trabalho, o que instiga a efetivar uma análise a respeito de tal tema, nas linhas a seguir.

A função social da propriedade urbana está inserida em um contexto maior, qual seja, a cidade, entendida esta como o espaço territorial organizado no intuito de estabelecer convivência, segurança e provisão para seus habitantes. A cidade pode ser considerada um organismo vivo, em constante mutação e que tem de se adaptar às mudanças introduzidas por seus próprios cidadãos, visando o bem comum, o bem social.

Assim, para que a propriedade urbana possa cumprir com sua função social, a mesma deve se adequar aos ditames da cidade, mais especificamente ao Plano Diretor da mesma, se houver, e ao Estatuto da Cidade, tendo em vista que nestes, via de regra, devem existir disposições que orientam e determinam o desenvolvimento urbano ordenado e sustentável, atingindo, assim, o bem social. Neste ponto, tem-se que a função social da propriedade para que esteja presente deve o imóvel cumprir com algumas das funções da cidade, as quais segundo Lilian Regina Gabriel Moreira Pires (2007, p.95) são a habitação, o trabalho, o lazer e a circulação:

A cidade passa a ter como funções essenciais a habitação, o trabalho, o lazer, a circulação e tudo isso visando à qualidade de vida. Todas essas funções estão ligadas, principalmente, à forma de uso do solo apresentando, portanto, a propriedade urbana especial relevo. Essa realidade veio estampada em nossa Constituição Federal, que dedicou um capítulo à política urbana.

Contudo, pode se afirmar que a cidade apresenta uma função social em si mesma e, portanto, a propriedade privada deve se adequar aos interesses daquela, cumprindo assim com a sua função social .

Alguns autores, dentre eles Jacques Távora Alfonsin (2004, p.55), afirmam que o cumprimento da função social da propriedade seria de responsabilidade objetiva do proprietário do imóvel:

Visto o cumprimento da função social do direito de propriedade privada, de outro lado, como responsabilidade do seu titular, e tendo em conta as balizas constitucionais que tanto para o meio urbano quanto para o meio rural estão previstas para o gozo e exercício desse direito, parece claro que tal responsabilidade é objetiva, seja para aferição dos efeitos jurídicos que ela desencadeia, no plano do direito material, seja para a distribuição do ônus da prova, no plano do direito processual.

O pensamento do citado Autor, encontra guarida na teoria de que a propriedade em si transfere ao seu titular direitos e também deveres inerentes, dos quais não se pode esquivar, sendo que o vínculo mostra-se tão intenso que a

responsabilidade sobre o bem em questão adquire caráter de objetiva, no sentido de que, não é necessário investigar-se a presença de culpa, ou não em algum ato danoso advindo da propriedade, ou de seu mau uso.

Em uma reflexão aberta pode-se constatar que o não cumprimento da função social com relação à propriedade apresenta responsabilidade objetiva ao seu titular, o que vale dizer que os efeitos daquele não cumprimento são julgados de forma direta contra o proprietário do bem, apesar de que a mensuração e constatação específica dos mesmos seja atividade difícil de se implementar, uma vez que se dão sobre um todo, sobre a cidade, sobre a sociedade.

Dentre tais efeitos, encontra-se o direito de morar dos não proprietários, os quais se quedam a mercê de oscilações imobiliárias ou de programas habitacionais capitaneados pelo Estado mas que não suprem a necessidade de todos, ou suprindo o direito à moradia, esta se mostra precária ou em área de risco. Por óbvio que a inutilização, ou subutilização de um imóvel pode acarretar efeitos indesejados aos não proprietários e até mesmo aos programas de financiamento imobiliário, dada a especulação de valores que gera no mercado.

Como se viu, então, os programas habitacionais brasileiros contribuíram para uma urbanização desordenada e sem uma efetividade no planejamento, gerando aglomerados urbanos os quais não apresentam as características essenciais a uma cidade, acarretando, por último, uma ausência de cumprimento de função social em muitos dos imóveis, sejam eles públicos ou privados.

1.4 A CIDADE E O BEM VIVER

O Direito à Cidade é um conceito criado por Henri Lefebvre (2001), no qual o autor define diretrizes da cidade e sua função no meio social. E aqui não se pode olvidar de fazer a conexão entre o Direito à Cidade e os direitos humanos, visto o direito à moradia incluído no rol destes e essencial para a concretização do próprio conceito de Direito à Cidade.

A evolução⁹ de meros aglomerados em cidades transforma o modo de viver, o convívio entre semelhantes gera problemas e conflitos e, paralelamente, à resolução dos mesmos surgem estruturas de poder, as quais, mais tarde, darão

⁹ Considera-se evolução na medida que a cidade para ser considerada como tal deve apresentar uma complexidade social.

base à criação do Estado. Instituição esta que vem se modernizando ao longo do tempo, principalmente, no que atine à garantia de direitos dos indivíduos, em especial os direitos humanos.

O Estado detém soberania em seu território, mas que pode se mostrar vulnerável na hipótese de violação de alguns direitos do cidadão, visto que, atualmente, a ideia de humanidade ultrapassa fronteiras e rompe paradigmas, ocasionando irresignação e revolta aos demais estados contra aquele que não defende tais prerrogativas dos cidadãos. Por tal motivo, os direitos humanos são estudados de forma contínua e densa, gerando o debate e aperfeiçoamento do tema.

Pois bem, ao se adentrar na análise dos direitos humanos não se pode deixar de destacar um marco histórico na positivação internacional dos mesmos, qual seja, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, assinada em 1948, na qual constam os direitos que todo o ser humano detém, independentemente, de suas condições, tendo sido ratificada pelo Brasil. Em tal carta encontra-se os mais variados tipos de direitos: direito à vida, direito à educação, direito à habitação, etc. São os chamados direitos humanos, portanto, fundamentais.

Os direitos humanos emergiram de forma positivada e tomaram cadeira no cenário internacional em meados do século XX, muito embora o seu surgimento efetivo remonte ao final do século XVIII, através do pensamento de Thomas Hobbes e John Locke, filósofos que defendiam a ideia de que existem direitos naturais, inerentes a todos os seres humanos a partir do nascimento e ainda, inalienáveis, como o direito à vida e o direito à liberdade.

Com a evolução dos direitos humanos convencionou-se distribuí-los e classificá-los em categorias, sendo a mais atual dividida em cinco tipos: direitos de primeira, segunda, terceira, quarta e quinta gerações (MORAES, 2000).

Nos considerados de primeira geração enquadram-se os direitos relacionados à proteção da vida e da liberdade, os quais impõem obrigações negativas ao Estado, de não intervir na esfera pessoal do indivíduo.

Nos direitos humanos de segunda geração encontram-se os direitos sociais, culturais e econômicos, sendo que estes carecem para sua efetivação de uma intervenção positiva do Estado.

Com relação aos direitos de terceira geração, estes tratam dos direitos coletivos e difusos. Estão atrelados à ideia de proteção do todo social e apresentam

como base um dos pilares da Revolução Francesa, a fraternidade. Em sua gama de cobertura encontram-se os direitos dos consumidores e de proteção ao meio ambiente.

Já no que diz respeito aos direitos de quarta geração, os mesmos têm como escopo abarcar as questões relacionadas com a biotecnologia, bioengenharia e bioética. Direitos estes surgidos a partir das inovações tecnológicas no estudo do genoma humano.

Por fim, são considerados direitos humanos de quinta geração aqueles que versam sobre a realidade virtual, informática, cibernética. Questão complexa e de difícil controle e atualização, tendo em vista a velocidade que acompanha seu desenvolvimento e evolução.

Diante da breve exposição acerca da classificação dos direitos humanos, destacam-se os direitos de segunda geração, direitos sociais, em especial o direito à moradia, tema importante no presente estudo.

A noção de direitos sociais surgiu no século XX e teve como norte de posituação a Constituição Mexicana de 1917¹⁰, a qual institui diversas disposições relativas à previdência social e aos direitos dos trabalhadores, merecendo destaque a definição de jornada máxima de oito horas de trabalho, proibição de trabalho aos menores de quatorze anos e direito à capacitação ao trabalho.

No entanto, ao se analisar a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789¹¹ pode-se vislumbrar que a partir de então os direitos sociais começaram a fazer parte das discussões, ainda que de forma velada.

Com a evolução dos direitos, os ditos sociais foram classificados como de segunda geração, muito embora uma parcela de autores afirmar que o mais correto seria denominar de dimensões de direitos e não gerações. Mas, o que importa referir é como os direitos sociais ingressaram no ordenamento jurídico pátrio e influenciaram o desenvolvimento de políticas sociais.

No Brasil, os direitos sociais ingressam de forma positivada através da Constituição de 1934, a qual instituiu normas sociais de proteção ao trabalhador, destacando-se:

¹⁰ Disponível em: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>

¹¹ Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-Humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf>

Art 121 - A lei promoverá o amparo da produção e estabelecerá as condições do trabalho, na cidade e nos campos, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do País. § 1º - A legislação do trabalho observará os seguintes preceitos, além de outros que colimem melhorar as condições do trabalhador: a) proibição de diferença de salário para um mesmo trabalho, por motivo de idade, sexo, nacionalidade ou estado civil; b) salário mínimo, capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, às necessidades normais do trabalhador; c) trabalho diário não excedente de oito horas, reduzíveis, mas só prorrogáveis nos casos previstos em lei [...]¹²

Após este marco constitucional, os direitos sociais passaram a evoluir a passos largos, consubstanciado, essencialmente, na luta da classe dos trabalhadores frente à industrialização acelerada do país e seus efeitos nefastos aos operários.

Atualmente, vários autores abordam a questão dos direitos sociais e tentam descrevê-los e conceituá-los. Ainda que pareçam direitos individualistas, os direitos sociais apresentam um fim maior, qual seja o benefício de toda a sociedade, como bem explana Júlio César de Carvalho Pacheco (2009, p.148):

Dessa forma, pode-se dizer que os direitos sociais são voltados para o ser humano e a coletividade, escapando do viés individualista. Por isso, atingem as pessoas individualmente, embora se destinem à sociedade em geral, e não apenas a uma pessoa ou a um grupo isolado.

Ante a relevante importância dos direitos sociais, os mesmos se encontram protegidos na atual Constituição Federal, sendo que o pensamento do autor acima citado leva a crer que tais direitos não podem nem mesmo ser objeto de alterações através de Emenda Constitucional:

Essa é uma questão polêmica entre os constitucionalistas, já que há autores, como se irá verificar, que não consideram os direitos sociais como cláusulas pétreas. Entretanto, o mais adequado é considerá-los como integrantes das limitações materiais arroladas no art. 60 da CF/88, de sorte que as expressões *direitos e garantias individuais* se referem aos *direitos fundamentais e sociais*, estando, assim, protegidos dos atos do poder reformador (Congresso Nacional e Poder Executivo) de alteração constitucional, seja, como menciona Sarlet, na condição de limites expressos, seja como limites implícitos (PACHECO, 2009, p. 156).

¹² Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>

Em razão do foco central deste trabalho, destaca-se acima o direito à moradia, o qual apresenta inúmeras peculiaridades e formas de proteção e se mostra, então, como ponto essencial para que a vida na cidade seja adequada, saudável a todo e qualquer cidadão. A efetividade e a proteção da moradia são consideradas imprescindíveis para qualquer pessoa, no entanto, tais direitos não bastam, uma vez que a realidade das cidades exigem uma resposta do Estado, além das políticas habitacionais.

Dessa forma, mesmo estando garantido o direito à habitação, imperioso que se destaque a forma atual de se pensar a cidade. Como se viu a realidade no meio urbano é complexa e exige uma organização e adequação às necessidades dos cidadãos. E, neste passo, pode-se discorrer a respeito do significado de uma cidade que possa, por um lado beneficiar seus moradores e de outro alocar as consequências do capitalismo acelerado. Não se adentrará nos meandros do capitalismo em si, apenas realizou-se algumas considerações sobre as consequências do mesmo sobre as cidades.

O bem viver da cidade, então, corresponde não só à moradia, ao alojamento, mas sim ao desenvolvimento e realização do homem em sociedade, o que importa em muitas outras necessidades, como se pode extrair dos comentários de Henri Lefebvre (2001, p.105):

As necessidades sociais têm um fundamento antropológico; opostas e complementares, compreendem a necessidade de segurança e a de abertura, a necessidade de certeza e a necessidade de aventura, a da organização do trabalho e a do jogo, as necessidades de previsibilidade e do imprevisto, de unidade e de diferença, de isolamento e de encontro, de trocas e de investimentos, de independência (e mesmo de solidão) e de comunicação, de imediatividade e de perspectiva a longo prazo. O ser humano tem também a necessidade de acumular energias e a necessidade de gastá-las, e mesmo de desperdiçá-las no jogo. Tem necessidade de ver, de ouvir, de tocar, de degustar, e a necessidade de reunir essas percepções num "mundo".

Para tanto, isto é, para que o homem possa viver em sociedade de forma a contemplar seus anseios, aspirações e mesmo as vontades mais simples, necessária a já citada ação positiva do Estado, em conceder a moradia, a

infraestrutura de serviços públicos¹³, o incentivo escolar, cultural, ambiental e esportivo.

Porém, mesmo que o Estado forneça os meios acima citados, a consciência coletiva deve estar preparada para sua utilização de modo a se integrar, interagir com o meio social e, então, possivelmente, evoluir.

E, um sinal desta evolução é o instituto da Função Social da Propriedade, em que seu enaltecimento está calcado na ideia de que todo e qualquer imóvel deve guardar em si um certo tipo de benefício à cidade e, portanto, à coletividade que nela se desenvolve.

1.5 PROPRIEDADE URBANA E SUA FUNÇÃO SOCIAL

O direito de propriedade é talvez a mais antiga das prerrogativas humanas. Nasce o "ter" quase que simultaneamente ao "ser".

A intensidade havida entre o homem e a coisa, no sentido de apropriação e domínio pode ser vislumbrada em uma das narrativas de Paolo Grossi (2006, p.5):

Sobre isso o historiador não pode não consentir; para ele "propriedade" deve ser somente um artifício verbal para indicar a solução histórica que um ordenamento dá ao problema da relação jurídica mais intensa entre um sujeito e um bem, ou, em outras palavras, a resposta à questão central sobre a consistência mínima do "meu" jurídico; soluções e respostas que são duplamente múltiplas, segundo os vários climas históricos e segundo os vários conteúdos que um mesmo clima histórico dá àquele invólucro aberto e disponível que convencionalmente identificamos como propriedade.

Em Roma - principal referência de leis escritas da antiguidade - construiu-se aquilo que é, até hoje, a estrutura do direito real de propriedade, consistente em um complexo de direitos, ou prerrogativas exercidas por uma pessoa sobre uma determinada coisa.

Fixou-se, desde então, que o direito de propriedade é o direito conferido a determinada pessoa de usar, gozar e dispor da coisa (vendê-la), além de poder reavê-la das mãos de quem injustamente a possuiu, ou a detenha, como já referido.

¹³ Como infraestrutura de serviços públicos entende-se como todo e qualquer equipamento urbano, como por exemplo: saneamento básico, arruamento, iluminação pública, hospitais, creches, escolas, parques, transportes e segurança.

A propriedade, durante um longo período histórico, apresentou como características ser: absoluta, tendo em vista que é oponível contra todos; exclusiva, porque é integral de seu titular não admitindo o fracionamento do direito, mas apenas da coisa; definitiva: visto que somente pode ser retirada de seu titular com a sua autorização (excepcionalmente o Estado poderia retirar a propriedade contra a vontade do titular, como nos casos de desapropriação).

O direito de propriedade é por demais protegido pela lei e pela constituição, uma vez que exerce importância fundamental sobre os direitos básicos do cidadão, em especial o direito à moradia, o qual se encontra resguardado no artigo 6º da Constituição Federal de 1988, a saber: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

Dentre as diversas formas de classificar-se a propriedade, a classificação que mais se adequa ao presente estudo é aquela que diferencia a propriedade urbana da propriedade rural. Para esta diferenciação o critério utilizado é com relação à localização e não ao tipo de produção desenvolvida, isto é, localizando-se na zona rural (assim considerada por lei municipal), a propriedade é rural e vice versa.

Realizada a diferenciação narrada acima, tome-se por base a Constituição Federal vigente para estabelecer as diretrizes norteadoras da função social da propriedade para os dois tipos considerados: rural e urbano. Estabelece aquela de forma pormenorizada os requisitos para que a propriedade rural cumpra com sua função social, conforme artigo 186. Entretanto, de outra banda, com relação à propriedade urbana, a Carta Magna estabelece apenas que cumprirá sua função social quando: “atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”, de acordo com o § 2º do art. 182.

Diante da realidade legislativa que circunda a propriedade urbana, a busca pela melhor apropriação do que possa resultar no cumprimento da função social de imóveis urbanos tem de ser buscada em teorias criadas pelos doutrinadores sobre o tema e como as mesmas podem refletir nos planos diretores. Ao par disto, encontra-se uma fonte de análise mais ampla, a função social da cidade, como já salientado de forma superficial. Então, tendo como base a função social da cidade poder-se-á chegar ao que se denomina função social da propriedade urbana.

A função social da cidade é conceito abrangente, de modo a estimular o pesquisador a buscar o que determina sua configuração. Nesta busca vislumbra-se que a cidade tem de cumprir papel de espaço para que o cidadão possa desenvolver seus anseios. A qualificação da cidade como tal pressupõe uma série de ações, as quais serão tratadas a seguir, tendo como norte os ensinamentos de Lilian Regina Gabriel Moreira Pires (2007), inspirada na Carta de Atenas¹⁴.

O primeiro e fundamental requisito da cidade é a possibilidade de alocação dos cidadãos, melhor dizendo a oferta de moradia digna e segura com ordenamento urbano a fim de construção de habitações. Entretanto, há se ter em mente que ao se tratar de moradia digna está-se falando, também, de inclusão social, isto é, sem diferenciação de classe, ou raça no momento da distribuição do solo urbano. Como já se pode vislumbrar, em um passado não muito remoto, o Estado construiu habitações populares em áreas afastadas, nos subúrbios das cidades, causando, assim, uma nítida segregação espacial.

Muito embora a nítida diferenciação possa afetar ainda mais o conflito entre classes, o afastamento da população de menor poder econômico dos centros ocasiona um problema diretamente mensurável, qual seja, o maior custo de transporte que tem de arcar.

O segundo requisito a ser considerado na função social da cidade é com relação a circulação dos cidadãos. Esta vista como o meio de transitar livremente, bem como com relação ao acesso aos bens públicos: praças, escolas, hospitais, praias, etc, e ainda o transporte público em si.

No que tange à possibilidade de transitar livremente se está diante de direito constitucional do cidadão de se locomover por sua conta no interior da cidade, independente de horário, ou tipo de vias (com algumas exceções em razão de segurança).

Já com relação ao acesso aos bens públicos de uso comum do povo, a cidade deve ser dotada de vias de fácil acesso a estes bens a fim de que o cidadão possa usufruí-los livremente, sem obstáculos. Um exemplo em que um bem público é obstaculizado é quando um condomínio privado instala cancelas e guaritas em suas ruas, sendo que estas são caminhos que levam até o mar. Assim, o Poder

¹⁴ Documento elaborado em 1933, em Atenas – Grécia - , durante o 4º Congrès International d'Architecture Moderne, CIAM.

Público deve tomar as medidas para que os bens públicos permaneçam de livre acesso ao cidadão, removendo então qualquer barreira.

Ao se tratar do transporte público, o mote é um pouco diferente, tendo em vista que há necessidade de uma ação estatal maior, mais efetiva. Cabe ao Estado fornecer um transporte seguro e adequado a cada região da cidade, respeitando as disparidades ambientais existentes no meio urbano. No mesmo giro, deve o transporte ser acessível a toda população e com regularidade, possibilitando o planejamento e bom uso.

O terceiro requisito a ser abordado é o trabalho. Neste ponto, a preocupação é com relação aos locais onde se estabelecem pontos comerciais ou indústrias, isto é, onde há presença de trabalhadores. Estes estabelecimentos devem ser planejados e implementados em locais próprios, com entorno provido de transporte público, lojas de alimentação e ambiente agradável, a fim de proporcionar bem-estar ao trabalhador.

Como último requisito da função social da cidade abordou-se a questão relativa ao lazer. A cidade cumpridora de sua função social é aquela dotada de praças e parques, além de quadras e outros equipamentos para a prática de esportes, todos com acesso permitido aos cidadãos independentemente de classe social, ou qualquer outra forma de diferenciação. Outra questão importante que influencia no lazer dos moradores da cidade é sua aparência, a qual deve ser livre de poluição visual e com manutenção permanente.

Contudo, como se pode vislumbrar a função social da cidade abarca os quatro requisitos acima e, a partir de tal constatação, pode-se afirmar que o imóvel urbano cumprirá sua função social quando, então, estiver em consonância com os referidos pressupostos, quando estiver adequado ao que a urbe propõe como função social.

Neste ponto, importante destacar a visão de propriedade privada que deve nortear o pesquisador do tema, uma vez os conceitos devem ser revistos e a abordagem social realizada de forma contundente na atualidade é desenvolvida, tendo como mote o fim maior da coletividade, da sociedade como um todo, proprietários e não proprietários.

Dessa forma, a propriedade privada deve interagir com o meio social e com ele contribuir, de modo a ser utilizada com maior aproveitamento e beneficiamento

da cidade e nunca se sobrepondo a esta, como bem explana Jacques Távora Alfonsin (2002, p.64):

Daí a relevância dessa relação dialética entre as funções sociais da cidade e as da propriedade privada salientadas acima. As primeiras, garantidas para todos, não podem ser impedidas pelo descumprimento das segundas, que vinculam alguns.

Porém, para que os requisitos acima estejam ao alcance do Poder Público de forma específica, facilitando seu entendimento, fiscalização e punição dos infratores, necessário se faz que haja lei para tal. Os municípios devem ser dotados, então, de planos diretores ou na falta destes, de alguma lei que faça as vezes destes¹⁵.

O plano diretor, portanto, é peça fundamental para o desenvolvimento urbano e controle do cumprimento da função social da propriedade urbana e será melhor estudado no próximo capítulo.

¹⁵ No Brasil, os municípios com menos de 20 (vinte) mil habitantes não estão obrigados a elaborar plano diretor.

2 PLANO DIRETOR E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

O plano diretor é peça chave no desenvolvimento ordenado das cidades, como prevê o artigo 40 da Lei nº 10.257, a saber: “O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (Brasil, 2001).

Entretanto, há que se ter em mente que a previsão legal acima não esgota nem determina o conteúdo integral do plano diretor, o qual deverá ser discutido e analisado de forma ampla, com efetiva participação popular, como determina o § 4º e incisos do mesmo artigo acima citado, senão veja-se:

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
 I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
 II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
 III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (BRASIL, 2001).

O motivo da transcrição literal dos dispositivos legais acima é demonstrar e destacar a importância do plano diretor, o qual tem um valor em si só, bem como a grande inovação trazida por seu sistema de elaboração através da participação direta da sociedade, demonstrando traços de democracia participativa. Temas estes que serão tratados mais adiante a partir de agora.

2.1 A IMPORTÂNCIA DO PLANO DIRETOR PARA A URBE

Como já referido, houve no território brasileiro ao longo do século XX, uma inversão no que tange população urbana e população rural. Ocorreu o desequilíbrio entre o campo e a cidade com a migração em grande escala da população daquele para esta.

Evidentemente que esta migração ocasionou impacto nas cidades, as quais, na sua grande maioria, não estavam preparadas para oferecer infraestrutura e serviços suficientes para a grande massa que chegava do campo.

O resultado do despreparo das cidades e o aumento considerável da população urbana acarretou em um crescimento desordenado da urbe, a qual

passou a se comprometer apenas com as urgências, sem se preocupar com estudo, planejamento de crescimento, ordenação e uso do solo urbano.

Após a 2ª Guerra Mundial o processo de êxodo rural intensificou-se ainda mais, tornando mais clara a necessidade de elaborar e executar a ordenação do solo e planejamento urbano. Muito embora a situação fática clamasse pela adoção das medidas acima, nada restou implementado de forma comprometida e com a abrangência que merecia (PIRES, 2007).

Foi apenas a partir da Constituição Federal de 1988 que o Direito Urbanístico adquiriu “status” constitucional e de importância nas agendas dos governantes, tendo trazido em seus artigos 182 e 183 formas de compatibilizar a propriedade com as novas necessidades sociais (PIRES, 2007), além de prever a obrigatoriedade de plano diretor para as cidades com mais de 20.000 habitantes. Cabe frisar que a ausência de previsão constitucional não impediu que alguns municípios criassem seus planos diretores antes da referida Carta Magna, como é o caso do Município de Pelotas, tema a ser abordado no seguimento deste estudo.

Não se pode olvidar, também, que o texto constitucional ainda estipulou requisito específico para que a propriedade urbana cumpra sua função social, qual seja, atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

A normatização seguinte de vital importância para a compreensão e estudo do plano diretor é o Estatuto da Cidade, o qual, como se viu, enaltece o instrumento e estipula algumas regras e requisitos tanto para sua elaboração como para sua execução, motivo pelo qual será traçado um paralelo entre a referida lei e o instrumento em comento.

Estritamente no aspecto legal, o plano diretor, de acordo com o artigo 182, § 1º da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e artigo 40 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Então, em primeiro lugar, importante salientar que o plano diretor não necessariamente seria o único instrumento para o planejamento e expansão das cidades, o que vale dizer que nada impede que os municípios criem outras leis voltadas ao ordenamento do solo urbano.

Entretanto, parece que a melhor medida, na hipótese de surgimento de ideias novas, estas sejam, então, incluídas no plano diretor já existente, a fim de

facilitar o operador municipal que tiver de fazer uso das diretrizes que norteiam a cidade.

Realizada esta digressão ao aspecto prático-legal das normas que possam ser utilizadas para a realização da política urbana impõe-se o estudo acurado do plano diretor em si. A definição do instrumento elaborada por Hely Lopes Meirelles (1988, pp.549-550), mostra-se completa e autoexplicativa, motivo pelo qual nos associamos ao mesmo:

Plano diretor é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social e econômico-administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo.

Como se pode vislumbrar, então, ao plano diretor foi conferido o poder de agregar normas, com a observância de vários aspectos. No entanto, para que o instrumento possa ingressar nas especificidades de cada situação, deve antes se adequar aos ditames constitucionais e, também, àqueles dispostos no Estatuto da Cidade.

Assim, o plano diretor terá de seguir como norte, em primeiro lugar, as diretrizes contidas na Constituição Federal quanto à Política Urbana, tendo como base a função social da cidade e a função social da propriedade, as quais estão dispostas no artigo 2º, inciso I do Estatuto da Cidade: “Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana [...]” (BRASIL, 2001).

Entretanto, não bastam previsões legais para que seja dada relevância ao plano diretor como instrumento importante para a urbe, impõem-se que o mesmo contenha, efetivamente, normas que irão realizar a política urbana prevista. Para tanto, alguns requisitos obrigatórios foram impostos pelo Estatuto da Cidade para que o plano diretor seja aprovado.

O primeiro requisito é a aprovação do plano diretor por meio de lei municipal. Nas palavras de Nelson Saule Júnior (2002, p.84), o município como ente federativo com maior competência e responsabilidade em promover a política urbana deve, então, legislar neste sentido:

As diretrizes gerais da política urbana previstas no Estatuto da Cidade, como normas gerais de direito urbanístico são direcionadas para a atuação da União, Estados e Municípios, sendo que em grande parte, por ser o Município o ente federativo com maior competência e responsabilidade em promover a política urbana, estas diretrizes passam a impor limites ao seu campo de atuação.

Cabe aos Municípios aplicarem as diretrizes gerais de acordo com as suas especificidades e realidade local, devendo para tanto constituir uma ordem legal urbana própria e específica tendo como instrumentos fundamentais a Lei Orgânica Municipal e o plano diretor.

Um segundo requisito básico do plano diretor é com relação à função social da propriedade. Tendo em vista as previsões legais já abordadas, cabe ao plano diretor definir quando a propriedade cumpre com sua função social. A partir desta obrigatoriedade, desdobram-se outras tantas, pois como se viu, a função social da propriedade é atingida quando esta satisfaz as funções sociais da cidade.

Então, apresentando como funções sociais da cidade a habitação em si, a mobilidade urbana, o trabalho e o lazer cumpre ao plano diretor traçar os princípios, diretrizes e ações a serem implementadas no intuito de que a função social seja atingida pela propriedade e, na hipótese de não ser alcançada, que o proprietário sofra sanção.

Destarte, o Estatuto da Cidade deixa claro em seu artigo 42 e incisos (BRASIL, 2001) que o plano diretor deve delimitar áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação, ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização. Afora esta determinação, que vai ao encontro do critério de cumprimento da função social da cidade com relação à disponibilização de moradia, ter-se-á também a questão da mobilidade urbana, do trabalho e do lazer.

Obviamente, a questão da moradia deve ser tratada de forma especial, o que já se fez no decorrer de outros itens, devendo-se, entretanto, sempre ressaltar a importância da mesma para a formação dos seres humanos e formação de laços familiares e sociais.

No que tange à mobilidade urbana, o plano diretor mostra-se importante na medida que define as vias de maior prioridade atual e medidas para sua melhoria e mais ainda, no planejamento e execução de artérias de transporte da cidade nas áreas que apresentarão, futuramente, maior densidade demográfica, ou de atividade comercial, afetando, assim, o trânsito. Além disso, a mobilidade urbana engloba a

interação entre os vários tipos de transporte, a infraestrutura e os usuários, como bem expõe Liane Nunes Born (2011, p.155):

A mobilidade urbana é um atributo associado às pessoas e aos bens, correspondente às diferentes respostas dadas por indivíduos e agentes econômicos às suas necessidades de deslocamento, consideradas as dimensões do espaço urbano e a complexidade das atividades neles desenvolvidas. Face à mobilidade, os indivíduos podem ser pedestres, ciclistas, usuários de transporte coletivo, motoristas ou passageiros. Isso significa que a mobilidade urbana é mais do que aquilo que se costuma chamar de “transporte urbano”, ou seja, mais do que o conjunto de serviços e meios de deslocamento de pessoas e bens. É o resultado da interação entre os deslocamentos de pessoas e bens com a cidade e a disponibilidade de meios (automóveis, ônibus, metrô, bicicletas, pedestres, etc) e infraestrutura adequados para os deslocamentos intraurbanos.

Com relação à questão do trabalho, deve o plano preocupar-se em aproximar o local de labor da residência do trabalhador, obviamente com estudo prévio de atividades que possam ser instaladas em locais onde haja moradias. Esta medida diminui tempo de deslocamento e gastos com transporte. Ainda, influencia diretamente na questão da mobilidade urbana, diminuindo o fluxo de veículos particulares individuais e poluição. Esta preocupação foi evidenciada no III Plano Diretor de Pelotas e será tratada com maior acuidade no próximo capítulo.

Já no que diz respeito ao lazer, cabe ao plano diretor estabelecer locais para instalação de parques, praças, espaços culturais, desportivos, sem limitações que façam diferenciações entre os cidadãos, isto é, que sejam áreas gratuitas, evitando a segregação social.

Além desses quatro temas, não se pode deixar de fazer referência à questão ambiental. Em um momento em que o mundo atravessa uma fase de crescimento econômico acelerado, sobrepondo à proteção do meio ambiente, necessário se faz a reflexão entre o plano diretor e a degradação ambiental. Não é demais afirmar que a realidade atual é de necessidades de consumo ilimitadas frente a recursos naturais limitados.

A interligação dos povos no que tange ao meio ambiente é total, uma vez que não se pode, ao menos em grande escala, barrar os efeitos ambientais gerados em uma região para outra. O que vale dizer que as ações tomadas em determinada parte do mundo geram consequências para todo o resto do planeta, transformando a responsabilidade ambiental em dever de todos. Esta é uma visão que, mais uma vez, demonstra que a propriedade privada detém funções sociais naturais:

No entanto, tenho defendido neste ensaio que o conteúdo essencial da propriedade privada é também composto por funções sociais, não se limitando apenas a tutelar os interesses particulares do proprietário. Em uma comunidade política juridicamente organizada, a propriedade privada está submetida a *condições de convivência* e tem o seu regime jurídico regulado pelo *princípio de comunidade*. Conforme já referi, “os usos privados da propriedade devem também incorporar os interesses legítimos ligados ao bem-estar de toda a comunidade, e eventualmente de toda a humanidade”. A propriedade privada, urbana ou rural, está desde sempre e inescapavelmente imersa no conjunto de interesses legítimos locais, regionais, nacionais e mundiais que os cerca e por isso o proprietário não pode isolar o uso privado do uso necessário para garantir o bem comum (MELLO, 2010, p.131).

Ao se tratar de plano diretor, então, além da preocupação com aqueles locais já tutelados com proteção ambiental, há que se analisar, também, o impacto que as construções do homem acarretam em áreas autorizadas à construção, o ambiente construído, assim chamado pela maioria dos estudiosos do tema. Neste diapasão, imprescindível que o plano diretor tome frente dos efeitos de tais mudanças realizadas pelo homem no ambiente de forma a garantir não só a preservação de determinada flora ou fauna, mas também da qualidade de vida das pessoas. Édis Milaré (2005, p.423) aborda a questão de forma elucidativa:

Por ter características essencialmente diversas do meio ambiente natural, o patrimônio ambiental artificial deve ser alvo de salvaguardas que o protejam juntamente com a qualidade de vida dentro de padrões sanitários já classicamente definidos e aceitos como essenciais. Portanto, tais padrões devem ser acrescidos de outras exigências que tornem a vida humana, assim como toda a biota presente na malha urbana, mais saudáveis. Tomando como hipótese de trabalho que o patrimônio ambiental artificial é caracterizado também por *condicionantes ambientais*, além dos bens físicos ou materiais (tomado o conceito “ambiental” como se encontra no contexto da legislação), poderíamos sustentar que a qualidade ambiental do meio construído e artificial está relacionada com as exigências ambientais que devem acompanhar as clássicas funções urbanas definidas pela “Carta de Atenas”: morar, trabalhar, circular e divertir-se. Desde logo se pode invocar a importância da legislação municipal que se ocupa da qualidade de vida do homem urbano e dos requisitos para que ela seja alcançada e mantida.

Como se pode vislumbrar, o plano diretor é imprescindível para o adequado planejamento da ordenação do solo, sua utilização e, principalmente, definição específica dos critérios para cumprimento da função social da propriedade, o que vai gerar reflexos nem sempre constatados em uma análise mais açodada, mas que influenciam sobremaneira na vida na urbe.

Dada a importância do plano diretor para a vida da cidade, crê-se que o mesmo deveria ser obrigatório para todo e qualquer município. Estipula o artigo 41 do Estatuto da Cidade:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlato (BRASIL, 2001).

O dispositivo legal acima determina que o plano diretor somente será obrigatório em determinadas hipóteses, como o caso mais recorrente, qual seja, para municípios com mais de 20.000 mil habitantes. Não obstante a legislação em tela, como já referido, entende-se que o plano diretor deva ser obrigatório para todos os municípios. Ocorrida a emancipação, impor-se-ia um prazo de no máximo cinco anos, por exemplo, para elaboração e aprovação do plano diretor.

Este posicionamento encontra guarida em, no mínimo, três argumentos. Primeiro, a maioria das cidades brasileiras contam com população abaixo do limite estabelecido, o que acarreta o esvaziamento do instituto em grande escala:

Impende aqui registrar que a exclusão dos municípios com menos de vinte mil habitantes da obrigação de um planejamento apresenta proporções gigantescas, na medida em que se verificou, por meio do último censo, que a maioria das cidades brasileiras possui população inferior ao número determinado pela Carta Magna (PIRES, 2007, p. 125).

Segundo, para que sejam utilizados os instrumentos previstos no § 4º do artigo 182 da Constituição Federal o município deve estar dotado de plano diretor, a saber:

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

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 de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (BRASIL, 1988).

Os instrumentos acima transcritos são as maiores “armas” de combate ao proprietário que não faz cumprir a função social de sua propriedade, evidenciando a necessidade, então, de que haja plano diretor para que este fixe as áreas que poderão sofrer as referidas intervenções. Portanto, a fiscalização e punição no que tange ao cumprimento da função social da propriedade estão intimamente ligadas à existência de plano diretor delimitando as áreas passíveis de utilização dos citados instrumentos. O que vale dizer, o cumprimento da função social da sociedade depende, diretamente, do plano diretor, ilação esta calcada na cultura atual, individualista, em que a grande maioria dos cidadãos determina suas ações de acordo com as consequências negativas que possam vir a sofrer.

Terceiro, o crescimento acelerado da economia acarreta no deslocamento de fábricas, unidades industriais completas de uma cidade para outra, na busca de melhor logística, etc. Estes acontecimentos, hoje mais frequentes, podem acarretar no inchaço de uma cidade em poucos meses. Afora isto, mesmo o crescimento normal da urbe, sem planejamento, trará mazelas aos seus habitantes. Como exemplo, a simples redução de impostos sobre veículos, para estimular o consumo e resguardar a economia do país, gera um crescimento do número de automóveis nas ruas. A cidade deve estar à frente, preparada com margem superior para que possa absorver os impactos do crescimento ou manobras da economia e, para isto, a melhor alternativa é o plano diretor.

De se ressaltar, ainda, que a obrigatoriedade de implementação de plano diretor contribui para maior fiscalização e transparência no trato da coisa pública:

Permite-se, por meio da obrigatoriedade de criação do Plano Diretor, a transparência no gerenciamento da política urbana municipal, da coisa pública, atrelando as ações do Prefeito Municipal ao consubstanciado no Plano Diretor que, com o advento da Constituição Federal, é aprovado por lei e adquire força de lei. Não é demais afirmar que o processo de planejamento, viabilizado pelo Plano Diretor, deverá prosseguir consoante os princípios os princípios da moralidade, da publicidade, da impessoalidade, da legalidade e da eficiência (art. 37, CF), princípios basilares da Administração Pública consagrados na Carta Constitucional (DIAS, 2012, p. 25).

Através da interpretação acima, da função social da propriedade com fulcro nas diretrizes que norteiam a função social da cidade, intenta-se demonstrar que o plano diretor tende a configurar a responsabilidade que o instrumento detém frente ao avanço social aliado ao desenvolvimento econômico.

Outros requisitos são fixados para elaboração e aprovação do plano diretor, porém, dizem mais respeito ao aspecto da participação popular, da democracia participativa, como se verá a seguir.

2.2 CONSELHOS E DEMOCRACIA

O plano diretor, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, detém caráter de documento essencial para o bem estar dos cidadãos da urbe. Em razão disto, deve ser elaborado de forma a compor normas e diretrizes que possam beneficiar toda a coletividade e não apenas alguns grupos, evitando principalmente, a segregação sócio-espacial. Esta, ainda nas cidades contemporâneas, resulta em muito dos interesses do capital:

A explicação do quadro de segregação apresentado passa pela noção de que a estruturação interna das cidades contemporâneas não pode ser compreendida senão a partir da lógica de acumulação capitalista. A aglomeração de atividades, equipamentos e infra-estrutura, enfim, o conjunto de recursos urbanos, apresenta-se desigualmente distribuído no espaço. A localização, neste contexto, torna-se uma relação social, um produto da disputa entre agentes e grupos sociais. A distribuição das pessoas no território da cidade será, portanto, resultante do acesso desigual aos recursos urbanos, e o uso residencial é submetido à lógica capitalista de organização do espaço. Cumprem papel determinante o Estado e o mercado imobiliário (MENDONÇA, 2006, pp. 308-309).

Nesta senda, de acordo com o artigo 40, § 4º do Estatuto da Cidade e a segregação recorrente no espaço urbano que não se pode negar, o plano diretor deve ser elaborado com efetiva participação da sociedade, através de audiências públicas, debates e reuniões. Percorrendo caminho mais denso, Nelson Saule Júnior (2002, pp.88-89) traz da Constituição Federal o requisito da participação popular na criação do plano diretor:

Com base no preceito constitucional da democracia direta preconizado no parágrafo único do artigo 1º da Constituição Federal, e da garantia da participação popular mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, nos termos do Artigo 29, inciso XII, o direito a participação popular se transforma em requisito constitucional para a instituição do plano diretor e a fiscalização de sua implementação tanto no âmbito do Executivo Municipal e da Câmara dos Vereadores. A definição das políticas públicas e das prioridades de investimento, em função da realidade local e da manifestação da população, confere a legitimidade necessária para inverter a ordem da destinação dos recursos, das obras e serviços públicos para atender os reais interesses da população.

Pois bem, conforme determinado pela legislação, o plano diretor deve ser elaborado com participação popular. Entretanto, entende-se que não só elaborado, como também fiscalizado pela sociedade quanto ao seu efetivo cumprimento. O mesmo Autor, mesmo antes da entrada em vigor do Estatuto da Cidade, aborda as duas questões – participação popular na elaboração e execução do plano diretor e questão da democracia – em uma mesma sentença, demonstrando a forte ligação que há entre as mesmas:

O plano diretor, como instrumento do planejamento municipal, formulado e executado com a participação da comunidade é necessário não somente para ter eficácia e validade jurídica em obediência aos princípios constitucionais norteadores da política urbana, como também para conferir consistência para os novos paradigmas de exercício do poder, de modo a consolidar novos valores fundamentais na cidade, considerando a existência das diferenças, dos conflitos, dos interesses divergentes presentes na sociedade, a prática da democracia e do exercício da cidadania (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 260).

O assunto posto em pauta remonta à questão da democracia e do controle social. Aquela, como é por demais sabido, encontra-se na grande maioria dos povos como sendo o regime de governo adotado, entretanto, a ausência de mecanismos de participação popular efetiva, controle social eficaz, acaba por mitigar seus princípios, mascarando, por vezes, o autoritarismo. O professor Edésio Fernandes (2006, p.9) salienta a situação preocupante ao tratar do assunto com relação às cidades latino-americanas:

A tradição do civilismo na definição dos direitos de propriedade tem sido acompanhada pela prevalência da ideologia do positivismo jurídico, que afirma o monopólio estatal da produção da ordem jurídica, em um contexto político regional que ainda reconhece a exclusividade da representação democrática na formação da ordem jurídico-institucional. Dadas as várias formas históricas de exclusão sociopolítica de grande parte da população dos processos decisórios e de controle do aparato estatal por grupos socioeconômicos dominantes, durante o pico do processo de urbanização rápida – nos anos de 70 e 80 – a ordem pública nas cidades latino-americanas foi reduzida a uma ordem estatal pouco democrática, quando não autoritária.

Diante de tal constatação, verifica-se que, muito embora os países se digam democráticos e adicionem em suas legislações a possibilidade de participação popular, em muitos dos casos tais disposições não passam de “letra morta”, uma vez que não há efetivamente uma preocupação do Estado em dar voz à população. Notório, por tal motivo, que na atualidade crescem os movimentos paralelos através

de organizações não governamentais a fim de buscar efetividade aos direitos já garantidos nas leis.

Porém, tal caminho, apesar de trazer muitos benefícios à coletividade, não parece o mais acertado quando se fala em democracia, visto pelo lado da obrigação estatal de fazer cumprir os princípios desta, ou seja, caso o Estado cumprisse com seu papel, não seria necessário reunir tanta força do povo para atingir seus interesses. Apesar dessa tentativa paralela de resgatar as diretrizes da democracia, avanço considerável está a ocorrer na questão da participação popular.

O exemplo clássico nacional e até mesmo reconhecido internacionalmente, encontra-se no instrumento chamado de Orçamento Participativo¹⁶, com o qual se pode realizar uma associação com a ideia de controle, o qual nas palavras de Danilo Romeu Streck e Telmo Adams (2006, p.104) assim pode ser definido no campo social:

No campo social, a ideia de controle se funde com a crença iluminista de que é possível “controlar” os processos sociais para estender os benefícios sociais para todos os membros da sociedade. Num estudo sociológico considerado fundante na área, Morris Janowitz (1975) conclui que embora os sociólogos tenham associado controle social com conformidade social e mesmo com repressão social, é importante voltar aos seu sentido clássico que o conectava a processos políticos e à crise de legitimidade política. Controle social, em sua origem, não era um conceito conservador nem se restringia à fiscalização. Correspondia à capacidade de a sociedade se auto-regular com vistas a determinado fim, sem o uso da força. Nesse sentido, controle social é o contrário de coerção social.

O controle social, então, deve ser visto como uma forma de participação popular no sentido de dar voz à comunidade e permitir que a mesma tome conhecimento e interfira nos assuntos que lhe digam respeito diretamente, tais como saúde, educação, moradia, etc.

O Orçamento Participativo, nascido na cidade de Porto Alegre, tornou-se um marco no tema da participação popular e vem justamente ao encontro do entendimento de controle social acima esposado. Através do instrumento em tela a população pode escolher como parte do orçamento da cidade será aplicada. Para muitos se trata de exemplo forte de democracia participativa, a qual preza pela presença efetiva da população na busca por objetivos comuns e na contribuição com sugestões:

¹⁶ O Orçamento Participativo (OP) é um processo pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal. Inicia-se com as reuniões preparatórias, quando a Prefeitura presta contas do exercício passado, apresenta o Plano de Investimentos e Serviços (PIS) para o ano seguinte.

A Democracia Participativa se sustenta na idéia de uma comunidade autogovernada por cidadãos que se unem não por uma série de interesses particulares e também por falsos altruísmos ou bondades, mas sim por uma responsabilidade cívica que lhes permite levar a cabo uma ação mútua e perseguir objetivos comuns. Diante das concepções elitistas da Democracia por um lado, e as concepções romântico-idealistas por outro, a Democracia Participativa não só pode apagar ou eliminar os conflitos, mas também descobrir novas e sugestivas formas de ação política através do processo de tratamento e solução dos mesmos (CRUZ, 2010, p. 215).

Em se tratando de plano diretor, tema de que trata o presente estudo, como já visto, a própria Constituição Federal e o Estatuto da Cidade determinam que aquele deve ser elaborado respeitando três requisitos básicos no que tange à participação popular: (i) audiências públicas e debates com a sociedade; (ii) publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e (iii) garantia de acesso a qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

As audiências públicas e debates foram fixados como obrigatórios, entretanto, não há disposição sobre quando os mesmos devam ser realizados e em qual número, transferindo, então, para a municipalidade a responsabilidade de realizar os encontros em número suficiente para que todas as temáticas do plano diretor possam ser discutidas e votadas.

O primeiro requisito depende diretamente do segundo, isto é, o poder público deve dar publicidade não somente aos documentos e informações produzidos, mas deve também informar locais e datas das audiências públicas e debates para que a população possa se programar e acompanhá-los.

O acesso a todo e qualquer interessado aos documentos e informações produzidas também se mostra fator importante a ser considerado, possibilitando ao cidadão contrapor as ideias e expor seu ponto de vista antes da aprovação do plano diretor junto à Câmara de Vereadores¹⁷. Em nosso sentir, o acesso aos documentos produzidos, também, gera benefício à coletividade mesmo após a aprovação do plano, tendo em vista a fiscalização que a sociedade pode exercer quanto ao cumprimento dos ditames estabelecidos na lei que aprovou o instrumento.

Pois bem, apesar dos mecanismos legais expostos, a participação popular no que tange ao plano diretor vai além. Outras formas de articulação da sociedade para fins de controle social podem ser exercidas, entre elas: o voto, as

¹⁷ Os Planos Diretores, muito embora possam ser elaborados pelos Conselhos dos Planos Diretores, tem de ser aprovados pelas câmaras de vereadores dos municípios para tornarem-se leis e então apresentar validade legal.

manifestações públicas, os movimentos sociais, as associações, as redes sociais, os fóruns da sociedade civil, as câmaras setoriais, a gestão participativa, as conferências e os conselhos (CRUZ, 2010, pp.106-111).

Ressalvada a grande importância dos demais tipos de participação, ater-se-á aos conselhos, tendo em vista a adoção de muitas das cidades que elaboraram seus planos diretores, de grupos estabelecidos com tal estrutura, os chamados Conselhos dos Planos Diretores – CONPLAD’S.

Longe de se esboçar um histórico sobre a participação popular, ao que não se presta o presente trabalho, cabe, outrossim, destacar o surgimento dos Conselhos, vistos estes de forma geral. Os Conselhos aparecem no cenário nacional durante a Constituição Federal de 1969, no entanto, tomaram corpo pós a proclamação da Carta Magna de 1988, como bem expõem Danilo Streck e Telmo Adams (2006, p.111):

Os conselhos gestores ou de políticas públicas são reconhecidos como uma conquista da sociedade organizada na luta pela redemocratização no decorrer das décadas de 1970 e 1980. Com o processo de democratização do estado, novos formatos e atores foram sendo incorporados, sendo que os conselhos resultam como instrumentos centrais no processo de reestruturação e legitimação de políticas afirmadas pelos novos princípios constitucionais.

Os Conselhos, então, compõem uma nova forma de aproximação do estado com a sociedade, na tentativa de incorporar uma participação efetiva desta no planejamento de ações estatais. Os Conselhos apresentam estrutura mista, onde participam o poder público e a coletividade, incentivando o debate entre as diversas disputas tanto entre estes como no interior da sociedade, entre os agentes desta, como por exemplo frente aos produtores (construtoras, sindicatos) e consumidores do espaço urbano (cidadão individualmente considerado).

Muito embora os referidos órgãos possam levar efetividade se implementados de forma correta e democraticamente direta, importante ressaltar que tal praticidade, também, depende do tipo de Conselho criado, uma vez que pode se tratar de apenas de caráter consultivo e não deliberativo. Ao tratar sobre o tema, Mauro Rego Monteiro dos Santos explana (2011, pp.206-261):

Mesmo que grande parte dos Planos não defina o caráter das decisões do Conselho, é possível perceber a predominância de Conselhos de caráter consultivo ou de natureza híbrida (consultivo e deliberativo), que na maioria das vezes garantem algumas atribuições deliberativas específicas e não

permitem que a sociedade debata e delibere sobre planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Mas, em se tratando de democracia, outro fator importante deve ser considerado e que diz com a formatação dos Conselhos é a possibilidade de que o cidadão possa influenciar nos mesmos. Especificamente, no que tange aos Conselhos dos Planos Diretores, tem-se a formação do órgão por diversos agentes da sociedade, sejam associações de bairros, entidades profissionais, sindicatos. Entretanto, parece que, mesmo havendo a participação dos componentes acima junto aos CONPLAD's, possa ocorrer distorções no que chama-se, hoje, de democracia direta ou participativa.

Estas distorções, no entanto, ocorrem por fatores muito mais externos do que internos. Uma vez que os Conselhos são formados por pessoas de diferentes áreas, ou grupos de interesse, mesmo que lhes sejam oportunizadas mesas de debates, alguns componentes sentem-se intimidados em explanar sobre os temas, seja pela tecnicidade empregada, seja pela divisão de classes sociais, a qual acaba por segregar, manter à margem os cidadãos menos abastados. Esta realidade cultural acarreta na intimidação e, portanto, embotamento de alguns grupos que compõem os Conselhos, como será melhor demonstrado no próximo capítulo.

Neste ponto, destaca-se que mesmo na presença de uma democracia pode-se estar diante de ausência de cidadania:

O mapa político (BARNETT e LOW, 2004; BAQUERO, 2000, p. 17) indica hoje que poucas regiões ou países que não se assumem como democracias. Amartia Sen classificou, por isso, a emergência da democracia como o fato mais significativo do século XX. O outro lado do mesmo fenômeno é, paradoxalmente, o declínio da cidadania. Expressões como "democracia de baixa intensidade" tornaram-se comuns para caracterizar a falta de qualidade da cidadania. Corre-se hoje o risco de ter democracias sem cidadania (STRECK e ADAMS, 2006, pp.96-97).

Apesar disso, os Conselhos de Planos Diretores são espaços de possibilidades democráticas, algumas vezes de baixa intensidade, outras com grande participação popular. O que se tem de ter em mente é a oportunidade de manifestação e voto e como esta é feita a todos os integrantes do Conselho, aliado à influência de fatores externos (divisão de classes, etc) arraigados na comunidade em que inserido o Plano.

No mesmo giro, salienta-se que a participação popular também está ligada ao princípio constitucional da igualdade, o que vem a corroborar a devida inclusão de todas as camadas sociais na discussão e elaboração dos planos diretores:

O princípio da participação popular tem como elemento, para identificar o cumprimento do direito à igualdade, pois não pode haver exclusão de qualquer segmento da sociedade nos processos de tomada de decisões de interesse da coletividade. Portanto, os grupos sociais marginalizados têm que ser reconhecidos e incorporados pelos sistemas de gestão e controle de políticas públicas criados com fundamento nesse princípio constitucional (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 246).

Diante do exposto, impende afirmar a importância dos CONPLAD's para que a coletividade possa ter voz frente às políticas de planejamento urbano, ressalvadas as mazelas apontadas acima, no decorrer das manifestações, ou ausência destas no interior dos Conselhos.

Com o III Plano Diretor de Pelotas não foi diferente, como se verá a seguir, o espaço do CONPLAD que elaborou aquele se mostrou democrático mas, também, careceu de participação mais concreta de alguns dos grupos envolvidos, inclusive do Poder Público.

3 CONSTRUÇÃO DO III PLANO DIRETOR DE PELOTAS E PRIMEIROS INDICATIVOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

O processo de construção de instrumentos de planejamento urbano é complexo, existindo variantes que vão desde as experiências absorvidas de criações anteriores às características e posições sociais dos agentes envolvidos, sejam estes atuando em nome do Poder Público, construtores do espaço, ou usuários do espaço.

Os interesses de cada grupo por vezes entram em conflito, disseminando debates e discussões que levam ao estabelecimento de posições com relação aos diversos assuntos, dentre eles a Função Social da Propriedade Urbana.

Destarte, analisar-se-á os Planos Diretores que antecederam o III Plano Diretor de Pelotas, a formação do CONPLAD e, como foram tratados na elaboração deste Plano cada um dos indicativos que possam caracterizar a presença da Função Social da Propriedade Urbana.

3.1 ANTECEDENTES DO III PLANO DIRETOR DE PELOTAS

A fim de comparar e situar o momento de elaboração e aprovação do III Plano Diretor de Pelotas, necessário traçar um caminho histórico.

O I Plano Diretor de Pelotas restou aprovado em 30 de maio de 1968, através da Lei nº 1.672. Para acompanhar e opinar na elaboração do referido instrumento foi criado o CONPLAD da cidade de Pelotas através da Lei nº 1.289 do ano de 1963. Estabelecia esta em seu primeiro artigo:

Art. 1º - É criado o Conselho Municipal do Plano Diretor, ao qual compete:

- I - Colaborar com a equipe técnica incumbida da elaboração do Plano Diretor da cidade, surgindo soluções para os problemas urbanos;
- II - Divulgar o Plano nas entidades por eles representadas;
- III - Relatar e opinar, a pedido do Executivo Municipal, em assuntos relativos ao mesmo, inclusive loteamentos, situados dentro ou fora das áreas traçada pelo Plano Diretor;
- IV - Zelar pela sua aplicação, independentemente de mudanças no Governo Municipal (PELOTAS, 1963).

Como se pode vislumbrar pela leitura acima, ao CONPLAD criado à época competia colaborar com a equipe técnica criada pela prefeitura para elaboração do Plano, divulgar nas entidades pelos componentes representadas, relatar, opinar e

zelar pela sua aplicação. Estas disposições nos parecem um tanto singelas, no que diz respeito aos “poderes” do CONPLAD, mas se mostram com uma perspectiva de início da participação da sociedade no planejamento urbano, nos idos, então, da década de 1960.

No entanto, a participação das classes populares – via de regra a mais atingida pelos problemas de moradia e outros advindos da ausência de cumprimento da função social dos imóveis urbanos - restou relegada, conforme o artigo seguinte da mesma Lei:

- Art. 2º - O Conselho Municipal do Plano Diretor será construído por representantes das seguintes Diretorias e entidades de Classe:
- a) Diretoria de Obras e Serviços Públicos;
 - b) Diretoria de Águas e Esgotos;
 - c) Diretoria de Urbanismo e Habitação da Secretaria das obras Públicas do Estado;
 - d) Sociedade de Medicina;
 - e) Associação Comercial;
 - f) Centros das Indústrias;
 - g) Rotary Club;
 - h) Lyons Club;
 - i) Institutos dos Economistas (PELOTAS, 1963).

A análise do artigo acima é clara em excluir então os menos privilegiados socialmente da formação do CONPLAD demonstrando, diretamente, a pouca preocupação em se dar voz ao povo, deixando na mão de poucos órgãos de classe e associativos elitizados as tratativas e decisões do Conselho que auxiliara na criação do Plano.

O I Plano Diretor de Pelotas era enxuto, contando com 36 artigos, os quais tratavam de “diretrizes gerais para orientação e controle do desenvolvimento urbano” (PELOTAS, 1968). Uma vez que o estudo tem como norte a função social da propriedade urbana, imperioso destacar que o I Plano Diretor tratou da mesma de forma pífia e, ainda, de forma indireta. Apenas estabeleceu alguns critérios para as novas construções, os quais indiretamente poderiam refletir em melhorias para o meio social. Em verdade, em sua essência, o I Plano Diretor de Pelotas tratava de mero regramento de construções e estabelecimento de zonas (residencial, comercial e industrial).

No seguimento do histórico de planejamento urbano da cidade, foi instituído em 1º de setembro de 1980, através da Lei nº 2.565 o II Plano Diretor de Pelotas. Após 12 anos do I Plano, surge o novo instrumento mais completo e abrangente,

contando, então, com 300 artigos. Neste Plano, a partir da leitura dos artigos 3º e 4º percebe-se que há uma maior preocupação com a questão social e ambiental:

Art. 3º - São objetivos gerais do planejamento urbano promover a racionalização da ocupação do espaço urbano através da disciplina dos investimentos privados e da programação dos investimentos públicos, para adequação das atividades produtivas ao bem-estar e ao desenvolvimento social e cultural de seus habitantes.

Art. 4º - São objetivos do II Plano Diretor, especialmente:

- a) distribuição racional das atividades e das densidades populacionais na área urbana;
- b) a estruturação do sistema viário urbano;
- c) a distribuição espacial adequada dos equipamentos sociais;
- d) controle e preservação da qualidade do meio-ambiente;
- e) a proteção do patrimônio histórico e cultural do município; (PELOTAS, 1980, p.).

Os dois artigos acima revelam, já no início do II Plano, que o espírito dos elaboradores alterou-se. O instrumento deixa de ser um mero regramento de construções e passa a estabelecer diretrizes de planejamento urbano.

Entretanto, muito embora possa ter ocorrido a mudança acima, em temas importantes como a disponibilização de moradia aos cidadãos de baixa renda, o II Plano deixa a desejar. A única referência às habitações populares foi disposta no artigo 165 e trata apenas de conceitos técnicos de tipo de construção, cômodos e metragens. Não há uma definição de locais especiais de interesse social, de implementação de empreendimentos populares.

Em verdade, o II Plano Diretor de Pelotas realiza um zoneamento, estabelecido então nos artigos 58 e seguintes, de forma a estabelecer zonas de diferentes usos e expansões. Assim, o estabelecimento de zonas engessa o desenvolvimento amplo da cidade e a possibilidade de integração da cidade e dos próprios cidadãos. A definição de zonas atinge a mobilidade urbana, uma vez que ocasiona o deslocamento diário de trabalhadores e consumidores de uma zona para outra. Ademais, não há o estabelecimento de zonas especiais de interesse social, como já referido.

De se ressaltar, também, que o II Plano não tratou da questão da função social da propriedade urbana de forma clara e direta, não implementando uma política de informação e conceituação, nem punição específica ao proprietário infrator, ou seja, que recaiam, diretamente, sobre o imóvel que não esteja cumprindo com sua função social, para o fim então de cumpri-la. O Plano em comento apenas estipula uma multa geral em seu artigo 295, a saber:

Art. 295 - As infrações às disposições desta lei serão punidas com multa variável de 10% (dez por cento) a 100 (cem) vezes a Unidade de Referência instituída pelo Município.

§ 1º - A fixação do valor da multa se fará de acordo com a gravidade da infração.

§ 2º - A reincidência, mesmo genérica, se aplicará multa em dobro da anteriormente fixada.

Instrumentos típicos de sanção para os imóveis que não cumprem sua função social, quais sejam, parcelamento, ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade progressivo no tempo e desapropriação não foram previstos.

No que atine ao CONPLAD, parece que houve uma pequena evolução na elaboração do II Plano Diretor de Pelotas. Este Plano aumentou consideravelmente as atribuições do Conselho, no entanto, não se manifestou acerca da participação do CONPLAD na elaboração do II Plano Diretor, vinculando sua atuação apenas com relação à aplicação deste.

Por outro lado, de se considerar que, quanto à participação popular as estipulações do II Plano ao tratar do CONPLAD evoluiu de forma considerável, em razão de que, além daqueles participantes do Conselho já consagrados, foram incluídos representantes de universidades e, principalmente, um representante de bairro, integrante do conselho comunitário. Vislumbra-se a participação popular ingressando nas discussões sobre a cidade de Pelotas. Porém, caso se conte com a evolução acima, também permanece a tentativa do poder público de dar a última palavra ao determinar no artigo 10, parágrafo 3º do referido Plano: “§ 3º Os pareceres e decisões do CONPLAD ficam sujeitos à homologação pelo Secretário da SMUMA¹⁸”.(PELOTAS, 1980).

Pois bem, em linhas gerais este é o histórico que antecedeu a elaboração do III Plano Diretor de Pelotas, o qual restou instituído através da aprovação da Lei nº 5.502 de 11 de setembro de 2008, a ser, então, tratado de forma específica a partir de agora.

O III Plano Diretor de Pelotas restou elaborado após a Constituição Federal de 1988, como também, posteriormente, à entrada em vigor do Estatuto da Cidade, ocorrida em 2001, o que levou a uma elaboração mais consistente, com maior preocupação com o social, fato constatado já no seu artigo 2º:

¹⁸ A SMUMA foi cindida posteriormente em SMU – Secretaria Municipal de Urbanismo e SQA – Secretaria de Qualidade Ambiental.

Art. 2 - O Plano Diretor Municipal de Pelotas é o instrumento básico da política de desenvolvimento municipal, abrangendo os aspectos físicos, sociais, econômicos e administrativos do crescimento da cidade, visando a orientação da atuação do Poder Público e da iniciativa privada, bem como ao atendimento das necessidades da comunidade, sendo a principal referência normativa para as relações entre o cidadão, as instituições e o espaço físico municipal (PELOTAS, 2008).

Com relação ao objeto do presente estudo, qual seja a função social da propriedade urbana, o III Plano foi em parte abrangente, a começar pela estipulação de seus princípios e diretrizes, a saber:

Art. 6 - A política de ordenamento e desenvolvimento territorial do município deve se pautar pelos seguintes princípios:

I - Função social da cidade;

II - Função social da propriedade;

III - Desenvolvimento sustentável da cidade para as presentes e futuras gerações, utilizando adequadamente as potencialidades naturais, culturais, sociais e econômicas da região e do Município reconhecendo a multidimensionalidade deste processo.

IV - Gestão democrática e participativa na execução das políticas territoriais;

V - Compatibilização entre a ocupação e o desenvolvimento do território urbano e do rural.

VI - A cidade de Pelotas como Patrimônio Histórico Nacional.

VII - Garantia do direito à cidade, entendido como direito à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

§ 1º. Para cumprir a sua função social, a propriedade deve atender às seguintes exigências:

I - Uso adequado à disponibilidade da infra-estrutura urbana e de equipamentos e serviços, atendendo aos parâmetros urbanísticos definidos pelo ordenamento territorial determinado em lei.

II - Uso compatível com as condições de preservação da qualidade do ambiente natural e cultural.

III - Aproveitamento e utilização compatíveis com a segurança, a saúde e o sossego público.

Em se tratando de um Plano pós Estatuto da Cidade, o mesmo no estabelecimento de seus princípios e diretrizes seguiu a linha daquele, entretanto, com discussão interessante no CONPLAD e plano de trabalho elaborado previamente.

Este plano de trabalho começou a ser elaborado em janeiro do ano de 2001 e tinha como função: definir princípios e diretrizes para elaboração de planos diretores participativos, desenvolver metodologia que seria a base para a elaboração do III Plano Diretor de Pelotas, organizar uma equipe de trabalho qualificada e interdisciplinar para a leitura da cidade (técnica e comunitária), formular propostas e elaborar o projeto de lei do III Plano Diretor. No entanto, tal plano somente restou

formalizado em documento oficial no ano de 2006. (MUNICÍPIO DE PELOTAS, disponível em:¹⁹

Em um primeiro momento de efetiva operação do plano de trabalho, restou realizada uma reunião do CONPLAD e do ETPD – Escritório Técnico do Plano diretor, no dia 18 de janeiro de 2006. O ETPD foi uma composição criada com o II Plano Diretor de Pelotas com o fim de coordenar e executar os trabalhos técnicos necessários à aplicação e à atualização permanente daquele Plano. Com o início dos trabalhos de construção do III Plano Diretor, constatou-se que o ETPD apresentava estrutura dispersa, com técnicos espalhados por várias das secretarias municipais, sem um acompanhamento permanente das ações e iniciativas de cada um, resultando na criação de inúmeras leis e decretos complementares ao Plano Diretor, ao invés, então, de se alterar este e manter consolidadas em um único documento todas as normas direcionadas ao planejamento urbano.²⁰

Tal fato, como já referido, torna mais difícil ao agente municipal e aos cidadãos a consulta e operacionalidade das regras para o desenvolvimento da urbe.

Constatados os problemas do ETPD, na vigência do II Plano Diretor de Pelotas, para a elaboração do seguinte aquele restou ampliado em sua composição, tornando-se interdisciplinar, com a participação de técnicos de todas as secretarias afins. Esta nova estrutura foi implementada através da Lei nº 5.208, em dezembro do ano de 2005.

Salienta-se a importância do trabalho realizado pelo Escritório Técnico, tendo em vista que o projeto do III Plano Diretor de Pelotas restou primeiramente analisado pelo mesmo, depois pelo CONPLAD e, por último, pela Câmara de Vereadores, a qual então o transformou em lei.

Muito embora a importância técnica do trabalho desenvolvido pelo ETPD, pelo seu aspecto de tecnicidade e também por ser composto apenas por agentes municipais, o tema do presente estudo é melhor tratado no âmbito do CONPLAD, o qual é composto não só por agentes do município, mas também por vários setores da comunidade, além de abordar matérias que não dizem diretamente com aspectos

¹⁹ Disponível em: <http://www.pelotas.com.br/politica_urbana_ambiental/planejamento_urbano/III_plano_diretor/plano_diretor/plano_trabalho.htm> Acesso em 06/07/2012 às 07:00 h.

²⁰ Disponível em: <http://www.pelotas.com.br/politica_urbana_ambiental/planejamento_urbano/III_plano_diretor/plano_diretor/plano_trabalho.htm> Acesso em 07/07/2012 às 15:45 h.

técnicos, transformando a discussão ampla, no que diz respeito aos anseios da cidade.

O CONPLAD, então, a partir das disposições da Lei municipal nº 5.001 de dezembro de 2003, passou a ser formado por três grupos principais: os usuários do espaço urbano, os produtores do espaço urbano e o poder público²¹. Os dois primeiros são representados no Conselho por cidadãos escolhidos pelo povo em audiência pública e em igual número, evidenciando um avanço legislativo na participação popular.

Assim, realizadas as audiências públicas é formado, então, o CONPLAD para a análise, elaboração, fiscalização do cumprimento e revisão do III Plano Diretor de Pelotas. Note-se que, ao contrário do que ocorreu nos planos diretores anteriores, o Conselho passa a participar ativamente na fase de elaboração do documento e não apenas na fase de fiscalização, quando o documento já está findo e aprovado mediante lei. Mais uma vez vislumbra-se o avanço na democracia pelotense, incluindo a participação da comunidade, também, na elaboração do Plano.

Destarte, formado o Conselho, os trabalhos do mesmo tiveram início com a realização de reuniões a fim de discutir os diversos assuntos, dentre eles o foco deste estudo, a função social da propriedade. Como já esposado no decorrer deste texto, a concretização da função social da propriedade urbana pressupõe a análise de quatro indicativos: a habitação em si, a mobilidade urbana, o trabalho e o lazer, todos alinhados ainda com a preservação ambiental. E, com um olhar sobre tais aspectos pode-se traçar um paralelo entre a elaboração do III Plano Diretor de Pelotas, no âmbito do CONPLAD e sua efetiva concretização, ou não na Lei que aprovou o Plano.

3.2 INDICATIVOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA NA ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO DO III PLANO DIRETOR DE PELOTAS

A fim de que os citados indicativos fossem analisados, foram colhidos dados nas atas das reuniões do Conselho e, também, em entrevistas com alguns dos componentes deste. Vale ressaltar que o Conselho do Plano Diretor em estudo

²¹ Para fins de identificação na transcrição das entrevistas utilizar-se-á as seguintes siglas: UE – Usuários do Espaço; PE – Produtores do Espaço e PP – Poder Público.

preocupou-se muito com as questões momentâneas urbanas e rurais, sem um ativo debate do que deveria conter o III Plano Diretor de Pelotas, o que veio a ocorrer apenas muito próximo de sua apresentação à Câmara de Vereadores para a sua aprovação.

Nosso primeiro ponto de análise, então, é com respeito à habitação, sua disponibilização às famílias de baixa renda, forma de construção e localização, sendo que uma das características corriqueiras ao se falar em moradia popular é a alocação das famílias em regiões afastadas do centro da cidade, nas periferias.

Pois bem, o primeiro assunto que surge na pauta do CONPLAD com relação à habitação são os loteamentos clandestinos e regularização fundiária existentes no Município, em bairros localizados na periferia. No entanto, não houve debate sendo promissor no assunto, tendo em vista que foram apenas realizadas considerações, sem votação sobre políticas a serem propostas (ata nº 02/2005 de 26/01/2005).

O Conselho, também, discutiu a densidade de habitantes para conjuntos habitacionais, sendo que neste ponto a discussão se dava entre o interesse das construtoras em aumentar o número de pessoas por apartamento e o Poder Público em manter um índice de ocupação que não causasse problemas aos moradores e vizinhos e que fosse contemplado pelos equipamentos urbanos disponibilizados nas áreas a serem construídos os empreendimentos. Neste ponto, houve votação entre os conselheiros e houve unanimidade em aprovar uma proposta que contemplava os dois interesses envolvidos (ata nº 03/2005 de 23/02/2005). Esta disputa, debate e votação são aqui salientados em razão de ser um dos momentos em que houve clareza e objetividade na discussão sobre os interesses privados e da comunidade quanto à questão da habitação popular.

Outro ponto importante a ser destacado nas reuniões do CONPLAD foi com relação a um pedido de autorização para construção de um loteamento para população de baixa renda com medidas inferiores aos mínimos legais. Neste ponto, além de não estar em acordo com a legislação, lotes com medidas muito pequenas acarretam em moradias em desacordo com a qualidade de vida e com a possibilidade de gerar conflitos de vizinhança. O Conselho, em uma decisão contrária à opinião do Escritório Técnico do Plano Diretor e Secretaria de Qualidade Ambiental, votou contra a aprovação do referido empreendimento (ata nº 07/2005 de 04/05/2012 e ata nº 08/2005 de 18/05/2005).

Nesta última reunião relatada, também, houve uma discussão a respeito das zonas de interesse social as quais se tornariam mais tarde, com a aprovação do III Plano Diretor de Pelotas, nas Áreas Especiais de Interesse Social. Na ocasião foram apresentados dados alarmantes pela Comissão de Regularização Fundiária do município, quais sejam: existência de 130 áreas com moradias irregulares; déficit habitacional de 40.000 unidades na faixa de renda de 0 a 6 salários mínimos; 20.000 mil famílias em situação de moradia irregular. Entretanto, não houve evolução, ou votação a respeito do tema.

No que atine, ainda, na ocupação irregular de famílias, o CONPLAD discutiu sobre a moradia de pessoas em uma ponte desativada, a qual fazia a ligação da cidade de Pelotas a Rio Grande, sendo esclarecido aos presentes que a Secretaria de Urbanismo bloquearia o local. No entanto, não houve um debate sobre a solução para as famílias que moravam no local, ou seja, ausente um planejamento para acomodar os moradores em outro lugar, demonstrando descaso para com estes e falta de amadurecimento no que diz respeito aos direitos humanos (ata nº 18/2005 de 14/09/2005).

Na mesma reunião, foi informado que seria realizado um workshop sobre as Áreas de Especial Interesse Social, Ambiental, Rural e Paisagístico, porém, fora do âmbito do CONPLAD, o que demonstra um contrassenso, já que este era o principal interessado no assunto, a fim de definir as referidas áreas no III Plano Diretor a ser criado. Importante frisar que as discussões sobre os temas a serem incluídos no Plano eram pouco enaltecidos, com pequenas intervenções dos conselheiros sem efetivo aprofundamento e aprovação das matérias.

A partir da reunião, ocorrida em 28 de setembro do ano de 2005, o Conselho passou a discutir de forma clara e objetiva os pontos a serem incluídos nos debates para a elaboração do III Plano Diretor. E tal fato foi, justamente, com o debate sobre as Áreas Especiais de Interesse Social, no qual restou explanada sua conceituação e finalidade e, ainda, sua vital importância como elemento que deveria estar presente no Plano a ser criado (ata nº 19/2005 de 28/09/2005).

No seguimento das reuniões, poucas foram as contribuições para uma análise maior da questão habitacional, restando apenas ao final dos trabalhos a apresentação de texto preliminar do III Plano Diretor pelo Escritório Técnico do Plano Diretor para fins de aprovação e encaminhamento para votação e aprovação junto à Câmara de Vereadores.

Aprovado o III Plano, cabe agora analisar se a aprovação do texto final contemplou as discussões do CONPLAD, suas opiniões e mais, se criou mecanismos para que haja efetividade, refletindo, então, em artigos que compõem a lei que aprovou o Plano.

A começar pelo artigo 8º do III Plano Diretor de Pelotas constata-se a preocupação em se fazer referência ao cumprimento da função social:

Art. 8 - O cumprimento da função social da propriedade imobiliária se caracteriza pela adequação da mesma à função social da cidade, nos termos dispostos neste Plano Diretor e em outros instrumentos próprios para realização da política urbana, bem como pela destinação da propriedade imobiliária para:

- I. O uso habitacional;
- II. Atividades que gerem emprego e renda;
- III. A proteção e a preservação do ambiente natural;
- IV. A proteção e a preservação do patrimônio cultural;
- V. A realização de atividades culturais ou educacionais.

Parágrafo único: O não atendimento da função social da propriedade se dá com a não utilização, não edificação ou subutilização de imóvel, podendo ser caracterizado o mesmo como reserva imobiliária, em consonância com as disposições deste plano diretor e com o art. 5.º, § 1.º, inciso I do Estatuto da Cidade (PELOTAS, 2008).

No entanto, exatamente após tal dispositivo é criado no artigo 9º um empecilho para sua aplicação imediata, ou seja, relega para lei posterior a ser aprovada pelo Município na qual conste os níveis para que o imóvel possa ser analisado quanto ao cumprimento de sua função social ou não, senão veja-se:

Art. 9 - Para verificação do cumprimento da função social da propriedade, sem prejuízo do disposto no artigo anterior, será considerada a utilização e a taxa de ocupação mínima aplicável no Município de Pelotas, conforme Lei específica derivada deste Plano Diretor (PELOTAS, 2008).

No seguimento, encontra-se, especificamente, mecanismos que refletem na regularização fundiária e política habitacional, dispostos então no artigo 13 do Plano:

Art. 13 - A realização da política urbana de gestão e organização do uso e da ocupação do espaço municipal deverá, além das disposições do Plano Diretor de Pelotas, ser elaborada com a utilização de outros instrumentos previstos na legislação Federal, Estadual e Municipal vigentes, destacando-se as disposições do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10257/01).

[...]

III. São instrumentos para regularização fundiária e política habitacional.

- a. Concessão de Direito Real de Uso;
- b. Concessão de Uso Especial para fins de Moradia;
- c. Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais de baixa renda favorecidos, especialmente na propositura de ações de usucapião, especialmente nas Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) (PELOTAS, 2008).

Porém, os entrevistados não souberam informar se tais mecanismos foram, ou estão sendo utilizados.

O Plano, também, cria as Áreas Especiais de Interesse Social, apresentando como uma de suas funções fomentar a utilização de vazios urbanos para programas habitacionais:

Art. 87 - As Áreas Especiais de Interesse Social são porções de território do Município, destinadas prioritariamente à recuperação urbanística e ambiental, à regularização fundiária e à produção de Habitação de Interesse Social (HIS), conforme mapa nº U-07 anexo a presente lei.

Art. 88 - As Áreas Especiais de Interesse Social atenderão às seguintes diretrizes:

[...]

VI - Fomentar a utilização dos vazios urbanos localizados no Município para programas habitacionais, de modo a ampliar a oferta de terra para a moradia da população de baixa renda; (BRASIL, 2008).

Em termos legislativos para o Município, a disposição acima é de extrema relevância, mas a implementação da utilização dos vazios urbanos barra na burocracia, na dependência de nova lei para que os imóveis não utilizados possam ser desapropriados e, então, adequados pelo Poder Público. Estipula o artigo 97 do III Plano Diretor: “As AEIS, em todas as suas classificações, serão instituídas através de um processo gradativo e permanente, através de lei específica” (PELOTAS, 2008). Até o presente momento, não se tem notícia da aprovação de referidas leis.

Outro fato relevante a ser salientado quanto as AEIS é com relação às construções a serem implementadas nestas áreas, seus recuos, afastamentos e taxa de ocupação. Estipula o Plano:

Art. 167 - Os usos, altura, taxa de ocupação, recuos e afastamentos obedecerão aos definidos para a região onde for implantado o novo parcelamento em AEIS.

Art. 168 - Quando o regime urbanístico a ser adotado para as AEIS diferir daquele adotado para o local ou do previsto para novas AEIS, deverá o mesmo ser definido por decreto municipal.

Pela leitura dos artigos acima, em especial o 168, denota-se que os parcelamentos do solo quando realizados em AEIS podem apresentar diferentes recuos, afastamentos e taxa de ocupação, o que poderá simplesmente ser definido por decreto municipal. Aqui, então, esta-se diante de um desvirtuamento da noção da qualidade de vida e moradia digna, na medida que cabe ao Poder Executivo, através de decreto, definir as novas regras para o parcelamento em Áreas Especiais de Interesse Social.

Como é cediço, a consequência deste tipo de faculdade ofertada ao Executivo é a aprovação de loteamentos para população de baixa renda com lotes sem espaço suficiente para alocação de uma única família, testada muito pequena e recuos também pequenos, acarretando em falta de qualidade de vida aos moradores, conflitos de vizinhança, pouca absorção da água da chuva pelo solo.

Portanto, no que tange à questão da moradia em si, em especial para a população de baixa renda, a elaboração e resultado do III Plano Diretor de Pelotas deixou a desejar, sendo pouco abrangente e limitado.

No segundo ponto de análise, ao se tratar da função social da cidade e da propriedade urbana, é com relação à questão do trabalho, visto que para que haja o cumprimento desta e, também, daquela se faz necessária a presença de postos de trabalho e fontes de renda.

A primeira manifestação sobre o assunto no CONPLAD encontra-se na ata nº 02/2005, reunião realizada em 26/01/2005 na qual um dos conselheiros salienta a importância da regularização fundiária para a geração de emprego e renda para o Município.

Na reunião realizada no dia 16/03/2005, registrada na ata de número 04/2005, a questão do trabalho e emprego também aparece, no entanto, de forma indireta. Foi proposta a instalação de centros comerciais populares no entorno de terminais de ônibus a serem construídos.

Outra ocasião em que se encontra a questão do trabalho em pauta foi na ata de número 01/2006, reunião do CONPLAD, realizada em 18/01/2006 em que o conselheiro representante da Associação Comercial de Pelotas destaca que o fato de não existirem vias de transporte alternativo inviabiliza, também, a geração de empregos, além de gerar outros problemas ao Município. Constata-se, portanto, a ligação estreita entre o tema do emprego com o da mobilidade urbana, este a ser tratado mais tarde.

Na ata de número 20/2006, correspondente à reunião do Conselho realizada em 18/10/2006 restou levantada a questão de se romper com o zoneamento previsto no II Plano Diretor de Pelotas, o qual restringia o estabelecimento de diversas atividades:

O item seguinte de pauta versou sobre a apresentação do trabalho realizado pelo grupo das atividades do III Plano Diretor. O trabalho foi apresentado pelos Arquitetos [...] (PP). Os arquitetos relataram que o trabalho de classificação das atividades iniciou em 2001 através de dados levantados pela responsável pelo Setor de Atividades, Arq. [...] (PP). A ideia

inicial era a de imprimir flexibilidade ao trabalho uma vez que o zoneamento proposto pelo II Plano Diretor restringia o estabelecimento de diversas atividades reforçando a multcentralidade, a classificação de atividades aberta às inovações tecnológicas e a dinâmica do mercado, a consideração das tendências de ocupação das diferentes áreas da cidade, a incorporação de instrumentos que assegurem a preservação dos direitos coletivos e o interesse da cidade, adotando mecanismos nos quais o empreendedor assumia parte do ônus dos impactos negativos gerados pelo empreendimento.

Tal pensamento prosperou e foi incluído na Lei que aprovou o III Plano.

Impende ressaltar que esta foi uma das grandes ideias contidas no III Plano Diretor de Pelotas, a qual determina a qualificação do território em áreas e não em zonas. Este tipo de método deixa de lado a rigidez das zonas, as quais tornam locais específicos para cada ramo de atividade a se instalar, ou já instalados. As áreas são apenas delimitadas quanto à preservação ambiental e de interesse social e não mais em zonas industriais, comerciais ou residenciais.

Dessa forma, em uma mesma área pode-se ter indústrias, prestadores de serviço e moradias, o que vai ao encontro de um dos requisitos para que a cidade cumpra com sua função social, a mobilidade urbana, já que o cidadão pode realizar todas suas atividades do dia a dia no entorno de sua residência.

No seguimento, cabe explanar a respeito da mobilidade urbana, como esta foi discutida, se ingressou ou não no III Plano Diretor de Pelotas e como pode influenciar na realização da função social da cidade e da propriedade urbana.

O primeiro momento em que o CONPLAD, depois de criado para elaboração do III Plano Diretor de Pelotas, manifestou-se sobre a mobilidade urbana encontra-se na ata de número 04/2005, reunião realizada em 16/03/2005, na qual restou discutida a construção de rótulas e uma entrada alternativa da cidade. Outro ponto tratado na mesma reunião foi a questão dos terminais de ônibus, sendo esclarecido aos presentes que estariam em andamento estudos para a análise dos melhores locais para sua instalação. Por fim, foi informado que os projetos de alargamento de calçadas e construção de rampas para deficientes físicos estão sendo revisados.

Na ata de número 09/2005 da reunião do CONPLAD, realizada em 01/06/2005, ficou evidente a preocupação daquele no que diz respeito à mobilidade urbana do município, já fazendo menção direta de que o tema deva ser introduzido no III Plano Diretor:

“O Cons. [...] (UE) lembrou a necessidade de cumprimento ao Estatuto da Cidade na questão da função social da propriedade e a necessidade do novo Plano Diretor priorizar o transporte público.”

Neste ponto, o III Plano Diretor de Pelotas em seu item denominado: Do Sistema de Ideias e Modelo Urbano, incluiu a questão da mobilidade urbana da seguinte forma:

Art. 15 - O Plano Diretor de Pelotas se baseia no Sistema de Ideias que identifica potencialidades para o desenvolvimento adequado e sustentável da cidade, propondo um modelo urbano através dos seguintes conceitos:

[...]

X - ESTRUTURA VIÁRIA BIDIRECIONAL: Reestruturação do Trânsito e Transporte em rede, garantindo o suporte físico para a implantação das múltiplas centralidades; (PELOTAS, 2008).

Apesar de que a ideia acima esposada seja promissora, busca-se ações concretas previstas pelo III Plano para a mobilidade urbana. Com êxito, encontra-se nos artigos 104, 105 e 106, nos quais são definidos os tipos de vias que serão empregados na cidade e suas especificidades técnicas, como largura, calçadas, arborização e pavimento. Além disto, no artigo 107 foram criados anéis de ligação das centralidades, também com as devidas especificações técnicas mínimas.

No que tange às ciclovias, encontra-se referência presente no artigo 110:

Art. 110 - As ciclovias são as vias destinadas exclusivamente ao trânsito de bicicletas sendo sempre vinculadas a um tipo de via. Quando não possuem separação física e possuem somente pintura no solo, denominam-se ciclofaixas e poderão, a critério da administração municipal, ter as seguintes diretrizes:

I - Largura mínima da via: 1,50m (um metro e cinquenta centímetros), sentido único e, 2,50m (dois metros e cinquenta centímetros), nos dois sentidos.

Entretanto, como se pode vislumbrar, não há uma definição de locais a serem implementadas, muito menos prazos para tal, o que demonstra um retrocesso quando se fala em planejamento urbano, ainda mais pelo longo período de estudo para e de elaboração do III Plano Diretor de Pelotas.

Aqui, há que se destacar um problema antigo na cidade de Pelotas com relação ao transporte coletivo, o que foi destacada pelo Conselho, o que se vislumbra pela ata de número 01/2006 da reunião realizada em 18/01/2006:

Quanto à questão de transporte coletivo a Arq. [...] (PP) esclareceu que trata-se de uma concessão das linhas pelo Poder Público e desta forma são realizados acordos, tais como, o de idade máxima da frota (atualmente seis

anos) e veículos adaptados para pessoas portadoras de deficiência, quanto à questão dos poluentes dependeria de decisão política.

Como se denota, não houve na cidade de Pelotas licitação para o transporte público, mas sim concessão das linhas pelo Poder Público, o que exclui a competitividade entre as empresas do ramo, prejudicando sobremaneira o usuário. No ponto, mais uma vez o III Plano Diretor de Pelotas foi omissivo.

Ainda, em se tratando de mobilidade urbana, agora especificamente com relação aos deficientes físicos, o CONPLAD mostrou-se atento, inclusive quando da elaboração do III Plano, o que se evidencia na ata de número 21/2005 da reunião realizada em 19/10/2005:

O item seguinte de pauta versou sobre a proposta de alteração do projeto "Pelotas Sem Barreiras". A alteração prevê que ao invés de serem executadas as sete intervenções previstas em determinadas esquinas do centro serão realizadas três quadras modelo, prevendo todo o tipo de equipamento necessário para mobilidade de portadores de deficiência.

Porém, não se encontram maiores manifestações do grupo dos usuários quanto aos problemas de acessibilidade no Município pelos quais passam os deficientes, o que se pode atribuir à falta de interesse dos próprios interessados, como expõe o entrevistado número quatro aos 11 minutos e 5 segundos e, novamente, aos 13 minutos e 30 segundos. O entrevistado número três também se manifesta no mesmo sentido:

Era bem interessante, se você observar em nível de frequência essa parte que é chamada usuários, eles tinham um interesse enorme em entrar. Mas, em compensação não tinham nenhum interesse em participar depois que viam que aquilo não gerava frutos para o imediatamente.

O quarto item a se evidenciar a função social na propriedade urbana é o lazer. Nas atas das reuniões ocorridas antes da aprovação do III Plano Diretor de Pelotas não se encontra expressamente nenhuma discussão sobre a questão do lazer. Já nas entrevistas realizadas com algumas pessoas que participaram das audiências públicas e referidas reuniões fizeram referência ao tema.

O entrevistado número dois faz referência que entrou em discussão a possibilidade de construção de parque urbano em área central na qual existe um terreno sem utilização. No entanto, afirma o entrevistado que a referida proposta de

parque não restou aprovada na Câmara de Vereadores, com a alegação desta casa de que seria um imóvel particular:

[...] era para restringir, o que a gente imagina que não deveria acontecer ali é lotear, parcelar aquilo em vários retalhos pequenos por que aí a tendência é ter uma ocupação mais densificada. Mas isso não passou na Câmara justamente porque os proprietários se articularam com alguns vereadores e isso foi uma discussão bastante polêmica lá na Câmara e acabou que a gente foi derrotado.

Por outro lado, o mesmo entrevistado, no decorrer de sua explanação assevera que os estudos do CONPLAD também foram no sentido de transformar as ruas em áreas de lazer, áreas de convivência, com arborização, instalação de bancos, aumento de calçadas com estreitamento das pistas de rolamento de veículos. Em razão disto, o entrevistado destacou que as ruas, também, detém função social.

No que tange ao texto aprovado do III Plano Diretor de Pelotas, o mesmo acompanhou a pequena discussão a respeito do lazer na cidade, resultando em dois dispositivos que tratam do assunto, sendo o primeiro encontrado é com relação a uma diretriz:

Art. 6 - A política de ordenamento e desenvolvimento territorial do município deve se pautar pelos seguintes princípios:

(...)

VII - Garantia do direito à cidade, entendido como direito à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer (PELOTAS, 2008).

No decorrer do Plano encontra-se o segundo dispositivo sobre o lazer, o qual trata de um mero indício de projetos a serem implementados:

Art. 119 - São Projetos Especiais que complementam o Sistema Temático do Modelo Espacial os seguintes:

[...]

III - Qualificação da Orla do Laranjal;

IV - Parque Urbano Central;

V - Parque São Gonçalo;

VI - Av. Beira do Canal;

VII - Parque Farroupilha;

[...]

IX - Corredor Verde, do Fragata ao Laranjal, formado pelos Parques Lineares das Avenidas Duque de Caxias, Bento Gonçalves, Ferreira Viana e Adolfo Fetter;

[...]

XIII - Implantação das Ciclovias;

[...]

XVI - Praça Cipriano Barcellos e Centro de inserção sócio-econômica;

XVII - Praça Dom Antônio Zattera; (PELOTAS, 2008).

Como se pode vislumbrar, então, tanto na elaboração e discussão do tema do lazer no CONPLAD, assim como o resultado com a aprovação do III Plano Diretor de Pelotas, o tema não foi tratado com a relevância e importância que merece. Não é demais atribuir problemas de drogadição, aumento de criminalidade e vandalismo, também, em razão da ausência de locais de lazer para a população.

Ainda, salutar uma análise quanto ao meio ambiente natural, como o mesmo foi tratado nas discussões do Conselho do Plano Diretor e como tais refletiram na lei que aprovou o III Plano Diretor de Pelotas. O primeiro registro importante nas discussões do CONPLAD no que tange à questão ambiental, encontra-se na ata de número 05/2005, referente à reunião realizada no dia 06/04/2005, a saber:

A Arq. [...] (PP), Secretária da SMU, informou que, em função da prolongada estiagem que atinge o Estado do Rio Grande do Sul, a Prefeitura Municipal recebeu ofício do Governo do Estado solicitando a cobrança de equipamentos de captação de água da chuva nas aprovações de condomínios e loteamentos.

A partir deste debate, o III Plano Diretor de Pelotas, efetivamente, incluiu a obrigatoriedade de reaproveitamento das águas pluviais, conforme artigo 221, senão veja-se:

Art. 221 - Será exigido para aprovação do Condomínio Urbanístico e Condomínio Urbanístico com Edificação Integrada:
[...]
II - Reaproveitamento das águas pluviais e separação e tratamento de resíduos sólidos.

Ponto alto nas reuniões do CONPLAD, com relação ao meio ambiente natural, encontra-se na ata de número 21/2005 do encontro realizado no dia 19/10/2005 em que há uma previsão de conjugação harmônica entre o desenvolvimento econômico e criação de empregos com a preservação ambiental:

A Secretária [...] (PP) fez uso do espaço destinado aos informes para comentar de viagem realizada a Porto Alegre no pólo tecnológico onde são produzidos, entre outros produtos chips de alta tecnologia para biomedicina. A Secretária [...] (PP) destaca que a implantação deste tipo de indústria, considerada "limpa", será incentivada através das verbas advindas do Banco Mundial, tendo em vista a preservação do ambiente natural de Pelotas.

Ao se analisar o Plano, constata-se que o mesmo tratou da questão de forma superficial, sem adentrar em especificidades, ou ações práticas, de acordo com o artigo 7º, incisos XVI E XXIII:

Art. 7 - A política de ordenamento e desenvolvimento territorial do município deve se pautar pelas seguintes diretrizes gerais:

[...]

XVI - Estabelecer o zoneamento econômico ambiental em escala compatível com as diretrizes para ocupação do solo, estabelecendo as diretrizes para regular e controlar a exploração do ambiente e econômico.

[...]

XXIII - Dinamizar a economia do município, a partir da heterogeneidade de seus distritos, de suas distintas vocações sócio-produtivas e implementar programas de práticas agrícolas sustentáveis, promovendo capacitação técnica e educação ambiental como duas frentes interativas de trabalho;

Em verdade, o III Plano Diretor de Pelotas aborda ainda várias vezes a questão da preservação do meio ambiente, no entanto, como já referido, o faz de forma geral, estabelecendo Áreas Especiais de Interesse Ambiental, princípios e diretrizes. Não há no Plano ações concretas e específicas para a recuperação das áreas degradadas e preservação das que se encontram em estado de regularidade ambiental.

Como se pode observar diante da análise das discussões no interior do CONPLAD, elaboração do Plano e sua posterior aprovação, existem vários agentes envolvidos, com experiências e interesses diversos, revelando, então, disputas no direito de dizer a cidade, incluindo-se aspectos relativos à Função Social da Propriedade Urbana, questões as quais serão tratadas no próximo capítulo e considerações finais de forma mais específica.

4 PELOTAS COMO EXEMPLO DE CAMPO (DE LUTAS) URBANÍSTICO

De forma introdutória, neste estudo, foi tratada a teoria dos campos esboçada por Pierre Bourdieu, na qual se pode vislumbrar o “campo” como um espaço em que atores desenvolvem suas aptidões e defendem suas ideias através dos capitais que o compõem e o influenciam. A Teoria dos Campos restou desenvolvida na base de uma análise das relações diretas no meio social, impondo uma técnica que não cria leis no sentido literal do termo, mas sim pensa em relações (BOURDIEU, 2005).

No meio social, o que existe em verdade são as relações, podendo-se afirmar que o real é o relacional, sendo que as demais características aparentes no tecido social advêm das relações, ou formas como estas são vistas e tratadas pelos agentes envolvidos. E mais, não interações entre agentes ou características, ligações intersubjetivas entre os indivíduos, mas sim relações objetivas que existem independentemente da consciência e vontade individuais (BOURDIEU, 2005).

Destarte, as redes que se formam entre os sujeitos com relações objetivas entre si consubstanciam os chamados campos, os quais se encontram espalhados e delimitados de acordo com suas características, agentes e instituições envolvidas. Os grupos que compõem o meio social são diferentes e, por tal motivo, criam nichos próprios, com linguagem, objetivos e necessidades específicas, surgindo, assim, campos diversos. Em razão de apresentarem características próprias, propriedades únicas, os campos também delimitam “leis”, regras próprias e muitas invariantes, corroborando, assim, a ideia da existência dos próprios campos.

Bourdieu (2005), também, intenta explicar a noção de campo através da comparação do mesmo a um jogo, em que os agentes são admitidos em um grupo, opõem-se uns aos outros, sob um contrato tácito entendido entre os mesmos, sem que haja regras explícitas, ou codificadas.

Neste jogo, as cartas seriam os capitais, com valores relativos de acordo com o campo em jogo, isto é, algumas cartas são de maior importância para um determinado campo, enquanto que outras serão mais elevadas para outros (BOURDIEU, 2005).

Os participantes de cada campo buscam diferenciar-se dos demais agentes que compõem o mesmo, no intuito de reduzir a competição e tornarem-se titulares do monopólio dentro da própria rede. Entretanto, não é tarefa fácil estabelecer-se os

limites de determinado campo, a não ser com uma análise empírica. Existem barreiras para ingresso nos campos e se pode afirmar que seus limites estarão onde os efeitos do mesmo acabam (BOURDIEU, 2005).

Dentro de tais limites, as forças motoras de funcionamento e transformação do campo atuarão conforme os agentes componentes deste, isto é, de acordo com as lutas travadas e estratégias criadas para se elevar determinado capital em detrimento de outro (BOURDIEU, 2005).

Em razão destas características, um campo se diferencia de um sistema, já que neste não há uma preocupação com as relações sociais e interesses antagônicos entre os participantes. Um sistema é criado para um propósito independentemente do pensamento crítico social, deve funcionar como uma máquina alheia às relações sociais. Muito embora os agentes do campo busquem determinados resultados, ou benefícios e, apesar de alguns estarem em vantagem por agregar capitais de maior relevância, enfrentarão, deverão lutar e levar em conta, pensamentos diversos dos que se encontram em hierarquia inferior quanto aos capitais envolvidos (BOURDIEU, 2005).

Mas, nada impede que um campo comece a atuar como um sistema, o que pode ocorrer quando os dominantes atuam com tamanha opressão que inviabilizam qualquer resistência. Aplicam determinações apenas de cima para baixo cristalizando a ação dos dominados, acabando com a dialética que é característica imanente do campo (BOURDIEU, 2005).

Ainda, outra diferença que se pode vislumbrar entre um campo e um sistema é de aquele se apresentar com regras e componentes diferentes para cada tipo de subcampo, de acordo com o objeto de cada um, ao contrário do sistema que contém normas próprias e específicas gerais para toda sua estrutura (BOURDIEU, 2005).

Uma vez que esta dissertação intenta analisar um campo específico, importante se faz também uma análise de como se estuda um campo e a partir de quais relações o campo desenvolve-se.

Em primeiro lugar, há que se ter em mente a posição que o campo a ser analisado ocupa frente a um campo maior: o campo do poder; em segundo lugar, devem ser reveladas as relações entre as posições ocupadas pelos agentes, ou instituições que competem na rede; e em terceiro lugar, as condições sociais e econômicas dos agentes bem como as que rodeiam o campo (BOURDIEU, 2005).

Com estas análises, assevera Pierre Bourdieu que a noção de campo demonstra o verdadeiro objeto da ciência social, as relações travadas no interior dos campos, a saber:

La noción de campo nos recuerda que el verdadero objeto de la ciencia social no es el individuo, si bien no es posible contruir un campo sino a través de individuos, ya que la información necesaria para el análisis estadístico em general está ligada a los individuos o las instituciones. Es el campo el que primariamente es y debe ser foco de las operaciones de investigación. Esto no implica que los individuos sean meras “ilusiones”, que no existan; existen como *agentes* – y no como individuos biológicos, actores o sujetos – que están socialmente constituídos en tanto que activos y actuantes en el campo en consideración por el hecho de que poseen las propiedades necesarias para ser efectivos, para producir efectos, en dicho campo. Y es el conocimiento del campo mismo en el que evolucionan lo que nos permite captar mejor las raíces de su singularidad, el punto de vista o posición (en el campo) desde el cual se construye su particular visión del mundo (y del campo mismo) (BOURDIEU, 2005, p. 163).

Além das relações travadas nos campos, existem também relações entre os diversos campos, estabelecendo-se características próprias de cada um e algumas que transitam em vários. Mas, de salientar a posição e influência que o campo do “Estado” exerce sobre os demais. Tal fato se dá pela grande abrangência do poder estatal e sua forma de interferir nos diversos interesses: através de leis, portarias, regulamentos, etc.

O “Estado”, então, busca manter-se acima dos demais campos e, da mesma forma, tomar o lugar de um conjunto destes, nos quais o fim maior seria a luta na qual está em mira o poder de constituir e de impor como universal e aplicável dentro de um determinado território, um conjunto comum de normas coercitivas (BOURDIEU, 2005).

Além do capital jurídico acima descrito, o “Estado”, através de uma concentração de poder em mãos de poucos, acumulação econômica através de tributos e poderio militar, possui supremacia sobre os diversos campos, sendo intitulado tal característica como “campo estatal”, o qual, portanto, interfere sobremaneira nos demais campos e capitais que circulam por estes (BOURDIEU, 2005).

Realizada esta breve análise a respeito das características básicas dos campos e suas formas de se desenvolver e se diferenciarem entre si, passa-se ao estudo do campo urbanístico.

Como já mencionado, nos filia-se à ideia esposada por Jeová Pinto Martins (2006) com relação ao campo urbanístico. Este, conforme o autor, é formado por um espaço de luta em que uma comunidade busca o controle do processo de produção do espaço, a prerrogativa de poder dizer o dever ser da cidade. E, complementando este pensamento sentencia:

Assim, a idéia de campo nos remete a um conjunto de instituições, agentes e práticas relacionados às formas de produção, apropriação e consumo do espaço, bem como aos modos de dominação e controle da metrópole pelo Estado, pelos agentes privados e pela sociedade civil (MARTINS, 2006, p. 38).

Conforme as palavras do citado autor, a Teoria dos Campos de Pierre Bourdieu está presente no conceito, visto que se encontra alusão a uma comunidade humana, consubstanciando a ideia de relações humanas internas a esta, imprescindível a sua própria existência como campo.

No entanto, a definição proposta por Martins demonstra outra característica do campo urbanístico, qual seja, a luta pelo monopólio de definição legítima do dever-ser da urbe. Dever ser visto como o modo como a referida comunidade vislumbra a cidade e seu desenvolvimento. O que se espera da cidade.

Prossegue o autor asseverando que o campo de lutas urbanístico abarca dois polos comunicantes e interdependentes: “um no qual a luta é simbólica, em que os agentes e instituições visam construir, legitimar e consagrar modelos sociocognitivos do urbano, polo das ideias; e outro da produção material, de estruturação e consumo do espaço urbano” (MARTINS, 2006, pp. 37-38).

No primeiro polo ter-se-á uma produção simbólica realizada por instituições produtoras de bens simbólicos, no intuito de obter o monopólio do poder simbólico, para a acumulação de capital simbólico e lucros simbólicos, manipulando, assim, os modelos cognitivos de cidade (MARTINS, 2006).

No segundo polo, encontra-se a objetivação dos modelos, isto é, a adequação de modelo de realidade à realidade do modelo. Neste polo são fornecidos produtos, bens materiais produzidos por empresas econômicas, com o fim de obtenção do monopólio do poder econômico, acumulação de capital econômico e, então, lucros econômicos. Seria um conjunto de objetos que se comunicam, como estradas, prédios, pontes, viadutos, etc, representando a projeção

das relações sociais no solo, sejam elas harmônicas ou não, com a presença do conflito direto entre Estado, mercado e indivíduos particularizados (MARTINS, 2006).

Neste passo, poder-se-ia realizar um paralelo com os referidos polos. Com relação ao polo simbólico, pode-se encontrar sua presença nas discussões que antecedem à criação de um Plano Diretor, momento no qual são discutidas as propostas das entidades de classe, associações e sindicatos, por exemplo.

No que tange ao polo material, sua presença será vislumbrada na medida em que são realizados materialmente os ditames do Plano Diretor, as políticas sociais urbanas e mesmo o desenvolvimento de construções pela iniciativa privada (modelos emanados das instituições e dos agentes atuantes no campo urbanístico).

Assim, a produção do espaço urbano está diretamente ligada às disputas e cooperações de agentes e instituições no interior de um espaço social específico, ou seja, é resultado das lutas políticas e cognitivas pela definição legítima do dever-ser da cidade no interior de um campo de produção material e simbólica, o campo urbanístico (MARTINS, 2006).

Ao se tratar, então, da influência do campo urbanístico na produção do espaço urbano, não se pode olvidar dos combates culturais, políticos, econômicos e sociais travados entre os agentes e instituições envolvidos. Tanto no polo simbólico como no polo material, encontra-se o tensionamento de interesses antagônicos e a utilização de mecanismos a fim de se obter capitais que possam levar ao monopólio do direito do dizer e concretizar o dever ser da cidade.

E, da mesma forma como ocorre nos demais campos, encontrar-se-á, também, no campo urbanístico a luta entre os que nele já se consolidaram e aqueles que pretendem ingressar no mesmo, como expõe Pierre Bourdieu (1983, p.89):

Mas sabe-se que em cada campo se encontrará uma luta, da qual se deve, cada vez, procurar as formas específicas, entre o novo que está entrando e que tenta forçar o direito de entrada e o dominante que tenta defender o monopólio e excluir a concorrência.

No decorrer da mesma obra complementa o autor:

Aqueles que, num estado determinado da relação de força, monopolizam (mais ou menos completamente) o capital específico, fundamento do poder ou da autoridade específica de um campo, tendem a estratégias de conservação – aquelas que nos campos da produção de bens culturais tendem à defesa da ortodoxia –, enquanto os que possuem menos capital (que freqüentemente são também os recém-chegados e portanto, na maioria das vezes, os mais jovens) tendem à estratégias de subversão – as

da heresia. É a heresia, a heterodoxia, enquanto ruptura crítica, freqüentemente ligada à crise, juntamente com a doxa, que faz com que os dominantes saiam de seu silêncio, impondo-lhes a produção do discurso defensivo da ortodoxia, pensamento “direito” e de direita, visando a restaurar o equivalente da adesão silenciosa da doxa (BOURDIEU, 1983, p. 90).

Outra questão que merece destaque é com relação à estrutura do campo urbanístico, a qual traz relação direta com a produção do espaço urbano. E, assim como fez Pierre Bourdieu ao estruturar o campo, Jeová Martins (2006, p.42) explana a respeito da estrutura específica do campo agora em estudo, a saber:

[...]o campo urbanístico se estrutura por meio de redes sociocognitivas e pela cooperação e competição de agentes especializados que atuam em instituições específicas e que lutam pelo monopólio da definição legítima do dever-ser da metrópole. No transcorrer desta luta, operam-se transformações nas instituições e nas práticas socioespaciais denotadas em uma nova divisão social, técnica, política e territorial do trabalho de dominação e controle da metrópole.

Neste momento então, em que há uma luta aberta pela produção do espaço social, necessário que se defina o que “deve ser” a cidade. E, no ponto em questão busca-se amparo nos ensinamentos de Henri Lefebvre (2001, p.134) atinente ao Direito à Cidade:

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à *obra* (à atividade participante) e o direito à *apropriação* (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade.

Como se pode constatar, o direito à cidade vai além do direito à moradia, manifesta-se como algo mais amplo e abrangente, consubstanciando não só os direitos no aspecto de fruição do meio social, como também de formação, criação deste cenário, produção do espaço.

Ao se referir ao tema Jeová Pinto Martins (2006, p.15) faz alusão a um campo de lutas, em que agentes confrontam-se em disputas políticas e cognitivas na busca de poder controlar os meios de produção do espaço na urbe:

Se, como observa Lefebvre (1991), o espaço é produção social, então essa produção só pode se dar mediante relações objetivas entre agentes, instituições, saberes e práticas socioespaciais, conformando um campo de forças e de lutas. *Campo* de forças estruturado por agentes que aspiram a um lugar distinto na divisão do trabalho de dominação e controle da metrópole, e *campo* de lutas ao mesmo tempo políticas e cognitivas, travadas entre classes e frações de classe, por agentes que possuem

competências específicas e atuam no interior de instituições especializadas mobilizadas para a manutenção ou transformação dessas forças.

E, a partir desta visão de lutas na produção do espaço social, o referido Autor traçou a definição do campo urbanístico, já transcrita em sede de introdução deste trabalho.

O campo urbanístico mostra-se como o lugar em que é travada a luta de classes - sejam estas estabelecidas pela questão econômica, política ou espacial - para a produção do espaço. O campo urbanístico, assim como todos os campos de lutas sociais, é formado por agentes e estes no caso do presente estudo podem ser representados pelos conselheiros do CONPLAD.

Como anteriormente esposado, o Conselho do Plano Diretor é formado por três grupos: dos usuários, do poder público e dos produtores do espaço. Em primeiro lugar, não se simpatiza pela última denominação de grupo como sendo “produtores do espaço”, uma vez que se acredita que todos os grupos, assim como todo o cidadão, contribui de alguma forma para a produção do espaço. Entretanto, o termo é utilizado, pois assim é definido o grupo que representa as construtoras e entidades de classe patronal.

Assim, no campo urbanístico em estudo, qual seja o que se vincula à região urbana localizada dentro do território do município de Pelotas, a partir da pesquisa junto ao CONPLAD, encontram-se os três grupos acima definidos. Tais grupos utilizam-se de seus capitais a fim de fazer prevalecerem suas ideias e ideais. Os capitais mais relevantes a serem considerados são: social, cultural, econômico e político.

O capital social influencia o campo na medida em que as relações dos conselheiros do CONPLAD se dão entre todos os integrantes deste conselho, mas com maior intensidade entre os componentes de cada grupo específico. A influência deste capital também se consagra com a entrada de novos componentes no grupo, dada a sociabilidade anteriormente conquistada, ou não com os integrantes que se encontravam inseridos há mais tempo. Então, visto o capital social como o conjunto das relações sociais de um indivíduo, ou grupo, como já descrito em sede de introdução, observa-se a influência que o mesmo apresenta em conselhos participativos.

Entretanto, no âmbito do Conselho estudado o capital social não se mostrou influência decisiva na tomada de decisões e discussões sobre a função social da propriedade. Pelo contrário, houve uma preocupação com interesses particulares e do Poder Público, como se observa dos dizeres do entrevistado número quatro (PP):

[...] às vezes tem interesses particulares as vezes da própria administração. O que interessa para um, para outro. E, muitas coisas são passadas por cima, as vezes problemas como a baixa renda....a baixa renda é baixa renda. Pode-se fazer alguma coisa, mas não vamos fazer alguma coisa.

Por outro lado, ao se analisar o capital cultural, este representado pelas qualificações profissionais e acadêmicas de cada indivíduo, ou grupo, observa-se uma grande influência no âmbito da elaboração e aprovação do III Plano Diretor de Pelotas. A constatação de importância do capital cultural se dá pela capacidade, potencialidade de construir o espaço social, como expõe Patrice Bonnewitz (2003, pp.54-55):

Entre as diferentes formas de capital, é o capital econômico e o capital cultural que fornecem os critérios de diferenciação mais pertinentes para construir o espaço social das sociedades desenvolvidas. Assim, *os agentes sociais se distribuem segundo uma dupla lógica*, uma dupla dimensão. A primeira consiste em hierarquizar, na dimensão vertical, os grupos sociais segundo o *volume de capital* de que eles dispõem. Conseqüentemente, podem-se opor os agentes fortemente dotados de capital, tanto econômico quanto cultural, aos agentes fracamente dotados. Esta hierarquização aparece como a mais determinante; ela situa os patrões, os membros das profissões liberais e os professores universitários no topo da hierarquia, enquanto os mais desprovidos de capital econômico e cultural, os operários e assalariados agrícolas ficam no ponto mais baixo da escala social. A segunda opera uma distinção segundo a estrutura do capital, isto é, a importância respectiva das duas espécies de capital no volume total do capital. Assim, podem-se opor os agentes sociais, para os quais o capital econômico predomina em relação ao capital cultural, àqueles que apresentam propriedades contrárias.

No entanto, frente à construção do espaço social através do CONPLAD, muito embora se tenha encontrado a questão do capital cultural nos debates havidos entre os componentes, constata-se ínfimas manifestações do grupo dos usuários e inúmeras manifestações do grupo do poder público e do grupo dos produtores do espaço. Ademais, pela leitura das atas do Conselho, é nítida a discussão aprofundada dos temas e a tecnicidade empregada nas discussões por estes dois grupos. As entrevistas, também, revelam tal fato, como o entrevistado número quatro (PP) ao falar das explicações do grupo dos usuários:

Na verdade tu tens uma argumentação técnica e uma noção do que está acontecendo, então tu falas e a outra pessoa argumenta, e daí ela transforma, faz com que os outros votantes se direcionem para ela... As pessoas tem um receio de explicar, de colocar mais...

Ressalte-se que aqui não se está tratando da questão específica da participação popular, a qual será tratada mais adiante.

No âmbito do capital econômico, o qual é formado pelos diferentes fatores de produção (terras, fábricas, trabalho) e pelo conjunto dos bens econômicos como a renda e o patrimônio (BONNEWITZ, 2003), tem-se que a influência é ainda maior no interior do campo urbanístico.

Esta influência econômica dentro do CONPLAD pode ser vislumbrada em diversas oportunidades, sendo que se destacam dois momentos em que foi clara a predominância do capital econômico. A primeira delas encontra-se na ata de número 03/05 da reunião realizada em 23/02/2005:

O item seguinte da pauta refere-se ao Memorando 00432/2005, o qual foi elaborado para envio à Procuradoria do Município com a análise do CONPLAD para alteração do Plano Diretor no que se refere aos conjuntos habitacionais. O Memorando retorna ao CONPLAD, por solicitação do SINDUSCON, para nova análise do cálculo da densidade. O SINDUSCON informa que o cálculo estipulado em 3,5 de habitantes por apartamento inviabilizaria os empreendimentos, tendo em vista o alto valor de comercialização dos terrenos no município. Assim sendo, o Conselheiro [...] apresentou o seguinte critério para o cálculo: para apartamentos de 1 dormitório – 2 pessoas, para apartamentos de 2 dormitórios – 3 pessoas e para apartamentos de 3 dormitórios – 4 pessoas. O critério foi aprovado por todos os Conselheiros.

O segundo ponto de destaque, no que se refere à influência do capital econômico no interior da elaboração e aprovação do III Plano Diretor de Pelotas, pode ser descrito pela leitura da ata número 21/07 da reunião realizada em 16/01/2008, na qual os integrantes do Conselho mostram-se surpresos com a reivindicação e aprovação de forma diversa e diretamente junto à Comissão Revisora²², de assunto já tratado e votado em reuniões anteriores do CONPLAD:

[...](PP) lembrou que sobre a outorga onerosa²³, na elaboração do projeto de lei, a proposta seria de aplicação do referido instrumento a partir do quarto pavimento, já que esta é a altura máxima possível em toda a zona

²² Comissão Revisora do Plano Diretor foi um grupo formado por analistas do Poder Executivo a qual revisou o III Plano Diretor de Pelotas anteriormente a remessa deste para aprovação na Câmara de Vereadores.

²³ Outorga onerosa é um mecanismo para aumentar o potencial construtivo em algumas áreas da cidade onde há limitação de altura para as construções.

urbana. Acima desta altura somente em determinados lugares é possível, o que acarreta uma valorização diferenciada dos imóveis, portanto o instrumento da outorga onerosa propõe a compensação por esta valorização diferenciada. Já no momento da elaboração da proposta, antes do Congresso da Cidade de 2006, em uma das reuniões realizadas com o Sinduscon, a pedido deste, o instrumento foi utilizado a partir do sexto pavimento. Agora sabe-se que a Comissão Revisora alterou novamente, passando a exigência de outorga a partir do oitavo pavimento. A mudança no projeto de lei, oriunda da comissão de revisão, configura uma mudança realmente conceitual; Sr. [...] (PP) declarou surpresa ao final desta reunião ao verificar que realmente houve mudanças conceituais neste processo de revisão e que o Sinduscon, como membro deste conselho, deveria ter pleiteado as mudanças nesta instancia participativa.

Apesar de que o capital econômico tenha se mostrado influente e decisivo em algumas questões, além da influência dos capitais social e cultural, não se pode olvidar de fazer referência ao capital político, o qual não compõe os quatro capitais básicos idealizados por Pierre Bourdieu, mas que no âmbito do campo urbanístico está presente de forma intensa, como será demonstrado.

Em sede de CONPLAD, o capital político é marcado pela influência das secretarias municipais que auxiliaram na elaboração do III Plano Diretor de Pelotas na medida em que as observações e projetos das mesmas, dadas suas origens e retaguarda técnica, ingressavam nas discussões com prestígio. Além disto, a Câmara de Vereadores era detentora de “cadeira” permanente no CONPLAD e o representante daquela, então, poderia influenciar os debates e levar os anseios e proposições do meio político. Ainda, o poder político sobrepunha-se ao CONPLAD, deliberando e inclusive aprovando leis sobre planejamento sem a análise do Conselho, em uma nítida burla ao sistema.

Na ata de número 09/2005 a qual relata a reunião ocorrida em 01/06/2005 resta claro um exemplo de influência do capital político, como acima referido, causando inclusive uma manifestação de repúdio dos outros conselheiros:

[...] (PP) fez uso da palavra para questionar ao Plenário se houve consulta ao CONPLAD ou ao Conselho Municipal de Habitação solicitando análise para alteração da unidade habitacional do PSH para 23,00 m². Os Conselheiros informaram que esta matéria não foi encaminhada para análise e deliberaram pelo envio de uma manifestação de repúdio à Câmara de Vereadores.

E mais, o Conselho dois anos antes da aprovação do III Plano Diretor de Pelotas já se mostrava preocupado com a influência do capital político no mesmo, o que se evidencia com a análise da ata de número 16/06 da reunião realizada no dia

06/09/2006: “[...] (PP) destaca, ainda, que o novo Plano Diretor seja encarado como um planejamento para a cidade e não como um plano de governo.”

No ano de 2007, então, um ano antes da aprovação do Plano, a preocupação do CONPLAD é mais uma vez enaltecida, conforme texto da ata de número 04/07 da reunião realizada em 04/04/2007:

[...] (PP), representante do [...], comentou que haverá muita pressão política na aprovação do Projeto de Lei do III Plano Diretor, e que gostaria de saber se o CONPLAD também pressionará os Vereadores para que as decisões técnicas presentes no Projeto de Lei não sejam alteradas.

Após a entrega do Projeto de Lei elaborado e aprovado pelo CONPLAD ao Poder Executivo e à Câmara de Vereadores, houve nova manifestação dos membros do Conselho a respeito das alterações implementadas por aqueles, o que se encontra descrito na ata de número 14/07 da reunião ocorrida no dia 04/09/2007:

[...] (UE) lembrou sua participação em outros processos de construção de legislação e que nunca presenciou algo assim e que vê o momento como “uma virada de mesa” visto que na entrega do Projeto de Lei do III Plano Diretor de Pelotas estranhou não haver contrariedade do executivo e que hoje apresenta-se e por fim critica a desconsideração do histórico da participação popular na construção do projeto de lei.

Por fim e, mais importante, sendo dos vereadores a palavra final para aprovação da Lei que instituiu o III Plano Diretor, aqueles poderiam realizar qualquer alteração no projeto enviado pelo CONPLAD à Câmara e aprovar então a Lei da forma como melhor entendessem, o que remete à reflexão sobre o caráter deste tipo de Conselho, isto é, de não ser impositivo.

Tendo em vista a complexidade da questão envolvendo o caráter do CONPLAD, a qual envolve matéria de legitimidade para aprovar leis, sobreposição de instância legislativa, bem como em razão do foco do presente estudo, o ponto não será aprofundado.

Assim, diante dos capitais que cada grupo – usuários do espaço, poder público e produtores do espaço – detêm, as tensões foram criadas no interior do CONPLAD, no campo urbanístico então estudado, resultando em ideias e diretrizes, algumas implementadas no III Plano Diretor de forma “legítima”, ou seja, cumprindo o processo estabelecido pelo Conselho, outras apostas na última etapa do processo em razão de interesses particulares, em um nítido autoritarismo por parte do Poder Executivo e Poder Legislativo.

Uma vez que a participação popular – agora voltada diretamente para o CONPLAD pelotense – mostra-se imprescindível para que os anseios da comunidade pudessem ser inseridos no III Plano Diretor, tomar-se-á o item seguinte para discorrer e analisar o tema.

4.1 PARTICIPAÇÃO POPULAR NO III PLANO DIRETOR DE PELOTAS

A importância de um Plano Diretor para a cidade é evidente, mais ainda quando o desenvolvimento econômico acelera na região em que o município está inserido, como vem ocorrendo na cidade analisada.²⁴

Entretanto, o desenvolvimento da economia não quer dizer, obrigatoriamente, melhoria da qualidade de vida. Para que esta seja auferida o planejamento urbano é um dos requisitos fundamentais, assim como a participação da população no estabelecimento de prioridades para a urbe.

Pois bem, este discurso já se mostra “lugar comum”, sendo que ao presente estudo importa saber a efetiva participação popular na elaboração do III Plano Diretor de Pelotas.

Primeiramente, há que se fazer referência ao sistema adotado para formação dos integrantes do CONPLAD. Como referido, anteriormente, o mesmo é formado por três grupos: poder público, produtores do espaço e usuários do espaço. Impõe frisar que os integrantes do grupo dos usuários do espaço e produtores do espaço são escolhidos através de votações em audiências públicas.

Muito embora o sistema seja em sua essência democrático, constata-se ausência de conhecimento da população com relação ao CONPLAD e suas funções, conforme ata de número 09/07 da reunião realizada em 20/06/2007:

[...] (PP) disse que estão havendo debates paralelos na sociedade sobre a elaboração e aprovação do III Plano Diretor e acha que o CONPLAD deveria elaborar um documento que comentasse sobre os prejuízos que a cidade está sofrendo pelo novo Plano ainda não ter sido aprovado. [...] (UE) reforçou dizendo que acha fundamental que o CONPLAD escreva o documento, pois a sociedade desconhece todo o processo de elaboração e aprovação do Plano. Este documento, em sua opinião, deve ter um teor esclarecedor.

²⁴ Disponível em: <<http://www.pelotas.com.br/desenvolvimentoeconomico/>>

A ideia esboçada pelos membros do CONPLAD mostrou-se positiva. Porém, o momento para elaboração do mesmo e divulgação foi tardio, tendo em vista que o Projeto de Lei já se encontrava findo pelo Conselho.

Esta ausência de conhecimento a respeito do CONPLAD e do próprio instrumento denominado Plano Diretor, pode ser uma das causas da falta de interesse constatada no grupo formado pelos usuários do espaço. A participação deste grupo pode ser comparada à participação das classes menos favorecidas dos capitais mais atuantes no campo urbanístico – cultural e econômico – sendo que as referidas classes são fundamentais para que interesses dos grupos que detêm tais capitais não se sobreponham e as políticas urbanas não descambem para a segregação espacial, mesmo que mascarada:

A estratégia urbana baseada na ciência da cidade tem necessidade de um suporte social e de forças políticas para se tornar atuante. Ela não age por si mesma. Não pode deixar de se apoiar na presença e na ação da classe operária, a única capaz de pôr fim a uma segregação dirigida essencialmente contra ela. Apenas esta classe, enquanto classe, pode contribuir decisivamente para a reconstrução da centralidade destruída pela estratégia de segregação e reencontrada na forma ameaçadora dos “centros de decisão”. Isto não quer dizer que a classe operária fará sozinha a sociedade urbana, mas que sem ela nada é possível. A integração sem ela não tem sentido, e a desintegração continuará, sob a máscara e a nostalgia da integração. Existe aí não apenas uma opção, mas também um horizonte que se abre ou que se fecha (LEFEBVRE, 2001, p. 113).

Ainda restou constatado que as audiências públicas para apresentação e discussão do Plano somente foram realizadas pelo Poder Público após o referido instrumento já ter sido elaborado e porque se tratava de obrigação legal. Ao ser indagado sobre a realização das audiências o entrevistado número um (PE) responde:

Quando o plano já tava terminando, já tinha sido elaborado então foram feitas porque era obrigação, porque era obrigatório, foram convocadas três audiências públicas, então uma era dos usuários, uma do poder público e outra dos produtores.

A ata de número 22/08, reunião realizada em 22/02/2008, confirma a falta de interesse do Poder Executivo com a participação popular:

[...](EU) realizou a leitura da pauta e informou reunião da Câmara Revisora do Projeto de Lei do III Plano Diretor de Pelotas, a ser realizada no legislativo local sob a coordenação do CONPLAD. Essa comissão está revisando os temas mais polêmicos e salienta que a participação popular não foi avaliada pois não houve o envio da documentação pelo Executivo sem um motivo exposto.

A ausência de conhecimento a respeito do processo de elaboração e do que se trata o instrumento, aliado ao descaso do Poder Público em ouvir a população parecem que foram decisivos para que o grupo dos usuários não apresentassem interesse condizente com a problemática do planejamento urbano da cidade de Pelotas, conforme destacado pelo entrevistado número três (PE) no item anterior e, também, agora pelo entrevistado número dois (PP), senão veja-se:

Digamos que até houve a iniciativa do poder público de abrir espaço mas a participação efetiva mesmo foi bastante complicada e teve momentos assim, altos e baixos...Em algumas reuniões a gente tinha uma frequência muito grande e noutras havia meia dúzia.

O entrevistado número um (PE) também se manifesta neste sentido: “A democracia hoje ela..., essa participação ideal não acontece, porque muitas entidades sequer se preocupam e outras vão também sem grande vontade e outras parcelas da população sequer participam.”

Outro ponto que merece destaque é com relação à linguagem empregada no campo urbanístico e, então, utilizada no âmbito do CONPLAD. Cada campo apresenta sua linguagem, a qual muitas vezes difere do coloquial do usual, acarretando em censura por parte dos que a dominam quando alguém não se manifesta de acordo, então, com estas convenções de linguagem:

O efeito de mercado que censura a linguagem espontânea é um caso particular de um efeito de censura mais geral que leva à eufemização: cada campo especializado, o campo filosófico, o campo religioso, o campo literário, etc., possui suas próprias leis e tende a censurar as palavras que não se conformam a estas leis (BOURDIEU, 1983, p. 103).

A linguagem específica do campo urbanístico pode afugentar o grupo dos usuários, os quais sentem-se intimidados pelos termos utilizados, os quais não dominam, ocasionando, então, pouca manifestação nas reuniões, como se constata da leitura das atas analisadas.

Em especial, vale fazer referência à ata de número 03/04 da reunião realizada em 04/02/2004, a qual demonstra as ínfimas manifestações do grupo dos usuários, quando presentes:

[...] (PE) observou que a comunidade de menor instrução e que mora nos bairros mais afastados não demonstraram estarem preocupadas com a cidade e o Plano Diretor, os que fizeram-se presentes foram moradores da área central, lojistas e empresários, que estavam mais preocupados com a participação popular, a qual ficou aquém do esperado. Nos usuários os que

fizeram-se presentes são setorizados, mas não houve grande representação para locais ainda não representados, não se fizeram presentes os setores mais humildes da sociedade.

Destarte, pode-se vislumbrar que a ausência de efetiva e regular participação popular, como também a manifestação do grupo dos usuários restou prejudicada por três motivos principais: falta de informação sobre o que é o instrumento Plano Diretor; ausência de informação sobre o que é o CONPLAD e suas atribuições; influência considerável dos capitais cultural e econômico de que são detentores os grupos dos produtores do espaço e do poder público.

A questão da pouca participação popular nas discussões e elaboração do III Plano Diretor de Pelotas não só ocasionou na aprovação de um instrumento pouco voltado para o lado social, como também influenciou a carência de efetividade do Plano, o que será melhor esposado no próximo item.

4.2 EFETIVIDADE DO III PLANO DIRETOR DE PELOTAS

O tema da efetividade foi deixado para o final deste capítulo por dois motivos: ordem temporal – a efetividade carece de aprovação anterior do Plano; importância frente à aplicação, ou não das normas constantes do instrumento.

As lutas travadas no campo urbanístico entre os três grupos que o compõem delimitaram o debate acerca dos objetivos de cada interessado, o que culminou na aprovação de um Plano Diretor que beneficia, em muito, o grupo dos produtores do espaço, como por exemplo a possibilidade de construção de condomínios fechados (sem arruamento adequado para abertura futura em caso de expansão da urbanização, causando problemas de mobilidade urbana) e loteamentos habitacionais para população de baixa renda com medidas de lotes inferiores ao adequado (ocasionando problemas de vizinhança e favelização).

De outra banda, o III Plano Diretor de Pelotas engessou a possibilidade de punição dos proprietários de imóveis que não cumprem sua função social, ou seja, prejudica então aqueles que não detêm moradia, uma vez que a ausência de penalidade efetiva encoraja a não construção, subutilização, findando em especulação imobiliária.

O instrumento em comento prevê três instrumentos contundentes aos proprietários de imóveis que não cumpram com sua função social, são eles:

parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo; desapropriação:

Art. 273 - Todo imóvel localizado na Zona Urbana de Pelotas zona urbana de Pelotas pode ser objeto da aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, desde que não cumpra com sua função social, encontrando-se subutilizados, não utilizados ou não edificados, nos termos desta Lei e da Legislação Federal, especialmente do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10257/2001).

Parágrafo Único: A aplicação do instrumento de que trata o caput se dará, prioritariamente, nas áreas dotadas de infra-estrutura urbana, especialmente se as mesmas forem passíveis de utilização para a habitação de interesse social, conforme lei específica que identificará a área de incidência do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

[...]

Art. 276 - Constatada a não realização de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, nos termos dispostos nesta lei e no Estatuto da Cidade, deverá o Município aplicar alíquotas progressivas do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano - IPTU, anualmente majoradas, pelo prazo de até 5 (cinco) anos consecutivos.

Art. 277 - A realização de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, nos termos aprovados pelo Município, implica na cessação da cobrança majorada de IPTU.

Art. 278 - Não sendo a obrigação de parcelar, edificar e utilizar realizada no prazo de cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até o cumprimento da obrigação pertinente, cabendo ao Município, a partir do término do prazo de cinco anos, iniciar o processo de desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, observado o disposto art. 8.º do Estatuto da Cidade.

Art. 279 - Lei específica, em conformidade com o artigo 7º, §1º do Estatuto da Cidade, fixará o percentual de gradação anual das alíquotas progressivas e regulará, no que couber, o processo administrativo pertinente ao IPTU progressivo, bem como ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, progressivo e a desapropriação com pagamento com títulos da dívida pública.

Parágrafo Único: Todos os processos administrativos pertinentes a aplicação do parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsório e do IPTU progressivo no tempo, deverão obrigatoriamente contar com parecer da Comissão Técnica do Plano Diretor e do Conselho do Plano Diretor.

Art. 280 - Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

Acontece que, os mesmos artigos que preveem as penalidades para o proprietário de imóvel que não cumpre sua função social, também estipulam que o primeiro dos instrumentos depende de lei específica e a aplicação dos demais dependem da implementação dos anteriores.

Assim, tem-se pela leitura do artigo 273, parágrafo único que para a aplicação do instrumento de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios depende de lei específica que fixe as áreas passíveis de se aplicar a penalidade. Através da leitura do artigo 276 constata-se que o instrumento punitivo do IPTU

progressivo somente poderá ser aplicado na hipótese de já ter sido aplicado o parcelamento, edificação, ou utilização compulsórios. E, o último instrumento, a desapropriação, só será aplicada se os dois anteriores houverem sido aplicados, como dispõe o artigo 280.

A grande problemática do sistema foi delegar para lei específica o requisito da definição de áreas onde os instrumentos punitivos possam ser aplicados. Passados mais de quatro anos da entrada em vigor da Lei que aprovou o III Plano Diretor de Pelotas e ainda não há definição legal quanto a estas áreas.

O entrevistado número um (PE) ao ser indagado pelo entrevistador sobre a aplicabilidade de instrumentos punitivos aos proprietários de imóveis que não estavam cumprindo sua função social respondeu que os mesmos nunca foram aplicados:

Entrevistador pergunta: *“tu chegas a ver alguma aplicação prática de algum instrumento punitivo do plano diretor?”*

Entrevistado responde: *“não, punitivo tu dizes aquele do IPTU progressivo, ou desapropriação? Não, até hoje não vi.”*

A questão de falhas na aplicabilidade legislativa do III Plano Diretor de Pelotas também se mostra presente nas reuniões do CONPLAD, conforme ata número 18/07 de 07/11/2007:

[...](PP) ainda ressaltou que o projeto de lei será avaliado quanto aos aspectos de aplicabilidade legislativa e processo participativos sem objetivar mudança de conteúdo; [...](PE) revelou estranheza ao ver distanciamento das regras do Estatuto das Cidades e que denota que deveria ter havido um estudo mais aprofundado sobre o mesmo; [...](PE) lembrou que na entrega do Projeto de Lei do III Plano Diretor de Pelotas já haviam comentários sobre falhas de aplicabilidade legislativa.

Vislumbra-se, então, que o III Plano Diretor de Pelotas já nasceu com falhas na aplicação de suas normas, demonstrando a falta de acompanhamento tanto por técnicos jurídicos como por parte dos vereadores. Com relação a estes últimos, a situação foi evidenciada de forma patente.

Nas palavras do entrevistado número cinco (UE):

“Não, não houve a participação da Câmara de Vereadores, e as vezes o vereador vai ali assina uma ata e desaparece, toma um cafezinho e aparece na televisão e depois desaparece. Não te digo até que não estavam presentes, mas o comprometimento da Câmara não existiu. E essa não é uma avaliação só

minha...tínhamos um pesar pelo não comprometimento da Câmara de Vereadores...Aliás a Câmara não acompanha o CONPLAD, historicamente.”

O entrevistado número dois (PP) assevera que inclusive a Câmara de Vereadores abriu mão de sua cadeira no CONPLAD após a aprovação do III Plano Diretor de Pelotas, retundando no prejuízo para que as leis complementares sejam elaboradas e aprovadas:

“A gente pensa, foi elaborado um Plano e tá bom e agora?...A Câmara de Vereadores por exemplo, não está envolvida...Até duas gestões atrás havia cadeira para a Câmara mas eles não participam, acabaram abrindo mão desta cadeira...Como eles vão entender depois do que foi tratado se eles não participam do processo, da lei que deve ser votada.”

Neste ponto, há que se ressaltar não só a pouca importância por parte da Câmara de Vereadores com a elaboração do III Plano Diretor de Pelotas, mas também as faltas reiteradas de conselheiros do CONPLAD às reuniões. De todas as atas analisadas, deixaram de ser realizadas um total de 20 reuniões por insuficiência de quorum.

As ausências de conselheiros restaram, por diversas vezes, salientadas nas reuniões, destacando-se as seguintes atas:

Ata de número 09/04 de 28/04/2004:

[...](PE) solicitou que fosse enviado um Ofício ao Sr. Prefeito requerendo a substituição das entidades municipais que não tem comparecido as reuniões, conforme determina o Regimento interno, com a solicitação de indicação de cadeiras permanentes ao ETPD e PGM.

Ata de número 02/05 de 26/01/2005:

O próximo item dos informes versou sobre o número de faltas das seguintes entidades com assento no CONPLAD: Associação dos Deficientes Físicos de Pelotas com três faltas em reuniões ordinárias, UPACAB com quatro faltas em reuniões ordinárias e seis consecutivas, a SMTT com três faltas em reuniões ordinárias, SMDE com quatro faltas em reuniões ordinárias e seis consecutivas e SMDR com três faltas em reuniões ordinárias.

Portanto, o processo de elaboração do III Plano Diretor de Pelotas atravessou um problema de comprometimento e a ausência de empenho já na sua criação, o que obviamente, também, aparece após a aprovação do mesmo, inclusive com o esvaziamento da discussão sobre o planejamento da cidade e do próprio

CONPLAD. Ao tratar da decadência do CONPLAD, o entrevistado número um (PP) afirma:

“A participação depois do Plano Diretor é como se a Lei tivesse esgotado o assunto...A gente tentou de todas as formas atualizar um site divulgando as atas das reuniões, tudo. O ano passado tivemos muita dificuldade, nem secretário tínhamos. Quando dava se fazia as atas. Em termos de organização ficou muito ruim. Algumas atas nem se tem. Porque quem dá essa estrutura é o Poder Executivo, então vai muito da questão política, do interesse de manter esse Conselho ou não. É difícil, o CONPLAD passou a enfrentar muitas dificuldades. O CONPLAD se esvaziou após aprovação do Plano.”

Além desta questão, também, foi conferida a falta de fiscalização do Poder Público após a aprovação do III Plano Diretor de Pelotas, o que inviabiliza a aplicação da Lei. O entrevistado número quatro (PP) ao ser indagado sobre o tema respondeu: *“A fiscalização..., para acontecer a legislação tem que acontecer a fiscalização...Tem que ter estrutura para fiscalização.”*

Quanto ao objeto de estudo deste trabalho, qual seja a função social de imóveis urbanos, não foi diferente. Como esta questão envolve a segregação espacial e o desenvolvimento social, não se pode deixar de citar a forma como o lado social restou tratado. Conforme analisado em capítulos anteriores, a questão social, em muitos momentos, foi deixada de lado. O entrevistado número quatro (PP) corrobora o entendimento:

“Com relação à população carente vi pouca coisa. Alguma coisa de tirar pessoas de áreas de risco, como na beira do canal São Gonçalo para outros lugares só que daí entram outros problemas como a ocupação a posse e a prefeitura de interesse da prefeitura em regularizar as áreas...Só que fica uma coisa que não vai para frente. E daí, quem é o interessado? O posseiro, mas este não consegue. Pode existir áreas para realocar as pessoas carentes no Plano, mas não ocorreu...Haviam outros interesses...”

A ausência de preocupação com a questão social, também, foi salientada nas reuniões do CONPLAD. A ata de número 03/07 de 21/03/2007 assim dispõe:

O Sr. [...] disse que a Câmara de Vereadores não conseguiu se dedicar ao Plano no final do ano de 2006 por causa das eleições e que recebeu um comunicado de que, em março de 2007, o Plano Diretor lhes seria entregue. Depois disto ele será revisado por Comissão Específica e Audiências Públicas, e provavelmente levará mais um ano para ser aprovado. Disse

que a Prefeitura cumpriu seu papel e concorda que a parte social ficou prejudicada.

Dessa forma, ausente comprometimento de alguns conselheiros do CONPLAD e da Câmara de Vereadores, somado às falhas de aplicabilidade das normas do III Plano Diretor de Pelotas, à ausência de fiscalização do Poder Público após sua aprovação e falta de olhar social explicam a pouca efetividade que apresenta o instrumento.

A ausência de eficácia do Plano reflete não só os problemas de sua elaboração, mas também a disputa travada em torno do direito de dizer a cidade e, conseqüentemente, a propriedade imobiliária.

Contudo, há que se analisar, por fim, os reflexos que o III Plano Diretor de Pelotas sob a ótica da luta interna no âmbito do campo urbanístico, do CONPLAD, trouxe para o instituto da função social da propriedade urbana, o que será melhor tratado nas considerações finais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação buscou analisar a função social da propriedade urbana na discussão, elaboração, aprovação do III Plano Diretor de Pelotas e ainda, a participação popular - no contexto de campo de lutas desenvolvido por Pierre Bourdieu e ideia específica de campo urbanístico idealizada por Jeová Martins. Ao final, analisou-se e discorreu-se sobre a efetividade do instrumento.

A pesquisa de campo fundada na análise das atas de reuniões realizadas pelo Conselho do Plano Diretor e assembleias públicas de discussão do Plano se deu no período em que houve o debate deste, totalizando 160 encontros. Além do acompanhamento através das atas foram realizadas entrevistas que as confirmaram ou complementaram, transformando o texto em palavras fidedignas com os debates ocorridos no âmbito do CONPLAD.

Ainda que explorada de forma superficial, constata-se a influência ainda vigente das políticas urbanas no sentido macro sobre a cidade de Pelotas, isto é, como ocorreu com o Banco Nacional da Habitação em não apresentar planejamento nas suas ações para implementação de conjuntos habitacionais para classes populares, ocasionando segregação espacial, com condomínios em áreas periféricas, ocorreu no III Plano Diretor de Pelotas com aprovação de loteamentos em Áreas de Interesse Social com medidas de lotes inferiores para as demais áreas, gerando imóveis inadequados para moradia sadia.

Desde o início constatou-se, com a comparação acima, que a função social da cidade foi relegada no III Plano Diretor de Pelotas e muito mais que isto, nem mesmo foi abordada de forma expressa e específica, o que refletiu nas diretrizes e normas com relação à função social da propriedade urbana.

Como já referido, associou-se à ideia de que um imóvel para cumprir sua função social deve apresentar uso compatível com alguma das prerrogativas que se entende advir da função social da cidade, isto é, voltado ou para habitação, trabalho, mobilidade urbana e lazer. E ainda, que esta utilização se coadune com a preservação do meio ambiente.

A moradia, como direito fundamental que é, guarda relação direta com o desenvolvimento do ser humano e, por tal motivo, merece atenção especial ao se falar em função social da propriedade imobiliária. A importância do direito à moradia é salientado por Ingo Wolfgang Sarlet (2011, p.67):

Já após a entrada em vigor da Constituição, outras novidades foram objeto de previsão pelo poder de reforma constitucional. Digna de nota, neste contexto, é a inclusão (de forma expressa) do direito à moradia no artigo 6º (dos direitos sociais), por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000.

Ao tratar novamente da questão da moradia vinculada agora à dignidade humana, o autor ressalta a omissão do Constituinte quanto aos parâmetros qualitativos mínimos para uma vida saudável:

Como direito autônomo, a definição do conteúdo (objeto) do direito à moradia não pode, de modo especial por força de sua vinculação à dignidade da pessoa humana, prescindir de parâmetros qualitativos mínimos para uma vida saudável, de tal sorte que, a despeito da omissão do Constituinte quanto a este aspecto, não se poderá dispensar tanto uma concretização legislativa e jurisprudencial, quanto o recurso aos parâmetros já definidos no âmbito da proteção internacional dos direitos sociais, econômicos e culturais (para utilizar aqui a expressão corrente na doutrina e direito internacional positivo) (SARLET, 2011, p. 330).

Pois bem, salientar a importância do direito à moradia e sua ausência de aplicabilidade imediata no que diz respeito às políticas públicas se faz necessário, tendo em vista que ao legislador municipal resta, então, impor normas para que haja eficácia no que tange a este direito fundamental. E, para esta concretização o legislador pode tomar em conta o Estatuto da Cidade e mais ainda, aprovar um plano diretor compatível com o conceito moderno de morar, legislativamente aplicável e que puna a não utilização, ou subutilização de imóveis habitáveis.

No entanto, conforme a análise realizada durante este trabalho, constata-se que, apesar de haver tratativas quando da elaboração do III Plano Diretor de Pelotas no que tange a formas de melhoria e disponibilização de habitação, as mesmas foram ínfimas e pouco conclusivas. Por outro lado, ainda restaram aprovadas disposições que vão de encontro à função social da cidade, como por exemplo a aprovação de condomínios urbanísticos fechados com medidas de arruamento inferiores a concebidas para as vias públicas, o que no futuro tende a causar um problema de mobilidade urbana em seu entorno, ainda que o Poder Público determine a abertura dos mesmos.

Ao se falar em condomínios fechados impõe destacar o movimento agregado em torno deste tipo de empreendimento, os quais, por um lado beneficiam os que detêm condições financeiras de residir nos mesmos, mas, de outro, segregam espacialmente os habitantes de uma mesma cidade, diminuindo as

relações interpessoais, levando a considerar que o planejamento urbano vai além das representações físicas no solo:

Se os planejadores urbanos e os homens de negócios, os credores e os legisladores que apreenderam com os planejadores continuarem aferrados a presunções não comprovadas de que lidam com um problema das ciências físicas, o planejamento urbano não progredirá de maneira alguma. É natural que ele estanque. Falta-lhe o primeiro requisito para uma linha de pensamento prática e progressista: o reconhecimento do tipo de problema em questão. À falta disso, ele encontrou um atalho para um beco sem saída (JACOBS, 2011, p. 489).

Há de se concluir que se está diante de um Plano Diretor que não ingressou no aspecto das relações humanas, que não tratou da questão da desigualdade social, a qual acarreta na segregação espacial, caso não haja elementos integradores aplicados no solo urbano.

Tal evidência, também, constata-se no tratamento dado aos imóveis ociosos ou subutilizados - os quais favorecem apenas a especulação imobiliária, prejudicando sobremaneira os não proprietários - uma vez que, o III Plano Diretor de Pelotas apresentou-se flexível e inaplicável.

No seguimento, concluí-se que, o III Plano Diretor de Pelotas ao tratar da questão do trabalho trouxe inovação importante no que concerne aos usos permitidos dos imóveis urbanos. Ao excluir da legislação o zoneamento (o qual era de zonas definidas para cada atividade no II Plano: residencial, comercial e industrial) e incluir o sistema de integração de atividades (possibilidade de em uma mesma região termos a presença de moradias, comércios e indústrias) abriram-se novas alternativas para a utilização de cada imóvel, tornando mais simples ao proprietário do imóvel destiná-lo a algum uso. Assim, este foi um dos pontos altos do III Plano Diretor de Pelotas, merecendo destaque e aprovação.

Portanto, todo e qualquer imóvel que esteja apto frente às normas ambientais, pode se destinar tanto à moradia, comércio ou indústria, tornando o mesmo passível de usos diversos, livrando-o dos limites, anteriormente, imposto quanto às atividades passíveis de ser implementadas. Esta alteração, excluindo limitações, reflete diretamente na questão da função social da propriedade urbana que o imóvel deve cumprir, uma vez que ao proprietário não restam empecilhos para dar utilização ao seu bem.

Então, no ponto do trabalho, conclui-se que o III Plano Diretor de Pelotas abarcou o conceito de função social da propriedade urbana e contribuiu para que a

mesma seja implementada e cumprida na cidade, muito embora os instrumentos punitivos para quem não a cumpre sejam inaplicáveis dada a ausência de legislação complementar, como já exaustivamente referido.

Ao tratar-se do trabalho, necessariamente, deve-se ter em mente o estudo paralelo com a mobilidade urbana, tendo em vista os deslocamentos diários que muitos dos trabalhadores têm de realizar todos os dias para chegar aos seus locais de trabalho. Com a medida tratada acima, da exclusão do zoneamento, o estabelecimento de atividades comerciais e industriais podem se aproximar das zonas tidas como eminentemente de uso residencial, o que por si só pode refletir em melhora na mobilidade, evitando deslocamentos por meio de veículo particular, ou sobrecarga do transporte público.

Afora isto, houve tratamento específico quanto as vias de tráfego de automotores e ciclovias, sem contudo, definir os locais de implementação destas, o que é um retrocesso.

A função social da propriedade urbana no que atine à mobilidade urbana, então, tem como mote muito mais a iniciativa pública em criar os mecanismos para melhorá-la, sendo impensável transferir aos proprietários de imóveis esta tarefa, com exceção do cuidado que estes devem ter com as calçadas. E, neste ponto, há que se ter em mira a mobilidade, também, dos deficientes físicos, muitas vezes limitados em seu deslocamento em razão de calçadas fora dos padrões que devem ser exigidos. Aqui, então, mais uma vez, constata-se e conclui-se que a função social não foi tratada com minúcia, pois o proprietário que não cumpre com esta obrigação do direito de propriedade raramente é punido, haja vista a falta de fiscalização do Poder Público, como salientado pelos entrevistados.

Em se tratando do quarto item passível de se determinar o cumprimento da função social da propriedade urbana, o lazer, conclui-se pela irrelevante contribuição do III Plano Diretor.

Esta conclusão está baseada na falta de discussões sobre o tema, culminando no documento com apenas dois dispositivos a respeito da questão e que não trazem aplicabilidade imediata para a urbe, apesar de que os locais para o lazer devam ser tratados como essenciais para que possa haver maior contato, integração social e, também, vigilância sobre a população jovem, evitando a drogadição e criminalidade.

É fato notório que as cidades necessitam de mais áreas livres, o que é salientado por todos os preocupados com planejamento urbano:

Se perguntarmos a um construtor como fazer para melhorar seu projeto na cidade tradicional, ele responderá, como se fosse uma virtude patente: Mais Áreas Livres. Se perguntarmos a um técnico sobre os avanços nos códigos de zoneamento progressistas, ele mencionará, mais uma vez como uma virtude patente, os incentivos a Mais Áreas Livres. Se andarmos com um planejador por um bairro desvitalizado, já marcado por parques vazios e jardins descuidados cheios de papéis velhos, ele vislumbrará um futuro de Mais Áreas Livres (JACOBS, 2011, p. 98).

Porém, as referidas disposições do Plano são genéricas e não abarcam nem sequer fazem referência a tipos de parques urbanos a serem implementados, bem como seus usos, o que soa como pensamento retrógrado, em contrariedade evidente com a função social da cidade e, em consequência, com a função social da propriedade urbana.

Ao não prever a implementação de parques com usos definidos, aliado ao fato de que a desapropriação de imóveis ociosos que serviriam para tal fim barrar na inaplicabilidade legislativa do próprio III Plano Diretor, entende-se, como acima salientado, que este documento deixou a desejar no item lazer da função social da propriedade urbana.

Com relação ao tratamento dado ao meio ambiente natural não foi diferente, o III Plano Direto de Pelotas tratou do assunto de forma simplista. Em verdade, criou Áreas de Especial Interesse Ambiental, bem como incluiu a diretriz de conjunção harmônica entre o desenvolvimento econômico e preservação do meio ambiente. Entretanto, parece que o fez de forma generalista, sem ações concretas e aplicabilidade.

Positiva e concretamente, encontra-se a inclusão no Plano da obrigatoriedade no reaproveitamento das águas pluviais para aprovação de condomínios urbanísticos, até porque a proliferação deste tipo de empreendimento mostrou-se intensa após a aprovação daquele.

No todo, conclui-se pela ausência de debates sobre o meio ambiente e, conseqüentemente, aprovação de um Plano carente de mecanismos que impusessem postura aos proprietários de imóveis compatível com a preservação do ambiente natural.

As conclusões acima quanto aos quatro itens que se fixou para o estudo do cumprimento da função social, somado à proteção ambiental traduzem a luta

travada no âmbito do CONPLAD, em que os interesses dos três grupos de conselheiros apresentaram suas ideias e intentaram enaltecer seus capitais, com o fito de poder dizer o dever ser da cidade, isto é, agregar para si o capital simbólico, integrante do campo de lutas urbanístico.

O dever ser da cidade pode ser visto sob vários aspectos e na elaboração e aprovação do III Plano Diretor de Pelotas encontraram-se os anseios dos grupos formadores do CONPLAD bem definidos e muitas vezes antagônicos. A tensão de interesses dentro de conselhos participativos é muito relevante para a comunidade, uma vez que acarreta maturidade no debate e evolução nas temáticas.

No entanto, a conclusão é de que a sociedade não teve a informação necessária para ingressar na discussão e, então, debater à altura com o grupo de conselheiros formado pelo Poder Público e grupo formado pelos Produtores do Espaço.

Muito embora a participação popular tenha sido oportunizada, entende-se que o foi apenas por uma questão de obrigatoriedade legal e não pela preocupação em se estabelecer o acompanhamento e debate efetivo pela população. Esta situação remete ao sistema de planejamento urbano de outrora, em que não havia nenhum tipo de participação e as classes elitizadas, então, detinham o monopólio de dizer o dever ser da cidade. Impõe ressaltar que, os problemas de planejamento das cidades são hoje evidentes e os processos resolutivos também o são:

Os processos que ocorrem nas cidades não são misteriosos, passíveis de compreensão somente por especialistas. Podem ser compreendidos por quase todo mundo. Várias pessoas comuns já os compreendem; acontece que elas não lhes deram nomes ou levaram em conta que, ao compreender esses esquemas triviais de causa e efeito, podemos também dar-lhes direção, se quisermos (JACOBS, 2011, p. 491).

Portanto, não deve ser mantida uma atmosfera de tecnicidade já superada, pelo contrário, deve-se informar para melhor entender e com isto gerar ambientes de debates – como o CONPLAD – em que a efetiva participação popular não fique à margem. E, como as relações sociais advindas do CONPLAD se projetarão no solo, aquelas devem ser equânimes, sem a prevalência de interesses econômicos, ou políticos de parcela menor da população, com o fim de evitar que seja mantida a ideologia consagrada no passado:

Quando na base da operação, existe uma reivindicação, temos fortes chances de encontrar uma correspondência entre a ideologia da reivindicação e as formas urbanas suscitadas, mais do que entre seus respectivos conteúdos sociais (CASTELLS, 1983, p. 452).

A partir destas análises, conclui-se que a função social da propriedade urbana restou prejudicada pela forma como se deu a participação popular na elaboração do III Plano Diretor de Pelotas, uma vez que são os usuários do espaço que sofrem os prejuízos, principalmente, as classes populares, que não dispõem de moradia própria, dependem do transporte público, na maioria empregados e não dispõem de condições de frequentar locais de lazer particulares, com infraestrutura adequada.

Outro fator preponderante para que a questão da função social da propriedade fosse relegada e tratada de forma superficial foi a influência dos capitais econômico e político. As discussões, claramente, foram direcionadas a assuntos que não tratavam diretamente da função social, evidenciando a proteção dos detentores da propriedade e dos meios de produção.

Por fim, dentre as questões relevantes contidas no III Plano Diretor de Pelotas para que a função social da propriedade seja cumprida no território pelotense destaca-se a efetividade do Plano e, conclui-se, novamente, que o instituto se apresentou pífio.

Como explanado no último capítulo, a primeira grande questão relacionada à efetividade do III Plano Diretor de Pelotas diz com relação aos instrumentos punitivos do proprietário que não faz cumprir a função social de seu imóvel urbano. Conforme visto, o Plano, a despeito de prever as penalidades, posterga para momento posterior – aprovação de lei específica - a aplicabilidade das medidas.

Além disto, importante ressaltar a ausência de fiscalização do Poder Público frente à utilização, ou não da propriedade urbana, o que associado com a inaplicabilidade legislativa dos instrumentos do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo e desapropriação, transformam o instituto da função social da propriedade em mera previsão teórica contida no III Plano Diretor de Pelotas.

Apesar de que a análise tenha sido sobre um campo específico e local, pode-se perceber que alguns dos fatores contribuintes para que se pudesse concluir pelo pouco subsídio ofertado pela forma como foi elaborado e aprovado o III Plano

Diretor de Pelotas para o planejamento urbano encontram-se presentes em outros campos, outras localidades. O tensionamento de forças no interior do campo estudado revelou a prevalência dos capitais econômico e político, demonstrando o quanto a desigualdade ainda se encontra presente nas tomadas de decisões, evidenciada, também, em outras áreas em que o Poder Público ocupa cadeira decisiva.

Este fato não só revela a fragilidade do processo – o qual, como se viu em muitas passagens, tratou-se apenas de formalidade exigida legalmente – mas também a ausência de políticas sociais que possam fortalecer as classes populares para que possam fazer frente, agregar capitais passíveis de alavancar seus ideais para a urbe, para o dizer a cidade e assim tornar o Direito à Cidade concreto.

Não é demais, a fim de concluir todo o trabalho, frisar a falta de comprometimento evidenciado tanto no que se refere ao Poder Público, como também à população em geral, o que remete a uma reflexão sobre o papel de cada um no planejamento da cidade, bem como o aspecto das relações travadas no meio social, as quais conferem à urbe mais do que produções materiais – prédios, ruas, pontes, etc – mas um debate acerca da própria condição humana perante os demais.

BIBLIOGRAFIA

ALFONSIN, Betânia. **O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas.** Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/53164503/Betania-Alfonsin-O-Estatuto-da-Cidade-e-a-construcao-de-cidades-sustentaveis-justas-e-democraticas>>. Acesso em 19/05/2011 às 20:35 hs.

ALFONSIN, Jacques Távora. A Função Social da Cidade e da Propriedade Urbana como Propriedade de Funções. In: ALFONSIN, Jacques Távora. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade.** 1. ed. Porto Alegre: Editora Fórum, 2004, p. 55.

_____. Breve Apontamento sobre a Função Social da Propriedade e da Posse Urbanas à Luz do Novo Estatuto da Cidade. In: ALFONSIN, Jacques Távora. **Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras.** 1. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002, p. 64.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional.** 3. ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002. p.4.

BONNEWITZ, Patrice. **Primeiras Lições sobre a Sociologia de Pierre Bourdieu.** 1. ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2003, pp. 53, 54 e 55.

BORN, Liane Nunes; JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). A Política de Mobilidade Urbana e os Planos Diretores. In: BORN, Liane Nunes; JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas.** 1. ed. Rio de Janeiro: LetraCapital, 2011, p. 155.

BOURDIEU, Pierre. **Una invitación a la sociología reflexiva.** 1.ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina S.A., 2005, pp. 149, 150, 151, 154, 155, 157, 159.

_____. **As estruturas Sociais da Economia.** 1. ed. Porto: Campo das Letras – Editores S.A, 2006. p. 161.

_____. **Questões de Sociologia.** 1. Ede. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero Limitada, 1983, pp. 89, 90 e 103.

CÁMARA DE DIPUTADOS. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Disponível em: <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>>. Acesso em 25/11/2010, 19:06 hs.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana.** 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983, pp. 46, 452.

CRUZ, Paulo Márcio. A Democracia Representativa e a Democracia Participativa. In: CRUZ, Paulo Márcio. **Direitos Fundamentais e Justiça.** 1. ed. Porto Alegre: HS Editora, 2010, p. 215.

DIAS, Daniella Maria dos Santos. **Planejamento e Desenvolvimento Urbano no Sistema Jurídico Brasileiro Óbices e Desafios.** 1. ed. Curitiba: Juruá, 2012, p. 25.

FERNANDES, Edésio; FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coordenadores e Co-autores). A Nova Ordem Jurídico-Urbanística no Brasil. In: FERNANDES, Edésio; FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coordenadores e Co-autores). **Direito Urbanístico Estudos Brasileiros e Internacionais**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 9.

FIGUEIREDO, LúciaValle. Licenças urbanísticas. *Revistas de Direitos Públicos*. V. 22, n. 90, p.190. In: PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Função Social da Propriedade Urbana e o Plano Diretor**. 1. Ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007, p. 69.

FURASTÉ, Pedro Augusto. **Normas técnicas para o trabalho científico: explicitação das normas da ABNT**. 16.ed. Porto Alegre: Dáctilo Plus, 2012.

GROSSI, Paolo. **História da Propriedade e Outros Ensaio**s. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 5.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. 3. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011, p. 98, 489, 491.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à Cidade**. 5. Ed. São Paulo: Centauro Editora, 2001, pp. 113, 134..

MARTINS, Jeová Dias. **As Regras da Metrópole Campo Urbanístico e Ordem Social na Região Metropolitana de São Paulo**. Universidade de Brasília. Brasília: 2006, pp. 37, 38, 113 e 134.

MARX, Karl. **O Capital**. 4. ed. livro 1, vol. 1. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1973. pp. 42 e 43.

_____. **Manuscritos Económicos Filosóficos**. 1. ed. Lisboa: Editora Edições 70, 1975, p. 57.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 1. ed. São Paulo: RT, 1988, p. .

MELLO, Cláudio Ari. Direito Fundamental à Propriedade Privada e Função Socioambiental: regulação ou limitação do conteúdo essencial. In: MELLO, Cláudio Ari. **Direitos Fundamentais e Justiça**. 1. ed. Porto Alegre: HS Editora, 2010, p. 131.

MENDONÇA, Jupira Gomes de; FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coordenadores e Co-autores). Legislação Urbanística e Segregação Socioespacial em Belo Horizonte. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (Coordenadores e Co-autores). **Direito Urbanístico Estudos Brasileiros e Internacionais**. 1. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, pp. 308/309.

MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, p. 423.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 96

MUNICÍPIO DE PELOTAS. **Gestão Urbana.** Disponível em: http://www.pelotas.com.br/politica_urbana_ambiental/planejamento_urbano/III_plano_diretor/plano_diretor/plano_trabalho.htm, acesso em 06/07/2012 às 07:00)

MUNFORD, Lewis. **A Cidade na História.** 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2009, p. 124.

PACHECO, Júlio César de Carvalho. **Os Direitos Sociais e o Desenvolvimento Emancipatório.** 1. ed. Passo Fundo: Editora IMED, 2009, p. 148.

PALÁCIO DO PLANALTO. **Subchefia para Assuntos Jurídicos.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm. Acesso em: 30/11/2010 às 19:54 hs.

PIRES, Lilian Regina Gabriel Moreira. **Função Social da Propriedade Urbana e o Plano Diretor.** 1. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2007, pp. 95 e 125.

PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. Disponível em: http://pfdc.pgr.mpf.gov.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/direitos-humanos/declar_dir_homem_cidadao.pdf

RUSSO, J. P. R. ; SPAREMBERGER, R. F. L. ; RAMMÊ, Rogério Santos . Direitos humanos, direitos sociais e as questões habitacionais brasileiras. In: **II Congresso de Direito Urbano-Ambiental:** Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade, 2011, Porto Alegre. Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental: Congresso comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade. Porto Alegre : Exclamação, 2011. v. 2. p. 855-874.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos; JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). O Sistema de Gestão e Participação Democrática nos Planos Diretores Brasileiros. In: SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos; JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade:** balanço crítico e perspectivas. 1. ed. Rio de Janeiro: LetraCapital, 2011, pp. 260/261.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela Mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade.** 7. ed. São Paulo: 2000, p. 287.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais.** 10. ed. Porto Alegre: 2011, pp. 67, 330.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidades de uma Nova Ordem Legal Urbana Justa e Democrática. In: Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. 1. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002, pp. 84, 88, 89 e 246.

_____. Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. 1. ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1997, p. 260.

SOUZA Maria Adélia A. de; DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). O II PND e a Política Urbana Brasileira: Um contradição evidente. In: SOUZA Maria

Adélia A. de; DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). **O Processo de Urbanização no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010, pp. 122 e 126.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Capitalismo e Urbanização**. 15. ed. São Paulo: Contexto, 2010, pp. 12 e

STRECK, Danilo Romeu; ADAMS, Telmo. **Lugares da participação e formação da cidadania**. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/24/1588>> Acesso em 28/05/2012 às 19:54.

VILLAÇA, Flávio; DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). Um Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil. In: VILLAÇA, Flávio; DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). **O Processo de Urbanização no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2010.

VATICANO. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_po.html>