

PLANO DIRETOR: alguns pressupostos para sua efetiva implementação¹

Cláudio Martinelli Murta
Emerson Maia do Carmo
Fátima Cristina de Moura Lourenço
Fuad Zamot
Jean Marcel de Faria Novo
Levy Pinto de Castro Filho
Márcio dos Santos Barros
Sérgio Paulo Vieira Villaça

PALAVRAS-CHAVE: plano-diretor, gestão democrática, função social da propriedade

¹ Artigo coordenado por Márcio Barros e Fátima Cristina de Moura Lourenço inserido na linha de pesquisa "Plano Diretor e o Estatuto da Cidade", desenvolvida no âmbito da Escola de Contas e Gestão - ECG, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - TCE-RJ. Apoio metodológico de Maurício Martins do Carmo

RESUMO: Este artigo tem como objetivo discorrer sobre alguns dos principais problemas que deverão ser enfrentados pelos municípios brasileiros ao implementar as ações preconizadas pelo plano diretor, que a fim de que não se configure como mera carta de intenções - ensejará processo no qual caberá rigoroso controle descentralizado e democrático. Dos vários aspectos relativos a questões urbanas e rurais que deverão ser levados em conta nessa tarefa, centramos nossos estudos em apenas alguns: função social da propriedade, adaptação da legislação municipal e gestão democrática.





INTRODUÇÃO

Fruto da modernização do estado brasileiro, e após onze anos de discussão no Congresso Nacional e com a sociedade civil, entrou em vigor, em 10 de outubro de 2001, a Lei Federal 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais para a política de desenvolvimento urbano e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e propriedade urbana.

Em decorrência do Estatuto da Cidade, surgem importantes conquistas para a sociedade brasileira, tais como gestão democrática da cidade, com participação popular na formulação e implementação de programas e projetos de desenvolvimento urbano e o direito a cidades sustentáveis.

Fazer com que esta lei produza efeitos concretos, de suma importância para assegurar melhores condições de vida urbana para a atual e as futuras gerações, depende da participação ativa, não só dos administradores locais, mas também da população e organizações representativas da sociedade.

Entre os vários instrumentos da política urbana mencionados pela lei, surge o plano diretor. Seu objetivo é cuidar da função social da propriedade urbana, garantida pelo atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento das atividades econômicas. Obrigatoriamente, por lei, aproximadamente 1.700 municípios acabaram de elaborar ou rever seu plano diretor.

Como instrumento básico da política municipal de desenvolvimento e ordenamento da expan-

são urbana, deve o plano diretor estabelecer diretrizes e instrumentos para o crescimento ordenado da cidade. Como abrange todo o território do município, suas diretrizes também devem se estender aos outros núcleos urbanos - por exemplo, às sedes dos distritos eventualmente existentes.

Este artigo discorre, ainda, sobre a função social da propriedade e as importantes adequações da legislação tributária a que os municípios deverão proceder, como à relativa ao Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo. Como o plano diretor deve apontar prioridades, restrições, critérios, instrumentos e princípios que norteiem as políticas públicas, cabe a regulamentação destas à legislação ordinária, elaborada de acordo com a importância dos temas de interesse local, como transportes, meio ambiente, saúde e educação. O mencionado IPTU Progressivo no Tempo é um exemplo, mas caberia ainda refletir sobre diversas outras questões, tais como as relativas à Lei do Perímetro Urbano, ao Imposto Territorial Rural (ITR), ao Uso e Ocupação do Solo e à Lei Orçamentária.

Sendo o plano diretor ferramenta fundamental ao processo de planejamento municipal, há de estabelecer metas e diretrizes para o desenvolvimento local, ou seja, aonde se pretende chegar e de que forma. O plano diretor exige visão geral voltada para o futuro dos principais aspectos do município como um todo. Dele não devem fazer parte programas e projetos específicos, muito importantes para a produção dos resultados pretendidos, mas que integrarão outros documentos. Assim sendo, a última seção do presente trabalho oferece algumas reflexões sobre aspectos cruciais para o êxito do plano diretor, como o controle social, a auditoria e o governo eletrônico, aspectos fundamentais da ampla gama de ações que assegurem a gestão democrática do plano diretor.

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E ADEQUAÇÃO DA LEGISLAÇÃO

Desde os tempos mesopotâmicos, quando surgem os primeiros núcleos urbanos, a cidade é objeto de reflexões, tendo em vista sua adequada organização e estruturação. À proporção que as pequenas aldeias se transformavam em urbes, surgia a necessidade de organização tanto das atividades de seus moradores como do espaço por eles ocupado.

Aos muçulmanos é creditada a criação do zoneamento urbano, com a delimitação de áreas específicas para estabelecimentos comerciais, residenciais, religiosos, recreativos. Era comum habitantes de cidades da Antigüida-



de criarem certas áreas para encontros ou destinações específicas.

Na Grécia clássica, Hipodamus de Mileto, por muitos historiadores considerado o pai do planejamento urbano, planejou cidades buscando ordem e regularidade, em contraste com o emaranhado urbano comum à época. Ficou ainda conhecido pelas suas teorias e idéias sobre o uso da terra e a localização de edifícios.

Aristóteles consolida o conceito de estado intimamente ligado à polis, em que avulta o senso de comunidade. A concepção de indivíduo, com seus interesses, como elemento central das conjecturas filosóficas no âmbito da cidade somente tomaria corpo no século XVII, com Hobbes, para quem a sociedade organizada é criada por um contrato social em que cada indivíduo cede uma parcela da sua liberdade em prol do bem comum.

Durante o Renascimento, período de grande desenvolvimento artístico, planejadores urbanos desenhavam partes de cidades em grande escala, criando grandes áreas para solucionar a questão da superlotação dos templos antigos. Para Dacanal (2004), muito da estética urbana atual é herança de tal período, bem como a consciência humana em relação ao meio ambiente.

Com a Revolução Industrial, a população de muitas cidades européias e americanas começou a aumentar rapidamente, devido ao acentuado êxodo rural. Ao mesmo tempo acontecia uma revolução nos transportes, o que induziu à superlotação e degradação das regiões industrializadas.

Hough (1990) afirma que os males resultantes do industrialismo contribuíram para os movimentos sociais emergentes do século XIX. Assim, governos tomaram medidas para melhorar a qualidade de vida nas cidades por meio de áreas verdes e separação de zonas industriais e residenciais, sem contudo, lograrem efeitos significativos.

A cidade moderna, afirma Lamas (1992), buscou a ruptura com os traçados urbanos formais. A unidade básica da urbanística moderna é o edifício de habitações que se adapta ao terreno, visando à melhor posição em relação aos ventos e sol, em busca da salubridade. A rua passa a ter função de circulação e serviço, deixando de ser elemento que define o quarteirão. A cidade moderna também se caracteriza pelo funcionalismo, ou seja, pela separação e organização das principais funções da cidade - habitar, trabalhar, recrear e circular, como propôs a Carta de Atenas em 1933.

Dacanal (2004) conclui que o modernismo e até mesmo as concepções urbanísticas utópicas mais atuais caracterizam-se como reação à urbanística tradicional. Em termos de qualidade ambiental propõe facilidade de acessos e transportes, separação das funções urbanas,



liberação do solo para a circulação de pedestres e incremento das áreas verdes. Sugere, ainda, aproveitamento da luz solar e canalização de ventos para a salubridade habitacional, além de uso de formas puras nos edifícios, empregando-se a alta tecnologia construtiva e a serialização.

A explosão populacional das décadas de 50 e 60 criou problemas como congestionamentos, poluição e falta de moradia. O êxodo rural cada vez mais intenso, aliado à dificuldade do poder público em criar políticas habitacionais adequadas são fatores que têm levado ao crescimento dos domicílios em favelas até os dias atuais.

Assim, é na periferia (onde reside quase metade dos habitantes das maiores cidades) que se reúnem os grandes problemas das cidades do Brasil: falta de calçamento, pavimentação de ruas e saneamento básico; ausência de controle de enchentes, bem como medidas para se evitar alagamentos; falta ou insuficiência de serviços de saúde (que acarretam demanda superior à capacidade em regiões vizinhas que deles dispõem), educação, transportes, recolhimento de lixo e segurança (Marques, 2005). Atualmente, conforme Souza (2002), o planejamento urbano passa a congregar, além de arquitetos, cientistas sociais de diferentes formações, destacando-se geógrafos e especialistas em direito urbano. Se, por um lado, houve longos períodos de planejamento centralizador (não raro resultando em periferias urbanas espalhadas, estruturadas por projetos residenciais movidos mais pelo caráter quantitativo do que qualitativo), nas últimas duas décadas o planejamento urbano - com vocação interdisciplinar - tem procurado colocar-se como possível mediador do conflito social pela ocupação do solo urbano.

O debate do planejamento deslocou-se do regulamento do uso e ocupação do solo para o tratamento dos processos especulativos de pro-



Se, por um lado, houve longos períodos de planejamento centralizador (...), nas últimas duas décadas o planejamento urbano - convocação interdisciplinar - tem procurado colocar-se como possível mediador do conflito social pela ocupação do solo urbano.

dução do espaço urbano, colocando-se contra ou a favor deles. Surge daí a idéia de planejamento urbano participativo, com decisões tomadas através de um processo democrático, no qual o profissional não assume mais o papel de autor do plano, mas de condutor do processo.

Contrariamente a essa tendência estão tanto políticos conservadores como intelectuais de esquerda. Borja e Castells (1997), por exemplo, defendem o que se convencionou chamar de planejamento urbano estratégico, que procura tratar as cidades sob a lógica da guerra fiscal e sua localização na suposta nova rede de cidades globais. Em defesa do planejamento urbano participativo

e contra as idéias marxistas de Castells argumenta-se:

Por que dever-se-ia excluir, a priori, a possibilidade de um planejamento que, mesmo operando nos marcos de uma sociedade injusta, contribua, material e político-pedagógicamente, para a superação da injustiça social? Afinal, nem mesmo o aparelho do Estado (...) é um monólito ou, como queria Lênin, um simples braço repressivo da classe dominante. (SOUZA, 2002, p. 29)

Em suma, conforme Ribeiro e Cardoso a

retomada da discussão sobre planejamento urbano após a promulgação da Constituição Federal e a aprovação do Estatuto da Cidade está, portanto, marcada por um ambiente ideológico, político e teórico bastante polarizado: de um lado, a tradição "tecnocrática", que estabeleceu as principais referências sobre os princípios, métodos e técnicas do planejamento e, de outro, aqueles que, fundados na experiência recente da intervenção planejada do Estado, tendem a assumir posições de denúncia das limitações de planejamento urbano. (RIBEIRO e CARDOSO, 2003, p. 107)

Quanto à propriedade, especificamente, à semelhança de tantos outros institutos jurídicos, não permaneceu imune ao decurso do tempo, tendo saboreado mudanças de concepção conforme o contexto soci-


al, político e jurídico. Não foi por outro motivo que Norberto Bobbio (apud SOARES, 2006) apregoou que os direitos do homem nascem e se alteram conforme as condições históricas e o contexto social, político e jurídico.

A idéia de função social da propriedade não é tão moderna: vem, pelo menos, desde Aristóteles. Já na sociedade romana, a propriedade era vista como um direito absoluto, o que significava dizer que seu detentor poderia exigir dos demais membros da coletividade um comportamento de abstenção ao bem titularizado. Todavia, o direito de propriedade sofria restrições conforme o interesse público e o particular dos vizinhos. Assim, para os romanos, a propriedade sofrera reformulação na sua concepção original, tendo a noção individualista cedido espaço à social, o que repercutiu nas regras jurídicas.

Outro relevante marco para o direito da propriedade foi a Revolução Francesa, a partir da qual se valorizou o direito de liberdade, com radical limitação do poder estatal, que somente poderia ser exercido para intervir na vida dos cidadãos nos limites do mínimo necessário - o que o liberalismo cunhou como estado mínimo. O reflexo de tal ideologia se viu no próprio Código Napoleônico, que imprimiu cunho absolutista à propriedade, sujeitando-a apenas à limitação de não ser exercida de forma

A propriedade, além de ser direito constitucionalmente protegido, tanto no campo da liberdade individual quanto no econômico, sujeita-se a um plus que condiciona seu exercício - justamente o atendimento ao fim social.





No que toca aos imóveis urbanos, a Constituição remeteu ao plano diretor - instrumento de planejamento previsto no Estatuto da Cidade -, o mister de definir, mediante participação da coletividade local, as exigências fundamentais de ordenação da cidade.

contrária às leis e regulamentos.

Essa cultura individualista, desenvolvida no seio da burguesia, teve repercussão direta no direito de propriedade, que adquiriu blindagem contra a atuação intervencionista por parte do estado e assumiu o centro do debate político e jurídico naquele momento da história (SOARES, 2006).

Mas as profundas desigualdades proporcionadas pelo liberalismo exigiram reformulação da concepção de estado, dada a premente necessidade de se garantir proteção às classes economicamente subalternas. Assim, o estado, que até então adotara postura passiva, passou a assumir papel intervencionista, promovendo a defesa de direitos essenciais - o chamado estado social. Tal contexto acabou influenciando e condicionando o próprio direito de propriedade, nela avultando o caráter social.

Quanto ao Brasil, a função social da propriedade, em alguns de seus aspectos, já era pensada pelo legislador desde a concessão das sesmarias, quando seus concessionários eram incumbidos de cuidarem da terra e dela extrair o correspondente resultado econômico (BERNARDES, 2006). Mas a ênfase no caráter absolutista da propriedade preponderou na Constituição Imperial de 1824. Já a primeira Constituição Republicana, de 1891, impingiu modesto avanço na questão social, ao estabelecer a possibilidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública - na mesma linha o Código Civil de 1916, imantado pelo Código Napoleônico, que regulou apenas a requisição administrativa e o instituto da desapropriação por necessidade e utilidade pública. A Carta de 1934 previu que o direito de propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma da lei, o que pode ser encarado como certo avanço - mais significativo na Constituição de 1946, que condicionou o uso da propriedade ao bem-estar social (BERNARDES, 2006).

Somente em 1969, pela Emenda 1 à Constituição de 1967, cunhou-se no ordenamento pátrio a expressão função social da propriedade como princípio norteador da ordem econômico-social, embora tal expressão já tivesse sido utilizada em relação ao imóvel rural pela Lei Federal 4.504/64 (Estatuto da Terra) (MOESCH, 2006; BERNARDES, 2006).

Trilhando na mesma vertente axiológica, a Carta Republicana de 1988 expressa a necessidade de que o direito de propriedade seja exercido consoante sua função social, termo que se espraia por diversos dispositivos constitucionais, tais como o inciso XXIII do art. 5º, o inciso III do art. 170, o §2º do art. 182, o caput do art. 184 o parágrafo único do art. 185 e o art. 186. A propriedade, além de ser direito constitucionalmente protegido, tanto no campo da liberdade individual quanto no econômico, sujeita-se a um plus que condiciona seu exercício - justamente o atendimento ao fim social.

Logo, percebe-se nitida mudança de concepção do direito de propriedade, vez que não basta a seu titular adotar o comportamento de não infringir os mandamentos legais que a limitam, ou seja, cumprir uma obrigação de não fazer. Diante do texto constitucional, a obrigação de não fazer se converte em obrigação de fazer, já que a propriedade deverá se destinar em algo útil ao interesse de todos, estabelecendo-se liame entre o direito de propriedade e sua função social, cujo descumprimento põe em xeque o próprio direito, que poderá ser, mediante prévia indenização, subtraído daquele que o titulariza, em razão de não tê-lo exercido no propósito que dele se esperava.

A esse respeito, registra Bernardes (2006) que a propriedade

não se confunde com sua função social (...). Ainda que a função social faça parte da estrutura do direito de propriedade, servindo como título jurídico de atribuição plena das faculdades que lhe são

inerentes, não se pode sustentar que sua eventual inobservância subtraia todos os direitos do proprietário inadimplente. Isso seria cancelar exagero que daria margem até para justificar a expropriação sem o pagamento de indenização. É que a Constituição não baniu o direito de propriedade; apenas impôs a seu exercício o dever de cumprimento da função social. (BERNARDES, 2006)

Diante dessas considerações, pode-se concluir que, embora a função social não se confunda com o próprio direito em si da propriedade, o exercício deste se condiciona ao atendimento daquela, tornando-o não mais absoluto, porém relativo. Posto assim, interessa aqui voltar o foco para alguns aspectos pertinentes à propriedade imóvel, mas não antes de afirmar que a função social, como princípio dotado de força normativa, é enunciado genérico que, dado seu nível de abstração, deverá ganhar maior densidade a partir da definição de standards pela norma infraconstitucional. Logo, dadas as variadas espécies de propriedade, caberá à lei definir em quais circunstâncias estará sendo ou não atendida a função social da propriedade. Tal lei não poderá se afastar dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, sob pena de, no pretexto de definir os critérios balizadores da função social, banir por completo o direito constitucional de propriedade, o que acarretaria na própria inconstitucionalidade da norma viciada.

Nessa esteira, o novo Código Civil (Lei Federal 10.406/02), o Estatuto da Terra (Lei Federal 4.504/64) e o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01), entre outros diplomas normativos, ocuparam-se em conferir maior concretude à função social da propriedade.

Pelo menos em relação ao imóvel rural, o pró-

prio constituinte originário prescreveu requisitos que diagnosticam o cumprimento da função social da propriedade, cujos critérios e graus de exigências devem ser firmados em norma infraconstitucional: o aproveitamento racional e adequado do imóvel; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.

No que toca aos imóveis urbanos, a Constituição remeteu ao plano diretor - instrumento de planejamento previsto no Estatuto da Cidade -, o mister de definir, mediante participação da coletividade local, as exigências fundamentais de ordenação da cidade, que em última instância refletirão os parâmetros de aferição do atendimento ou não da função social. Conclui-se, daí, que os requisitos de cumprimento da função social estabelecidos no plano diretor de determinado município não serão exatamente os definidos por outro, em razão das diversas nuances que cada qual enfrenta.

A Constituição da República também estabelece, em relação às políticas urbana, agrícola e

fundiária, medidas que visam a assegurar a função social da propriedade, ao instituir a possibilidade de o poder público federal e municipal, na moldura de suas competências, intervirem na propriedade privada.

Nesse sentido, cabe um olhar específico sobre a possibilidade dessa intervenção pelos municípios, como prevê o Estatuto da Cidade, por meio do IPTU progressivo no tempo, bem como outras adequações de documentos legais exigidos pela orientação do estatuto da Cidade e dispostos no plano diretor.

A Constituição da República também estabelece, em relação às políticas urbana, agrícola e fundiária, medidas que visam a assegurar a função social da propriedade.

ADAPTAÇÃO DA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL

IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO

Se uma propriedade não está cumprindo sua função social em área incluída pelo plano diretor, lei municipal poderá determinar que o proprietário cumpra a referida obrigação, sob pena de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo urbano não-edificado, subutilizado (quando o aproveitamento seja inferior ao mínimo estabelecido no plano ou legislação dele decorrente) ou não-utilizado. Notificado o proprietário (a notificação será averbada no Registro de Imóveis), terá este ao menos 1 ano para protocolar o projeto e mais 2 para iniciar as obras do empreendimento.

IPTU Progressivo no Tempo é o ônus que o proprietário do imóvel tem que arcar por não ter cumprido as condições e os prazos acima referenciados, caso assim determinado pelo plano diretor e previsto na legislação tributária. O IPTU pode ser cobrado, no máximo, em dobro, a cada ano, enquanto o proprietário não cumprir a lei. O valor do IPTU pode subir, pelo prazo de 5 anos consecutivos, até atingir o limite de 15% do valor do imóvel, aí se mantendo até que se cumpra a obrigação (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios) ou a Prefeitura promova a desapropriação do imóvel.

O objetivo deste instrumento é o combate à especulação imobiliária e a indução à utilização de áreas da cidade já dotadas de infra-estrutura urbana - em vez de promover a desordenada ocupação de regiões distantes do centro que exigirão novos investimentos (drenagem, asfaltamento, iluminação pública, água, esgoto, transporte coletivo, praças, escolas, postos de saúde). Também poderá ter como objetivo preservar áreas ambientalmente sensíveis ou de edificação ou ocupação indevida, mover para as áreas centrais e mal utilizadas pessoas que seriam forçadas a morar em áreas periféricas, fomentando a economia local, dando melhor destinação aos recursos públicos de investimento.

As áreas passíveis da utilização do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e, conseqüentemente e num segundo momento, de aplicação do IPTU progressivo, devem ser previamente especificadas no plano diretor, que também definirá, de forma específica para cada região da cidade, os critérios que estabeleçam o que é zona subutilizada. Uma vez estabelecidos tais critérios, será possível identificar se o imóvel está ou não cumprindo sua função social e aplicar os instrumentos de utilização, edificação e parcelamento compulsóri-



os, previstos nos art.s 5º e 6º do Estatuto da Cidade.

Decorridos 5 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 pelo preço avaliado (que pode ser inferior ao de mercado). O pagamento pode ser realizado em títulos da dívida pública, com resgate em até 10 anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros reais de 6% ao ano.

LEI DO PERÍMETRO URBANO

A oportunidade de rever a ocupação do solo urbano oferecida pelo plano diretor implica também a adequação de outros documentos legais. Diretamente relacionada ao IPTU, merece revisão atenta a Lei do Perímetro Urbano.

As diretrizes gerais da política urbana, segundo o § 2º do art. 40 do Estatuto da Cidade, abrangem o município como um todo. Desse modo, as áreas rurais devem, também, estar envolvidas, principalmente as localizadas em regiões consideradas estratégicas para o plano diretor. Assim, logo depois da edição de uma nova lei do plano diretor deve o município rever a legislação que trata da delimitação das zonas urbanas, urbanizáveis e de expansão urbana, visando ao estabelecimento das distinções entre imóvel urbano e rural.

O município tem competência para delimitar sua zona urbana. Não é, entretanto, pacífica a discussão sobre a distinção entre imóveis urbano e rural. O Estatuto da Terra e, posteriormente, o art. 4º da Lei 8.629/93, elegem o critério da destinação para a caracterização do imóvel como rural ou urbano - ou seja, se o imóvel é destinado à moradia, comércio ou indústria, é urbano; se destinado às atividades agropecuárias, é rural.

Já o art. 32 do Código Tributário Nacional, ao definir o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU -, elege o critério da localização - ou seja, se o imóvel está localizado dentro do perímetro urbano ele é urbano; caso contrário, é rural:

Art. 32. O imposto, de competência dos Municípios, sobre a propriedade predial e territorial urbana tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão



física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

§ 1º. Para efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos dois dos incisos seguintes:

I - meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

II - abastecimento de água;

III - sistema de esgotos sanitários;

O Plano Diretor poderá ter como objetivo preservar áreas ambientalmente sensíveis (...).

IV - rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;

V - escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

§ 2º. A lei municipal pode considerar urbanas as áreas urbanizáveis, ou de expansão urbana, constantes de loteamentos aprovados pelos órgãos competentes, destinados à habitação, à indústria ou ao comércio, mesmo que localizados fora das zonas definidas nos termos do parágrafo anterior.

O Código Tributário, ao dar esta incumbência ao Município, manteve o respeito ao princípio derivado do art. 182 da Constituição Federal, que estabelece ser esse ente federativo responsável, por meio de seu plano diretor, por instituir a política de desenvolvimento e expansão urbana, bem como por prescrever as exigências para que a propriedade urbana cumpra sua função social.

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.

Assim, qualquer interpretação divergente com relação a essa competência fere frontalmente o princípio da autonomia dos municípios. Entretanto, o Código Tributário Nacional, além de eleger o critério espacial para a incidência do IPTU, atribuiu adicionalmente ao município a competência para a definição não só da zona urbana como também da zona de expansão urbana e da zona urbanizável. Como consequência, a qualificação urbanística do solo urbano compreende a zona urbana, a zona de expansão urbana e a zona urbanizável, somente sendo considerada rural a zona que estiver fora destas áreas citadas.

A zona de expansão urbana, como o seu nome indica, deve ser tratada pelo planejamento municipal como o vetor da expansão populacional, vez que no futuro ela será transformada em novos bairros ou vilas do município. Portanto, as propriedades ali localizadas estarão, desde já, sujeitas às limitações do direito de construir, bem como devem cumprir sua função social, regras estabelecidas no plano diretor do município.

Meirelles (1993), ao discorrer sobre a zona de expansão urbana, afirma:

Essas zonas, ainda que na área rural, devem ser desde logo delimitadas pelo Município e submetidas às restrições urbanísticas do Plano Diretor e às normas do Código de Obras para as suas edificações e traçado urbano.

Inútil seria aguardar-se a conversão dessas zonas em áreas urbanizadas, para, depois, sujeitá-las aos regulamentos edilícios e às regras urbanísticas que condicionam a formação da cidade. O Município deve orientar e preservar o desenvolvimento de seus aglomerados urbanos a fim de obter no futuro, cidades, vilas e bairros funcionais e humanos, com todos os requisitos que propiciam segurança, estética e conforto aos habitantes. Isto se consegue pela antecipação das exigências urbanísticas para as zonas de expansão urbana, que são as matrizes das futuras cidades. (MEIRELLES, 1993, p. 70),

Já a zona urbanizável, entendida com área programada para o exercício, fora do perímetro urbano e de expansão urbana, de uma ou mais funções urbanas elementares, também tem características que a qualificam como urbana, estando, pois, sujeita às regras de Direito Urbanístico.

Em relação a essas zonas, por serem consideradas como urbanas pelo § 2º do art. 32 do Código Tributário, nelas haverá a incidência do IPTU sobre imóveis ali localizados, sujeitando-se às normas constantes do plano diretor, tais como direito de construir e cumprimento da função social da propriedade.

É a Lei do Perímetro Urbano o instrumento adequado para tais definições. Sua importância é notória, pois é a referência para a legislação que trata da ocupação do solo urbano. Deve, portanto, ser elaborada tendo em vista as expectativas do crescimento urbano, objetivando assegurar melhores condições de habitabilidade e conforto para a população e, também, a otimização e economia dos serviços públicos de infra-estrutura urbana, dentro de uma visão integrada de crescimento urbano racional. Com isso ela também deve estar em sintonia com as legislações que tratam da preservação do meio ambiente e bens culturais.

Cabe à Lei do Perímetro Urbano debruçar-se sobre a questão do parcelamento para fins urbanos de imóvel situado na área rural. Trata-



A Lei do Perímetro Urbano deve ser elaborada tendo em vista as expectativas do crescimento urbano, objetivando assegurar melhores condições de habitabilidade e conforto para a população.

se, evidentemente, de um problema que afeta diretamente a administração municipal, que, em função de parcelamentos na área rural, muitos deles clandestinos, se vê obrigada a levar serviços urbanos a pontos cada vez mais distantes. Essa prática cria, muitas vezes, vazios nas áreas urbanas que permanecem ociosos por vários anos.

A esse respeito Santos (1996) afirma que os

conjuntos habitacionais levantados com dinheiro público (...) se situam quase invariavelmente nas periferias urbanas, a pretexto dos preços mais acessíveis dos terrenos.(...) É desse modo que o BNH contribui para agravar a tendência ao espraiamento das cidades e para estimular a especulação imobiliária. Produzem-se novos vazios urbanos, ao passo que a população necessitada de habitação, mas sem poder pagar pelo seu preço nas áreas mais equipadas, deve deslocar-se para mais longe, ampliando o processo de periferização. (SANTOS, 1996, p. 112)

Uma solução para viabilizar a regulação municipal sobre essas áreas, não sem controvérsias jurídicas, seria a demarcação de um novo perímetro urbano e das áreas de expansão urbana e urbanizáveis abrangendo os núcleos já existentes.

USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

Questão importante no processo de planejamento diz respeito aos instrumentos legais para o uso e ocupação do solo. Na definição das políticas públicas de caráter urbanístico, as autoridades municipais poderão decidir quanto à destinação específica para determinadas áreas da cidade, que melhor se coadunem com os interesses locais. Assim é que poderão ser incentivados o adensamento ou o esvaziamento de determinadas áreas. Ou ainda determinada área poderá ser destinada à preservação do patrimônio cultural da cidade. O importante é que, dependendo da função que se queira dar a determinada zona ou área da cidade ou município, as relações entre proprietário/propriedade, público/privado, receita/despesa poderão ser alteradas.

Como ao plano diretor, nesses casos, cabe, apenas, prever as normas de natureza geral, como as que definam, por exemplo, quais são as áreas onde será permitida, se for o caso, a transferência do direito de construir, a forma e os critérios sob quais instrumentos serão utilizados dependerá de regulamentação mediante legislação específica. Tais situações poderão produzir modificações nas alíquotas, se diferenciadas por tipo de estabelecimento e localização, do IPTU.

Neste mesmo contexto situam-se o Código de Obras e o Código de Posturas do Município, que poderão ser alterados em função das diretrizes do plano. Ambos são geradores de Taxas de Licença (para Execução de Obras, para Ocupação de Vias e Logradouros Públicos e para a Localização e Funcionamento de Estabelecimentos), produzindo, assim, receita tributária.

O importante é que, dependendo da função que se queira dar a determinada zona ou área da cidade ou município, as relações entre proprietário/propriedade, público/privado, receita/despesa poderão ser alteradas.

IMPOSTO TERRITORIAL RURAL - ITR

O zoneamento urbano e rural oferece ao município a oportunidade de refletir sobre a arrecadação do Imposto Territorial Rural. Em princípio, a Constituição Federal atribuiu à União a competência de legislar e arrecadar, bem como a obrigatoriedade de transferir aos municípios 50% da sua arrecadação. A Lei 9.393/96, alterada pela Lei 10.267/01, define como contribuinte do ITR o proprietário de imóvel, rural, o titular de seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título. Determina ainda que é obrigação desse contribuinte o fornecimento das informações cadastrais do imóvel ao órgão local da Secretaria da Receita Federal (SRF) por meio do Documento de Informação e Atualização Cadastral do ITR - DIAC.

Hoje a Secretaria do Tesouro Nacional é a responsável pelo cadastro de propriedades rurais, mantido a partir dos dados do DIAC e complementado anualmente, quando da declaração anual para cálculo do imposto. A citada lei adotou para o ITR a modalidade de lançamento conhecida como lançamento por homologação, atribuindo ao contribuinte, independentemente de prévio procedimento da administração tributária, a apuração e o pagamento do ITR nos prazos e

condições estabelecidos pela SRF, ficando tais atos sujeitos a homologação posterior.

Na declaração os contribuintes utilizam o Documento de Informação e Apuração do ITR - DIAT, preenchido de forma a permitir a auto-avaliação do valor da Terra Nua - VTN, base de cálculo do ITR. Para sua determinação os contribuintes devem fornecer informações sobre áreas utilizadas - construções, culturas permanentes ou temporárias, pastagens cultivadas ou melhoradas e as áreas de florestas plantadas -, bem como sobre áreas não utilizadas por serem de preservação permanente, reserva legal ou interesse ecológico para a proteção de ecossistemas.

A Lei 11.250/05, ao regulamentar o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal, determinou que a União, por intermédio da SRF, poderá celebrar convênios com o Distrito Federal e os Municípios que assim optarem, visando a delegar as atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento dos créditos tributários, e de cobrança do ITR, de que trata o inciso VI do art. 153 da Constituição Federal, sem prejuízo da competência supletiva da Secretaria da Receita Federal.

Recentemente, a Lei 10.250/05 foi regulamentada pela SRF, que publicou, em 13/4/06, a Instrução Normativa 643, estabelecendo requisitos e condições necessárias à celebração do

referido convênio.

Assim, com tal lei, um município, ao optar por assumir a administração do ITR, passa a receber integralmente o produto da arrecadação do imposto. Por outro lado, surge o ônus do lançamento do crédito tributário e da cobrança do ITR, com responsabilidade pela fiscalização do imposto e manutenção do cadastro dos contribuintes.

A fiscalização, de acordo com a doutrina, atua com a finalidade de obter elementos que permitam determinar, de forma precisa, a natureza e o montante dos créditos tributários, efetuar a homo-

Os contribuintes devem fornecer informações sobre áreas utilizadas — construções, culturas permanentes ou temporárias, pastagens cultivadas ou melhoradas e as áreas de florestas plantadas.



logação dos lançamentos e verificar a exatidão das declarações apresentadas pelos contribuintes. As competências e poderes da fiscalização, observadas as prescrições postas pelo Código Tributário Nacional, devem ser disciplinados pela legislação pertinente, que pode impor regramento específico a um determinado tributo, fixando normas a respeito de sua fiscalização e criando obrigações a serem atendidas pelos contribuintes com o objetivo de facilitar o trabalho da administração fiscal - passando a integrar o que a legislação tributária chama de obrigações acessórias, sem conteúdo pecuniário, que se traduzem na prestação positiva ou negativa (obrigação de fazer ou de não fazer) no interesse da fiscalização ou da arrecadação de tributos. Aspecto importante de tais obrigações é não dependerem da existência de obrigação principal à qual se subordinem, podendo estender-se a um não-contribuinte como meio de verificar se sua situação fiscal realmente é a de alguém que não deve o tributo.

Atualmente o Decreto 4.382/02 regulamenta o ITR, repetindo, relativamente à fiscalização, as prescrições do Código Tributário Nacional. Justo seria, com a assunção pelos municípios da competência pela fiscalização, introduzir na legislação dispositivos que objetivamente facilitem a ação fiscalizadora e que indiretamente contribuam para manter atualizados os dados sobre as propriedades rurais.

Para a manutenção do cadastro de contribuintes, o município necessita de informações que permitam fazer de forma permanente a leitura e a avaliação do seu espaço rural. É desejável, adicionalmente, a possibilidade de ser construído um cadastro georreferenciado dos imóveis rurais, mapeando as características das propriedades agrícolas, uma das informações básicas para que se conheça a estrutura fundiária na zona rural.

Mas, para a assunção dessas tarefas, os muni-

cípios têm que avaliar os prós e contras de tal opção, uma vez que, além do fato de expressiva parcela dos proprietários rurais ser isenta ou imune ao pagamento do ITR (o que pode frustrar eventual expectativa de elevação na arrecadação do ITR), as administrações municipais devem observar se haverá efetivo incremento na captação de receita, já que terão que criar mecanismos que tornem viável tal pretensão, aumentando seus custos com o desenvolvimento de sistemas e com a capacitação de novos fiscais.

De acordo com recentes pesquisas (BREMAEKER, 2006), os municípios fluminenses em 2004 (ou seja, de acordo com a atual regra), receberam pouco menos de R\$2 milhões decorrentes do ITR, correspondentes, em média, a 0,01% da sua receita orçamentária. Se os municípios do Estado do Rio de Janeiro viessem a cobrar o ITR de acordo com a sistemática prevista na lei, os valores arrecadados alcançariam 0,02% do montante da receita orçamentária municipal.

Tal fato é atribuído a ter a União privilegiado o caráter extrafiscal (e não arrecadatório) o ITR, visando precipuamente à promoção da utilização racional dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente - conforme se percebe na tabela das alíquotas desta espécie tributária. Evidentemente, os municípios que não optarem pelas novas regras permanecerão com a parte constitucional que lhes cabe na repartição da receita do ITR, ou seja, 50% do produto da arrecadação relativa aos imóveis neles situados. De qualquer forma, independentemente do acréscimo da receita oriunda do ITR, dispor das informações sobre os imóveis rurais pode ser de suma importância para o desenvolvimento de políticas que garantam a integração e a complementaridade das atividades desenvolvidas em todo o território municipal, tanto as que se realizam no espaço urbano quanto as relativas à área rural.

O ponto de partida para a integração e complementaridade do urbano e do rural é o macrozoneamento rural - realizado de forma diferente do macrozoneamento urbano, no qual a base é, principalmente, a identificação das áreas prioritárias ou restritas para o incremento da ocupação e do adensamento feita a partir do conhecimento das capacidades de redes de abastecimento de água, esgoto, energia elétrica e fornecimento de gás, além dos limites dos sistemas viário e de transporte coletivo, associado às orientações geotécnicas e dos riscos socioambientais.

Já o macrozoneamento rural está relacionado com solos, topografia, acessibilidades e infraestruturas adequadas para as diversas formas de produção rural e usos não agrícolas como, por exemplo, turismo, chácaras de veraneio, moradias permanentes, e outros. Além desses aspectos, o macrozoneamento rural deve levar em conta o princípio da sustentabilidade ambiental, com a destinação de áreas de preservação permanente e de reserva legal, segundo o estado de conservação dos recursos naturais, fauna e flora, e sua capacidade de regeneração.

Assim, é fundamental conhecer com detalhes o território rural. Nakano (2004: p. 29), apresenta a seguinte lista com as informações necessárias para que se conheça a zona rural:

- A estrutura das propriedades imobiliárias rurais com atividades agropecuárias, de extração vegetal e exploração mineral, caracterizadas quanto ao preço da terra, grau de concentração fundiária e perfil de arrendamento;
- As tendências de evolução e transformação na produção agropecuária, extração vegetal e exploração mineral, dependendo da situação;
- As principais destinações e formas de transporte dos produtos agropecuários,

da extração vegetal e exploração mineral;

- As áreas com importantes recursos naturais preservados;
- As áreas com importantes recursos naturais preservados e com capacidade de recuperação;
- O passivo ambiental;
- O perfil do solo, do ponto de vista geotécnico e da produção agrícola;
- O perfil socioeconômico e a organização territorial dos núcleos-sede dos distritos rurais;
- Os loteamentos clandestinos classificados segundo sua estrutura fundiária, condições urbanísticas e perfil socioeconômico;
- Os condomínios residenciais fechados, formais e clandestinos;
- A presença ou não de indústrias poluidoras;
- As (in)compatibilidades entre as atividades agropecuárias, extrativistas, de exploração mineral e os núcleos de moradias, formais e clandestinos; e
- O perfil dos bens e imóveis de interesse histórico, arquitetônico e cultural como, por exemplo, fazendas antigas que guardam patrimônios de períodos econômicos anteriores.

É grande a dificuldade em obter os dados que constam do rol acima, devido à inexistência de cadastro de imóveis rurais atualizado e preciso. O melhor conjunto de dados a esse respeito é o que dispõe a SRF, que o construiu com finalidade meramente tributária - a arrecadação do ITR. Como ele é mantido com base nas declarações anuais dos proprietários rurais e é grande a dificuldade em confirmar a qualidade desses dados, é incompleto e muito pouco preciso.

Nakano (2004) detalha ainda a respeito da leitura socioterritorial da zona rural:

Em geral, as zonas rurais possuem áreas de interesse para preservação ambiental com importantes mananciais hídricos, nascentes, cursos d'água, maciços vegetais, solos agriculturáveis, dentre outros recursos naturais. É importante qualificar a diversidade e as condições de preservação desses recursos e, em caso de estarem deteriorados, a capacidade de recomposição, por exemplo, de maciços vegetais e matas ciliares.

O desenvolvimento da agroindústria, a monocultura, a mecanização da produção agrícola, o uso de agrotóxicos, a prática de queimadas, dentre outras ações, têm gerado impactos ambientais que têm de ser analisados com precisão. Tais impactos geram passivos ambientais que é preciso avaliar. É preciso investigar as condições das áreas de preservação permanente, as reservas legais, as ocorrências de erosão, o assoreamento dos cursos d'água, a ocorrência ou não de contaminação do solo e dos recursos hídricos.

Quanto ao solo, é imprescindível identificar as áreas agriculturáveis e não agriculturáveis; e, dentre essas últimas, analisar as possibilidades de uso e ocupação para fins diversos. É importante ter o perfil planialtimétrico da zona rural, pois as declividades condicionam as formas de mecanização da produção e do cultivo. Nesse sentido, nas áreas com maiores declividades, com solo favorável ao plantio, pode-se desenvolver produção intensiva baseada em pequenas propriedades, na escala familiar. (NAKANO, 2004, p. 30)

Entretanto nem todos os problemas identificados pela leitura socioterritorial da zona rural têm soluções possíveis dentro dos limites de ação dos municípios, apesar de serem problemas que afetam diretamente a competência municipal de formular uma política de desenvolvimento urbano que garanta o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

LEI ORÇAMENTÁRIA

A demanda crescente por uma administração pública transparente e responsável impõe enormes desafios ao setor público, que não se resumem apenas na utilização dos poucos recursos disponíveis em conformidade com as normas legais, mas que envolvem o processo de decisão na escolha das políticas públicas que atendam, de maneira eficiente e eficaz, às necessidades da sociedade, e se completam com a avaliação dessas escolhas. Ou seja, estamos tratando de gestão. Acrescentem-se a essas demandas as rápidas transformações tecnológicas e comportamentais por que tem passado a sociedade contemporânea, aliadas à vertiginosa velocidade com que as informações alcançam a opinião pública em geral, e entende-se o grau acentuadamente crescente de exigência da população por melhores condições e qualidade de vida.

É neste contexto de expectativas e cobranças que se torna cada vez mais necessária a prática do planejamento para a qualidade da gestão pública. Entre os instrumentos capazes de influenciar qualitativamente a gestão pública, avultam o plano diretor e o orçamento. Ainda que, num primeiro momento, possa-se pensar que o primeiro estaria restrito à questão do planejamento para o desenvolvimento urbano e, portanto, se refletiria no orçamento apenas nas questões afetas a essa área, ambos se relacionam e influenciam a definição e implementação de políticas públicas que envolvem e afetam todos os atores sociais e todos os aspectos do município.

A exigência legal do plano diretor e as experiências cada vez mais freqüentes de orçamento participativo trazem enormes benefícios aos agentes públicos, pois do confronto entre interesses de diversos atores sociais e de tentativas de sua harmonização podem ser elaboradas propostas de políticas públicas que refli-

tam os anseios do maior número possível de cidadãos, atendendo-lhes os anseios. Dessa forma, a partir do levantamento das necessidades locais, potencialidades e dificuldades do município para supri-las, consenso quanto ao futuro que se quer para o município e, portanto, ações que deverão ser implementadas para que o que foi planejado se concretize, serão traçadas as metas e definidas as diretrizes do plano diretor, que deverão estar contempladas nos instrumentos de orçamentação e, sobretudo, no orçamento. Este é o primeiro ponto de convergência entre os dois instrumentos: a necessidade de transparência e da participação popular na escolha das políticas públicas. Como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, consoante o que dispõe o art. 182 da Constituição Federal, e tendo como objetivo central assegurar a melhoria da qualidade de vida da população e o cumprimento da função social da propriedade, o plano diretor estabelece as formas de intervenção e ação do governo que venham assegurar a realização desse objetivo, refletindo nos aspectos econômico, financeiro e urbanístico do município, entre outros.

No processo de planejamento do crescimento e ordenamento da cidade ou município, o plano diretor deverá ser uma ferramenta de orien-

tação aos agentes públicos e privados. Quanto aos primeiros, por ocasião da elaboração do PPA, da LDO e da lei orçamentária, terão um direcionamento a seguir na definição das metas, na discriminação dos programas e na alocação dos recursos necessários. Com relação aos últimos, o plano poderá também orientar as empresas na hora de investir capital, com vistas às melhores oportunidades para negócios, seja pela ampliação do parque industrial, seja na exploração do turismo ecológico, por exemplo. O importante é que as diretrizes traçadas no plano diretor e refletidas no orçamento, quando bem executadas e gerenciadas, deverão garantir o sucesso das ações e o desenvolvimento econômico-social da região.

No aspecto econômico-financeiro a gestão orçamentária desempenha papel relevantíssimo na execução das políticas públicas, sobretudo diante das peculiaridades próprias a sua execução e no que se refere à questão da rigidez orçamentária, em especial devido às chamadas receitas vinculadas. O fato é que, se os recursos públicos já são sobremodo escassos, retirados os valores destinados por lei para despesas específicas, sobra margem muito pequena para as despesas de caráter discricionário. Daí a importância na definição e escolha das ações



que se queiram implantar. Portanto, com razão Cunha e Rezende (2005), quando afirmam *quanto mais reduzido é o espaço de manobra e maior é a dificuldade em ampliá-lo, maior deveria ser a preocupação em rever a todo o momento a destinação dos recursos de livre utilização, de modo a permitir uma melhor acomodação às reais prioridades de gasto.* (CUNHA, REZENDE, 2005, p. 14)

Outra realidade preocupante é a do contingenciamento, que ocorre com bastante frequência durante a execução orçamentária, e que ao tornar indisponíveis recursos destinados a determinado programa, pode atrasar bastante os resultados de uma ação, frustrando e contrariando interesses diversos, sejam

Como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, (...) o plano diretor estabelece as formas de intervenção e ação do governo que venham assegurar a realização desse objetivo, refletindo nos aspectos econômico, financeiro e urbanístico do município.

públicos ou privados. Deste modo, é imprescindível que as metas e diretrizes instituídas no plano diretor sejam passíveis de realização e tenham sido alicerçadas em planejamento eficiente quanto a execução e resultados a médio e longo prazos.

No entanto, quaisquer diretrizes previstas no plano diretor que impliquem previsão de incremento de receita ou fixação de despesa, além da legislação pertinente, deverão estar definidas no orçamento. Nessa hipótese, aplicam-se também os instrumentos tributários voltados ao desenvolvimento urbano e ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade, como IPTU e ITR. E aqui cabe a advertência de que a não-realização da receita ou a fixação de uma despesa sem recursos que a suportem pode causar graves danos à saúde financeira do município e expor os responsáveis às penalidades da lei. Portanto, o monitoramento e a atualização das metas e diretrizes previstas no plano diretor e transportadas para a LDO, e especificamente para o orçamento, num processo permanente de planejamento, acompanhamento, revisão e controle, são os pressupostos da boa gestão, que culminará no atingimento das metas estabelecidas, que em última instância implicarão a melhora da qualidade de vida do cidadão.



PLANO DIRETOR E GESTÃO DEMOCRÁTICA

As propostas para a solução ou minimização de problemas da cidade inseridas no plano diretor precisam ser entendidas pela população para que haja efetiva participação social na implementação de programas e projetos definidos pela legislação e conduzidos pela gestão municipal. Assim, é necessário que sejam concebidas políticas públicas que valorizem a comunicação de conhecimentos técnicos a partir de linguagens de fácil e rápida compreensão, fazendo com que todos os setores da população controlem e fiscalizem plenamente sua implantação eficaz.

Além disso, as instituições devem participar desse processo, cada qual com a parcela que lhe é conferida legalmente. É o caso do Tribunal de Contas, cuja missão constitucional o obriga a auditorias que, sem dúvida, englobam a aplicação das premissas do plano diretor.

O governo eletrônico, neste contexto, responde às possibilidades oferecidas pela tecnologia para redefinir os espaços e as formas de controle social e comunicação intra e interinstitucional, bem como entre os cidadãos e a estrutura governamental, construindo, com os demais procedimentos de controle, a gestão democrática da cidade.

CONTROLE SOCIAL

Para que o plano diretor seja eficaz, é importante que se criem mecanismos de implementação, acompanhamento e controle, a exemplo das seguintes medidas:

- fortalecimento das instâncias de planejamento

to na Administração Pública municipal, de forma que haja um quadro técnico qualificado e capacitado para pôr em prática as diretrizes e instrumentos previstos no plano diretor;

- estabelecimento de instâncias e mecanismos que assegurem a gestão democrática. Por exemplo, pode-se prever a realização periódica de conferências e consultas públicas para avaliar como o plano está sendo implementado ou a criação de Conselho da Cidade ou similar, com o objetivo de promover a participação popular e assegurar efetivo monitoramento do cumprimento do plano diretor;
- estabelecimento de mecanismos que assegurem gestão democrática e participativa quando da revisão e avaliação do plano diretor;
- criação de fundos, mediante lei específica, para facilitar, financeiramente, a implementação de medidas preconizadas pelo plano;
- acesso à informação para todos os cidadãos.

Um conselho deliberativo - formado por representantes da população e por pessoas que fazem parte do poder público - que trate do desenvolvimento territorial exerce importante papel de acompanhamento e fiscalização das medidas do plano diretor. Trata-se de forma prática para a participação da sociedade nas decisões. Caso exista um Conselho Municipal da Cidade, é importante articulá-lo com outros conselhos existentes no município.

A política urbana pode ter um Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - especialmente reservado para ações dessa política. Para criá-lo, o município deve informar de onde sairá o dinheiro e como será aplicado. Se bem implementado, será uma forma de democratizar a gestão dos recursos porque gerido pelo Conselho Municipal das Cidades.

A fim de definir e monitorar as políticas, o plano deve prever conferências municipais - grandes encontros, realizados periodicamente, com ampla divulgação e participação popular. São

momentos em que são "costurados" os pactos entre o poder público e a sociedade.

Finalmente, todos os instrumentos acima referidos que exijam dispêndio por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

AUDITORIA

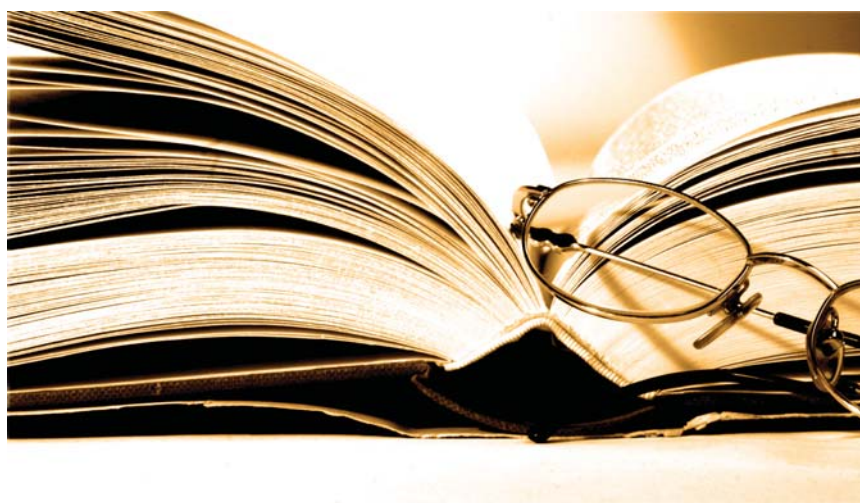
O plano diretor, em face da importância estratégica que representa para o município e das inúmeras relações que possui com diversas áreas da administração municipal, deve ser objeto de análise pelos Tribunais de Contas, que, na execução de sua missão de auditor externo, necessita conhecê-lo, seja na preparação para as mais diversas auditorias realizadas no âmbito do município, seja diretamente como objeto específico da auditoria externa.

As auditorias de planos diretores deverão buscar, mais do que a verificação da mera legalidade do plano, uma avaliação do desempenho alcançado nas fases de elaboração, discussão, aprovação e implantação. Fase posterior de auditoria deverá ainda ter o papel de acompanhar a execução do plano diretor e avaliar os resultados por ele alcançados como instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Cabe ainda lembrar o papel do plano diretor como orientador do conjunto das leis orçamentárias municipais: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei do Orçamento Anual (LOA), que devem incorporar as diretrizes e prioridades nele contidas.

Neste cenário, há necessidade de se construir uma metodologia para a auditoria dos planos diretores municipais. Segundo Cassilha (2005), a tipologia a ser construída deve ser do tipo a posteriori, e não a priori, envolvendo aspectos legais, do ponto de vista da responsabilidade técnica do plano, assim como aspectos relativos à observância da Lei 10.257/01 - o Estatuto da Cidade.

Há, pelo menos, três linhas de ação a serem seguidas pelos Tribunais de Contas no acompanhamento externo das administrações municipais quanto aos preceitos do Estatuto da Cidade: exame dos planos diretores, auditoria



da execução das ações nele previstas e acompanhamento e verificação da capacidade de consecução eficiente e eficaz dos objetivos delineados nos planos diretores pelas administrações. Vejamos cada uma dessas linhas:

1) No exame dos planos diretores - enquanto normas legais repletas de conceitos técnicos próprios da engenharia e da arquitetura - há diversos conteúdos a serem verificados, específicos de cada município: adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por

transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Trata-se de análises acerca da fundamentação (diretrizes) e da instrumentação do plano diretor.

A fundamentação do plano diretor é explicitada por objetivos, caracterização, diagnósticos e prognósticos, alternativas e critérios de avaliação. As diretrizes devem abranger, pelo menos, os aspectos relativos ao tipo e intensidade do uso do solo, sistema viário e respectivos padrões, infra-estrutura, equipamentos sociais e serviços urbanos, tendo em vista o atendimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade.

A instrumentação é constituída de documentos legais, técnicos, orçamentários, financeiros e administrativos, de forma a integrar programas, orçamentos e investimentos do município com suas diretrizes, viabilizando sua implantação.

2) Em auditorias da execução das ações previstas nos planos diretores, a partir dos planos e projetos devidamente aprovados, na forma da legislação vigente, podem ser verificados se os coeficientes de aproveitamento dos imóveis urbanos respeitam os limites estabelecidos no plano diretor, se os valores das outorgas recolhidas pelos cofres públicos foram corretamente avaliados, se as novas edificações respeitam as zonas urbanísticas definidas no plano diretor, bem como se proceder a controles similares.

3) Quanto ao acompanhamento e verificação da capacidade de consecução eficaz dos objetivos delineados nos planos diretores pelas administrações, por ocasião das auditorias operacionais de planos diretores, os técnicos do TCE devem registrar o modus operandi pelo qual a Administração desenvolve suas atividades e anotar a opinião dos técnicos municipais sobre os tópicos a serem relatados, com vistas a recomendações para o aprimoramento dos

quadros técnicos públicos e à otimização do uso dos recursos públicos e dos resultados esperados.

Nas três formas de controle apresentadas, o TCE deve dispor, além dos diplomas legais relacionados ao PPA, LDO e LOA, dos elementos do Plano Diretor, indicados como mínimos pela NBR-12267 da ABNT. Dentre eles : os objetivos do Plano Diretor; a caracterização da região, do município e da cidade (características geológicas; principais condicionantes físicos, ambientais, sócio-econômicos e demográficos, sistema viário e infra-estrutura urbana, bem como equipamentos sociais e serviços urbanos); o diagnóstico e os prognósticos elaborados quanto aos aspectos anteriormente mencionados; os conjuntos de proposições e diretrizes alternativas para a consecução do desenvolvimento do município etc.

Segundo Cassilha (2005), cada empreendimento apresenta impacto sobre o ambiente urbano, interferindo na dinâmica urbana e produzindo transformação diferenciada, dependendo da natureza e do porte do empreendimento. O grande desafio é conseguir chegar a uma equação satisfatória entre ônus e benefícios de cada empreendimento, tendo em vista sua vizinhança imediata e, em alguns casos, o conjunto da cidade. O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) se propõe a isso. O art. 36 do Estatuto da Cidade determina que lei municipal deverá estabelecer critérios para a definição dos empreendimentos e atividades privadas ou públicas em área urbana, que dependerão de elaboração de estudo prévio de (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento.

Dessa forma, o Tribunal de Contas poderá ser agente ativo na fiscalização da gestão de projetos planejados por meio de mobilização popular, estimulando a produção dos resultados estabelecidos pelos governos municipais.



GOVERNO ELETRÔNICO

A expressão Governo Eletrônico é usada para designar o conjunto de atividades que os órgãos estatais realizam através da moderna Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) visando, não somente maior eficiência e eficácia às ações do Estado como também para implementar valores democráticos como a participação, a transparência, a representatividade e o controle pela sociedade sobre os agentes públicos. Nesse sentido, conceitualmente fazer governo eletrônico não significa apenas distribuir e instalar computadores, redes e sistemas informacionais nas dependências do Estado, para uso interno; significa também trabalhar para se efetivar, através da TIC, uma relação mais direta, transparente e participativa entre as instituições estatais e o cidadão.

Gasco (2006) descreve governo eletrônico como sendo todas as atividades baseadas nas modernas tecnologias de informação e comunicação (em particular a Internet) que o Estado desenvolve para aumentar a eficiência da gestão pública, melhorar os serviços oferecidos aos cidadãos e prover ações de governo em padrões mais transparentes que os atuais.

A administração pública brasileira está vivendo um momento auspicioso como resultado não só pelo emprego em larga escala da tecnologia da informação e comunicação, como também desfruta de grandes oportunidades decorrentes do processo democrático com seu conseqüente aprimoramento de seu aparato institucional e legal.

A partir do início dos anos 90, como um desdobramento da crise fiscal do Estado, associado aos

processos de descentralização e desconcentração dos recursos e decisões para os governos subnacionais possibilitado pela Carta Constitucional de 1988, intensificou-se o debate sobre as possibilidades e limites da gestão local do desenvolvimento. Tal tendência foi aprofundada pelo processo de globalização e de reconfiguração dos padrões de produção.

Diante deste cenário, os municípios passaram a assumir novas e crescentes responsabilidades. Na verdade, o município é a instância em que se evidenciam as demandas por implementação de processos de gestão que gerem bem-estar, melhorando a qualidade de vida de seus cidadãos. É no município onde ficam mais claras a iníqua distribuição de riquezas no Brasil, as insuficiências do poder público e a falta de articulação das políticas econômicas e sociais. É nele que tem se buscado com maior intensidade, novas formas de interação Estado/Sociedade que fomentem uma capacidade de gestão efetiva.

Além de todo arcabouço jurídico, hoje, são muitas as ferramentas disponíveis para a consecução desses objetivos. A mais moderna tecnologia está disponível e a custos exequíveis. Estamos falando do uso de imagens produzidas por satélites, aerofotogrametria com alta definição e recursos avançadíssimos para coleta e armazenagem dos dados.

Cada administração municipal, por si própria ou na forma de consórcio, deverá dispor de um possante banco de dados, uma base cadastral, que disponibilize a informação no tempo previsto, no menor custo possível e com a qualidade esperada para que o administrador possa formular e implementar políticas públicas eficientes, eficazes e com grande efetividade.

Como resultado de nossas reflexões surgem necessariamente perguntas que devem ser respondidas.

Cada administração municipal, por si própria ou na forma de consórcio, deverá dispor de um possante banco de dados, uma base cadastral, que disponibilize a informação no tempo previsto (...).

Nossa hipótese reside na possibilidade do uso da ferramenta conhecida como data mining. Segundo Chadwick (2006), data mining refere-se ao uso de sofisticadas técnicas estatísticas a partir do que podemos chamar de inteligência artificial. Sua função principal é descobrir padrões e relações das informações contidas em grandes bancos de dados. Ela é utilizada para se identificar novas categorias de consumidores e propiciar decisões e predições sobre o futuro a partir de ocorrências do passado.

Esta ferramenta já se consagrou na iniciativa privada como de grande valia na pesquisa de perfis dos consumidores, análise de demandas.

Para ilustrar nossa afirmação valemo-nos do exemplo da gigantesca rede mundial de supermercados Wal-Mart. Em 2004 esta cadeia de lojas empregava 1,4 milhão de pessoas, com a receita na casa 258 bilhões de dólares, correspondente a 2% do produto interno bruto dos EUA e a oito vezes o tamanho da Microsoft. Um conjunto de estratégias norteou a ação desse grupo, podemos destacar o emprego de tecnologia avançada a partir de um extraordinário banco de dados capaz de definir com precisão o perfil de seus clientes, seus hábitos de compra e dessa forma tornar a negociação a mais eficiente possível com seus fornecedores. A simetria dessas informações evita os custos desnecessários de mercadorias em estoque. Porque não usar esta ferramenta

na formulação e elaboração de políticas públicas?

É no momento da formulação e implementação do plano diretor que a sociedade pode e deve demandar das autoridades públicas a adoção de sistemas que contemplem não só a adoção destas ferramentas como também a criação de uma rede política e social que agregue as escolas, as bibliotecas, as associações de mora-

dores, os sindicatos, as organizações não governamentais, toda a sociedade.

A internet é um novo espaço de deliberação, descentralizado, democrático, pluralista onde os atores conservam sua autonomia, compartilhando responsabilidades para a gestão de políticas públicas e, cuja cooperação pode ajudá-los a reduzir os níveis de incertezas e aumentar o grau de efetividade da gestão local.

CONCLUSÃO

Desde a Antigüidade, estética, segurança e transporte são fatores que influenciam decisivamente a organização do meio ambiente urbano dos assentamentos humanos. Atualmente, existem diferentes áreas do conhecimento voltadas a teorias e métodos de planejamento urbano e regional que se ocupam com questões relacionadas a aspectos econômicos, físico-ambientais e sociais das populações, com vistas ao aprimoramento de técnicas de previsão, análise e planejamento das principais funções da cidade: habitar, trabalhar, recrear e circular.

Entretanto, não há mais espaço para soluções urbanísticas baseadas apenas em técnicas acadêmicas. A atuação de planejadores urbanos deve contar com participação popular inclusive na implementação de diretrizes para o desenvolvimento local e em ações voltadas à função social da propriedade. É preciso, portanto, que a legislação municipal a ser adaptada ao plano diretor seja orientada à gestão democrática. O TCE, por sua vez, pretende ser parceiro do cidadão neste controle social.

Tampouco é possível dissociar as questões relacionadas à habitação, trabalho, lazer e mobilidade. O zoneamento urbano e as regras sobre a construção de prédios, parques e outras facilidades recreativas, por exemplo, exercem impacto na qualidade dos sistemas urbanos de água, esgoto, lixo, elétrico e logístico de abastecimento, enquanto sistemas eficientes de drenagem, transporte de pessoas e recreação têm impacto positivo na qualidade de vida da população, especialmente das camadas economicamente menos favorecidas. As tensões relacionadas ao crescimento da periferia e à densidade populacional nas favelas, por sua vez, têm relação com a qualidade dos transportes nestas regiões, sendo desejável que o planejamento urbano preveja meios de transporte em massa destes locais às proximidades de zonas comerciais e residenciais de alta densidade.

Além do mais, o plano diretor deve tratar não só das áreas urbanas. Deve haver, no mínimo, a preocupação de integrar o macrozoneamento urbano com o macrozoneamento da área rural, com a identificação de áreas com

O zoneamento urbano e as regras sobre a construção de prédios, parques e outras facilidades recreativas exercem impacto na qualidade dos sistemas urbanos de água, esgoto, lixo, elétrico e logístico de abastecimento, enquanto sistemas eficientes de drenagem, transporte de pessoas e recreação têm impacto positivo na qualidade de vida da população, especialmente das camadas economicamente menos favorecidas.



solos, topografia, acessibilidades e infra-estruturas adequadas para as diversas formas de produção agropecuária, extração vegetal e exploração mineral, bem como para outros usos como, por exemplo, turismo, chácaras de veraneio, moradias permanentes, dentre outros.

Há, portanto, que se conhecer o município como um todo, sem descuidar dos aspectos da área rural que permitam seja ela tratada de forma adequada e compatível com as políticas de desenvolvimento e expansão urbana. Isto implica trabalhar um conjunto de informações, nem sempre disponíveis para os planejadores municipais, mas que podem vir a ser disponibilizados, caso o município venha a assumir a arrecadação e fiscalização do ITR, o que propiciará a utilização de uma base de dados importante para a formulação de políticas para a área rural.

Devem ser observadas e adaptadas as diretrizes eventualmente contidas em documentos de planejamento ambiental, como os planos de bacia hidrográfica e o zoneamento ecológico econômico. Com base em prioridades a serem definidas, planos setoriais, como os de transportes, saneamento, turismo e preservação do patrimônio cultural, devem estabelecer medidas específicas a respeito de cada tema, sempre observando as orientações contidas no plano diretor.

Muitos municípios não possuem cartografia atualizada nem estão acostumados a trabalhar com mapas. A discussão do plano diretor configura-se em momento importante para que sejam tomadas medidas que mudem tal situação. Como forma de viabilizar ou baratear sua elaboração, podem os municípios limítrofes formar consórcios municipais para a contratação dos serviços profissionais necessários aos trabalhos. Os mapas são importante fonte de informação para outros objetivos que não só o planejamento urbano, servindo para fins tributários e melhor prestação de serviços públicos, facilitando ou permitindo adaptação ou surgimento de vários diplomas legais.

Todos estes temas permeiam aspectos econômicos, físico-ambientais e sociais do ambiente urbano. Os mecanismos sugeridos pelo Estatuto da Cidade para tratar desses temas são inúmeros. Nem todos serão implantados, competindo à sociedade escolhê-los. Aqui se apresenta um desafio ao gestor público. O principal deles, neste momento em que os planos diretores estão em fase final de discussão ou já aprovados é oferecer mecanismos que possibilitem sua eficácia como gerenciador de soluções para o município, a fim de que não fiquem no papel, como simples cartas de intenções. Nesse sentido, aponta-se para a via da gestão social, desafio que nossa cultura política terá que vencer com muito mais dificuldade, já que pressupõe a participação de todos os atores sociais na escolha e definição das políticas públicas que melhor atendam às necessidades dos cidadãos, observados os meios disponíveis, as condições econômicas, políticas e ambientais existentes.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR-12267: normas para elaboração de Plano Diretor. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <<http://www.pmt.pa.gov.br/planejamento/documentos/nbr12267normaselaboracaoplanodiretor.pdf#search=%22norma%20abt%2012267%22>>. Acesso em: 25 ago. 2006.

BERNARDES, Juliano Taveira. Da função social da propriedade imóvel: estudos do princípio constitucional e de sua regulamentação pelo novo Código Civil brasileiro. Jus Navegandi, Teresina, v. 8, n. 151, 4 dez. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4573>>. Acesso em: 25 jul. 2006

BORJA, J., CASTELLS, M. Local y global: la gestion de las ciudades em la era de la información. Madrid: Santillana, 1997.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 25 ago. 2006.

_____. Decreto nº 4.382, de 19 de setembro de 2002. Regulamenta a tributação, fiscalização, arrecadação e administração do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 set. 2002. Disponível em:

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4382.htm>. Acesso em: 25 ago. 2006.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o estatuto da Terra, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 nov. 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm>. Acesso em: 28 ago. 2006

_____. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 27 out. 1966. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5172.htm>. Acesso em: 25 ago. 2006.

BRASIL. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 fev. 1993. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm>. Acesso em: 25 ago. 2005.

_____. Lei nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, sobre pagamento da dívida representada por Títulos da Dívida Agrária e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 dez. 1996. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9393.htm>. Acesso em 25 ago. 2006.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 25 ago. 2006.

_____. Lei nº 10.267, de 28 de agosto de 2001. Altera dispositivos das Leis nºs 4.947, de 6 de abril de 1966, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.739, de 5 de dezembro de 1979, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 ago. 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10267.htm>. Acesso em: 25 ago. 2006.

_____. Lei nº 10.406, 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 28 ago. 2006

_____. Lei nº 11.250, de 27 de dezembro de 2005. Regulamenta o inciso III do § 4º do art. 153 da Constituição Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 28 dez. 2005. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11250.htm>. Acesso em: 25 ago. 2006.

_____. Secretaria de Receita Federal. Instrução Normativa nº 643, de 13 de abril de 2006. Dispõe sobre convênio com o Distrito Federal e os Municípios para delegação das atribuições de fiscalização, inclusive a de lançamento de créditos tributários, e de cobrança do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 abr. 2006. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Ins/2006/in6432006.htm>>. Acesso em: 25 ago. 2006.

BREMAEKER, François E. J de. A cobrança de ITR pelos Municípios do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IBAM, 2006.

CASSILHA, G. Amaral. A auditoria dos planos diretores: a atual missão dos tribunais de contas. In. SIMPÓSIO NACIONAL DE AUDITORIA DE OBRAS PÚBLICAS, 10., 2005, Recife. Anais... Recife, 2005.

CHADWICK, Andrew. Internet politics: states, citizens and new communication technologies. Oxford: Oxford University, 2006.

CUNHA, Armando, REZENDE, Fernando. Orçamento e gestão pública. Rio de Janeiro: FGV, 2005

DACANAL, Cristiane. Acesso restrito: reflexões sobre a qualidade ambiental percebida por habitantes de condomínios horizontais, 2004. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas da Universidade Estadual Paulista, 2004.

GASCÓ, Mila. Una vuelta por el mundo: Experiencias de gobierno electrónico en Europa y Estados Unidos: Un punto de partida. Disponível em http://www.iigov.org/dhial/?p=21_07. Acesso em 24 ago. 2006

HOUGH, Michael. Out of place: restoring identity to the regional landscape. London: Yale University, 1990.

LAMAS, José Ressano Garcia. Morfologia urbana e desenho da cidade. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 6.ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

MOESCH, Frederico Fernandes. O princípio da função social da propriedade e sua eficácia. Jus Navegandi, Teresina, v. 10, n. 880, 30 nov. 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7645>>. Acesso em: 25 jul. 2006.

NAKANO, Kazuo. O Planejamento do Município e o Território Rural. São Paulo: Instituto Polis, 2004.

RIBEIRO, L.C.de Queiroz, CARDOSO, A. Lúcio. Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira. 2.ed. São Paulo: Hucitec, 1996

SOARES, Vivian Bacaro Nunes. O direito de propriedade: caracterização na concepção de autores clássicos e contemporâneos e breves comentários acerca da função social. Derecho y Cambio Social, Lima, n. 3, 2006. Disponível em: <<http://www.bhaidream.com/lapluma/derecho/revista007/propiedad.htm>>. Acesso em: 25 jul. 2006.

SOUZA, M. Lopes de. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand, 2002.