

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
Instituto de Geociências e Ciências Exatas
Campus de Rio Claro

PLÍNIO MARCOS DAINEZI

**ANÁLISE DOS PROCESSOS E INSTRUMENTOS DE ORDENAÇÃO DO
TERRITÓRIO: COMPARAÇÃO ENTRE BRASIL E PORTUGAL.**

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Geociências e Ciências Exatas do Campus de Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Roberto Braga

Rio Claro – SP

2014

PLÍNIO MARCOS DAINEZI

**ANÁLISE DOS PROCESSOS E INSTRUMENTOS DE ORDENAÇÃO DO
TERRITÓRIO: COMPARAÇÃO ENTRE BRASIL E PORTUGAL.**

Tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Geociências e Ciências Exatas do Campus de Rio Claro, da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Geografia.

Comissão Examinadora

Prof. Dr. Roberto Braga - Orientador

Profa. Dra. Margarida Maria de Araújo Abreu Vilar de Queirós do Vale

Profa. Dra. Ana Maria Marques Camargo Marangoni

Profa. Dra. Maria Isabel Castreghini de Freitas

Profa. Dra. Andreia Medinilha Pancher

Rio Claro, 25 de Fevereiro de 2014.

Resultado: Aprovado

Dedicatória

Dedico este trabalho a Deus, e a meus pais.

Agradecimentos

Agradeço...

A Deus pela dádiva da vida, a meus pais por todo o apoio que me deram.

Aos funcionários da UNESP, em especial aos do DEPLAN, Bete, Bira e Suely pela ajuda em todos os momentos.

Aos professores, notadamente ao Prof. Roberto Braga pela orientação.

A Profa. Dra. Margarida Queiróz pelo apoio e orientação em Portugal.

Aos membros da Banca de Qualificação e de Defesa de Doutorado pelas contribuições ao aprimoramento do trabalho.

Resumo

Ao se analisar as políticas de desenvolvimento urbano no Brasil e em Portugal têm por objetivo promover ambientes urbanos ambientalmente mais sustentáveis e com qualidade de vida, bem como o desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar dos seus habitantes. Desenvolver as cidades garantindo esses objetivos implica o ordenamento territorial através de uma política pública urbana capaz de responder às constantes mudanças do espaço urbano, entre elas a expansão urbana fragmentada e dispersa, através de loteamentos distantes da área urbana consolidada, gerando vazios urbanos e de áreas de ocupação rarefeita com intervalos entre as habitações que permanecem sem uso. No Brasil, a Lei 10.257/01 dispõe ao poder público municipal instrumentos de política urbana que podem ser aplicados para o ordenamento territorial urbano e o controle dessa problemática. No caso português a política de controle e ordenamento da expansão urbana se dá por meio de programas, planos e instrumentos jurídicos. Brasil e Portugal apresentaram nos últimos anos instrumentos distintos para o controle da dispersão urbana. O modelo português se compõe de um programa nacional da política de ordenamento territorial, planos regionais de ordenamento territorial, planos diretores municipais, além de regimes jurídicos aplicáveis sem que constem nos planos diretores. No Brasil os principais instrumentos são oferecidos pelo Estatuto aprovado em 2001 e aplicados através dos planos diretores, mas a criação de cidades mais compactas não aparece como objetivo do planejamento e gestão territorial. Contudo, o controle exercido nas zonas urbanas portuguesas e a falta de programas municipais de urbanização tem levado a fragmentação urbana para as áreas rurais através de estratégias do mercado imobiliário para aprovação de empreendimentos na zona urbana e rural.

Palavras-chave: Ordenamento territorial. Expansão urbana. Instrumentos urbanísticos. Planos diretores municipais. Sistema de gestão.

Abstract

When analyzing the politics of urban development in Brazil and Portugal aim to promote more environmentally sustainable and quality of life urban environments, as well as the development of the social functions of the city and the welfare of its inhabitants. Developing cities ensuring these objectives implies spatial planning across an urban public policy capable of responding to changing urban space, including the fragmented and dispersed urban sprawl through distant settlements of the consolidated urban area, creating voids and urban areas rarefied occupation intervals between dwellings that remain unused. In Brazil, the Law 10.257/01 has the municipal government urban policy instruments that can be applied to urban land use and control this problem. In the Portuguese case control policy and planning of urban expansion occurs through programs, plans and legal instruments. Brazil and Portugal in recent years showed distinct to control urban sprawl instruments. The Portuguese model is composed of a national program of regional planning, regional land-use planning, municipal directors cloths political, and legal regimes without appearing in the master plans. In Brazil the main instruments are offered by the Statute adopted in 2001 and implemented through master plans, but the creation of more compact cities will not appear as the aim of territorial planning and management. However, the control exercised in the Portuguese urban areas and the lack of municipal programs of urbanization has led to fragmentation of urban to rural areas through strategies of the housing market for the approval of projects in urban and rural areas.

Keywords: Spatial planning. Urban sprawl. Urban instruments. Municipal master plans . Management system.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Mapa de localização de Brasil e Portugal.	42
Figura 2: Localização e Piracicaba no Estado de São Paulo.	45
Figura 3: Perímetro Urbano de Piracicaba em 1940 e 1950.....	46
Figura 4: Crescimento da malha urbana de Piracicaba de 1940 a 2000.	50
Figura 5: Alterações do Perímetro Urbano de Piracicaba de 2006 a 2011.	51
Figura 6: Localização e padrão de urbanização dos bairros de Piracicaba.	53
Figura 7: Localização de Santarém.....	55
Figura 8: Santarém, mapa do centro histórico.....	61
Figura 9: Localização e padrão de urbanização das áreas urbanas e aglomerados rurais de Santarém e sua densidade de ocupação.....	63
Figura 10: Perímetro urbano e área urbana de Santarém - Portugal.....	65

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução da população total e do crescimento relativo da população de Piracicaba-SP de 1970 a 2010.....	49
Tabela 2: Evolução da população total e do crescimento relativo da população de Santarém - Portugal, de 1970 a 2010.....	64
Tabela 3: Agrupamento dos municípios brasileiros segundo sua a população em 2000.	80
Tabela 4: Agrupamento de municípios paulistas segundo sua população em 2000.....	81

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Data de aprovação dos Planos Diretores Municipais dos Concelhos da NUT III. .	67
Quadro 2: Instrumentos de ordenamento territorial, descrição e possível aplicação no controle da expansão urbana no Brasil.	102
Quadro 3: Instrumentos de ordenamento territorial, descrição e sua possível aplicação na expansão urbana em Portugal.	124
Quadro 4: Normas gerais de ordenamento territorial urbano no Brasil e em Portugal.	143
Quadro 5: Instrumentos de política urbana do Brasil e de Portugal.	146
Quadro 6: Planos Diretores Municipais no Brasil e em Portugal.	151
Quadro 7: Parcelamento do solo no Brasil e em Portugal.	152
Quadro 8: Perímetros urbanos no Brasil e em Portugal.	153
Quadro 9: Instrumentos de controle da expansão urbana no Brasil e em Portugal.	154

LISTA DE SIGLAS

CF – Constituição Federal

DL – Decreto-Lei

EC – Estatuto da Cidade

EIA - Estudo Prévio de Impacto Ambiental

EIV - Estudo de Impacto de Vizinhança

EN – Estrada Nacional

EU - European Union

EUA - Estados Unidos da América

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBRA - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária

IGC - Instituto Geográfica e Cartográfico

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

INDESOL - Instituto Nacional de Desarrollo Social

INE – Instituto Nacional de Estatística

IPPLAP - Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba

IPTU - Imposto Predial, Territorial Urbano

ISS - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

LFPSU - Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano

LPU - Lei do Perímetro Urbano

LZ - Lei de Zoneamento

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OS - Planos Setoriais

PD - Planos Diretores

PDM - Plano Diretor Municipal

PEOT - Planos Especiais de Ordenamento do Território

PIMOT - Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território

PMOT - Planos Municipais de Ordenamento do Território

PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNPOT - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

PP - Plano de Pormenor

PROT - Planos Regionais de Ordenamento do Território

PROT-OVT – Plano Regional de Ordenamento Territorial do Oeste Vale do Tejo

PU - Plano de Urbanização

REI - Regiões de Entorno Imediato

RJUE - Regime Jurídico de Urbanização e Edificação

SEADE - Fundação Estadual Sistema de Análise de Dados

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

ZHIS - Zonas Habitacionais de Interesse Social

ZU – Zona Urbanizável

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPITULO I – APOIO TEÓRICO.....	18
CAPITULO II – PIRACIBACA DO BRASIL E SANTARÉM DE PORTUGAL.....	42
2.1. PIRACICABA	44
2.2. SANTARÉM.....	54
CAPÍTULO III – INSTRUMENTOS DE GESTÃO URBANA NO BRASIL	75
3.1. Lei Federal 6766	75
3.2. O Estatuto da Cidade.....	79
3.3. Os Planos Diretores Municipais.....	82
CAPÍTULO IV – INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE	85
4.1. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios	85
4.2. IPTU Progressivo no Tempo	87
4.3. Desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública.....	87
4.4. Consórcio Imobiliário.....	89
4.5. Usucapião Especial de Imóvel Urbano.....	90
4.6. Usucapião Urbana Individual	90
4.7. Usucapião Urbana Coletiva	91
4.8. Concessão de Uso Especial para fins de moradia	91
4.9. Direito de Superfície	92
4.10. Direito de Preempção.....	93
4.11. Outorga onerosa do direito de construir.....	95
4.12. Transferência do Direito de Construir	95
4.13. Estudo de Impacto de Vizinhança	96
4.14. Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto do Meio Ambiente	97
4.15. Operações urbanas consorciadas	98

4.16.	Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS.....	98
4.17.	Lei do Perímetro Urbano.....	104
4.18.	Lei de Parcelamento do Solo Municipal.....	105
4.19.	Lei de Zoneamento.....	106
CAPÍTULO V – INSTRUMENTOS DE GESTÃO URBANA EM PORTUGAL.....		108
5.1.	A Imposição da Obrigação de Reabilitar, Obras Coercivas e Arrendamento Forçado... ..	117
5.2.	A Empreitada Única.....	118
5.3.	A Ordem de Demolição.....	119
5.4.	O Direito de Preferência.....	119
5.5.	As Expropriações.....	120
5.6.	As Servidões.....	120
5.7.	A Venda Forçada.....	121
5.8.	A Reestruturação de Propriedade.....	121
5.9.	Outros instrumentos.....	122
5.10.	O Programa Nacional de Política de Ordenamento Territorial.....	126
5.11.	Os Planos Regionais de Ordenamento do Território.....	130
5.12.	O PROT-OVT.....	132
CAPITULO VI - PARCELAMENTO DO SOLO E PERÍMETROS URBANOS.....		136
6.1.	Parcelamento do Solo.....	136
6.2.	Perímetros urbanos.....	138
DISCUSSÃO.....		142
CONCLUSÃO.....		160
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....		163

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa resulta da comparação dos instrumentos de ordenamento territorial surgidos na legislação urbanística brasileira e portuguesa na Década de 2000. Estes representam a possibilidade de controle e ordenação do processo de crescimento fragmentado da malha urbana. No Brasil houve uma mudança na elaboração e gestão de planos diretores municipais com a aprovação do Estatuto da Cidade (EC) em julho 2001 e em Portugal em julho de 2007 a aprovação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), ambos incidindo e levando a alterações nos planos diretores municipais dos dois países.

Além destas alterações significativas na legislação estes dois países tem um passado em comum, uma vez que o Brasil já foi colônia portuguesa. Em ambos os casos há a formação de espaços urbanos com áreas dispersas e por vezes fragmentadas. As causas desses processos não são os mesmos, uma vez que no caso brasileiro há a ocupação mais relacionada à estratégia de sobrevivência das populações de baixa renda, bem como pela ação de especuladores imobiliários, e em terras portuguesas, certa herança cultural de ocupação dispersa e fragmentada que em diversos momentos é fomentada por estratégias de localização e a ação de especuladores imobiliários.

As principais questões identificadas no PNPOT que caracterizam os conflitos existentes nas cidades portuguesas vêm ao encontro dos dados levantados também nos diagnósticos das cidades brasileiras, estes elaborados por razão da elaboração e revisão dos planos diretores pós EC. As cidades de médio e grande porte nos dois países apresentam formas de crescimento da malha urbana fragmentadas levando desqualificação da malha urbana e de seu entorno. Este processo leva a uma distribuição inadequada de infraestruturas e equipamentos coletivos, o que privilegia alguns atores e seus interesses enquanto onera o a coletividade. Por fim, indica-se a falta de cultura cívica para o ordenamento territorial e a ineficiência dos sistemas de informação, planejamento e gestão territorial.

Tomou-se como hipóteses que a busca por promover cidades mais compactas não é um objetivo da legislação urbanística e dos planos diretores brasileiros e aparece recentemente nos programas e planos de ordenamento territorial de Portugal. Também os instrumentos urbanísticos oferecidos pelo Estatuto da Cidade não servem a aplicação direta no controle da expansão urbana fragmentada, comum a todas as cidades médias brasileiras.

Também, a comparação da estrutura e dos instrumentos de ordenamento territorial existentes no Brasil e Portugal pode gerar avanços na elaboração e aplicação de novos instrumentos.

Definiu-se como objetivo geral da pesquisa a comparação entre a estrutura e instrumentos de ordenamento territorial aplicados no Brasil e Portugal que podem servir ao controle da expansão urbana fragmentada. Especificamente, buscou-se a análise e comparação da estrutura e dos instrumentos de ordenação e de gestão territorial do meio urbano em seus diversos e distintos níveis nos dois países, que podem ser aplicados ao controle da expansão urbana nas cidades definidas como áreas de estudo. Nestas áreas, também se procedeu a identificação da estrutura e dos processos de expansão urbana.

Na realização das análises observou-se a pertinência dos instrumentos em relação a algumas das diretrizes para o ordenamento territorial, indicadas por diversos autores, bem como nos planos portugueses, sendo elas a busca pelo melhor uso da malha urbana consolidada, objetivando a eliminação dos vazios urbanos e a realização de cidades mais compactas. Nestas, a expansão deveria se dar em torno da malha urbana já existente, integradas ao traçado urbano, aproveitando a infraestrutura e equipamentos urbanos existentes. Também, busca-se a maior sustentabilidade urbana e do meio natural e a proteção e conservação dos recursos hídricos.

De forma geral, os instrumentos urbanísticos ou de ordenamento territorial voltados ao espaço urbano no Brasil e em Portugal apresentam diferenças interessantes, uma vez que no caso brasileiro a legislação urbana básica pertence à esfera federal, com a Constituição de 1988, a Lei de Parcelamento e Uso do Solo de 1979 e o Estatuto da Cidade, de 2001, alterado em 2012. Posteriormente encontra-se legislação mais específica sobre o ordenamento territorial em nível municipal, com os Planos Diretores (através dos quais são adotados os instrumentos indicados pelo Estatuto da Cidade), as Leis de Zoneamento, de Perímetro Urbano, e a Lei de Parcelamento e Uso do Solo. Contudo, em nenhum deles se faz menção a cidades mais compactas ou controle da fragmentação e dispersão urbanas.

No caso português há a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo, que estabeleceu as bases gerais do sistema de gestão territorial, o Decreto-Lei 380/99, que oferece instrumentos para regularização fundiária e execução de projetos de interesse público, o Regime Jurídico de Urbanização e Edificação (RJUE), o Decreto-Lei nº 28/10, que trata da edificação, urbanização, loteamentos, entre outros, o Código das Expropriações - Lei 68/99, o Programa Nacional da Política de Ordenamento Territorial, os Planos Setoriais e Planos Especiais e, posteriormente, os Planos Regionais para cada uma das cinco grandes regiões portuguesas. No programa nacional e nos planos regionais a promoção

de cidades mais compactas surge de forma explícita. A estrutura de planejamento portuguesa prevê ainda os planos intermunicipais, apesar de que estes, por não serem obrigatórios, praticamente não foram realizados. Há atualmente dois planos aprovados em todo território português (Douro/Vinhateiro e dos municípios de Ria de Aveiro) e servem ao redimensionamento de redes de infraestrutura, como vias, e sua não integração vem desde o ano de 1998, dez anos antes da atual crise econômica. Portanto, não estão relacionados à falta de recursos, e sim à ciosidade de cada município em relação a seu próprio território.

Na esfera municipal, no Brasil, encontramos os Planos Diretores Municipais e a Lei de Zoneamento, Lei de Perímetro urbano e Lei de Parcelamento e Uso do Solo. No caso português também se encontram os Planos Diretores, dos quais fazem parte o zoneamento e perímetros urbanos, sendo o parcelamento do solo regulado pelos Planos de Pormenor e através da aplicação de instrumentos da Lei 380/99. Nesse ponto residem as diferenças, pois o Plano de Pormenor e o Plano de Urbanização dos municípios portugueses não possuem similares no Brasil. Os planos diretores municipais brasileiro servem à implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Também os instrumentos constantes do RJGT são aplicáveis em áreas definidas nos planos diretores municipais portugueses.

A questão da ampliação dos perímetros urbanos também é relevante ao tratar a fragmentação e dispersão urbana, uma vez que estes perímetros deveriam servir de limite à ampliação da malha urbana. Contudo, por serem leis que alteram a tipologia do solo de rural para urbano, resultado em sua valorização, quanto maior ou mais ampliações recebem, mais cresce o estoque de terras urbanizáveis possibilitando ganhos aos especuladores, bem como a realização de cidades mais dispersas e fragmentadas.

No Brasil, a delimitação e ampliação dos perímetros urbanos seguem critérios gerais que permitiram a criação de grandes perímetros urbanos no entorno das cidades. Contudo, a situação mudou para os municípios brasileiros com a alteração do Art. 42 do Estatuto da Cidade, em 2012, que passa a estabelecer regras para ampliação dos perímetros urbanos em áreas sujeitas a impactos ambientais. Por sua vez, em Portugal, há algumas décadas existem normas claras para delimitação dos perímetros. Nos municípios portugueses, o perímetro urbano pode ser ampliado através de Planos de Urbanização ou Planos de Pormenor, embora a atual crise econômica tenha levado à desaceleração da expansão urbana e dos perímetros e à extinção de algumas freguesias transformadas em aglomerações urbanas, com o intuito de adensamento urbano e da redução de custos.

Sendo o objeto de estudo os instrumentos de ordenamento territorial, definiu-se como área de estudo os municípios de Piracicaba no interior do Estado de São Paulo e

Santarém inserida na Região Oeste/ Vale do Tejo em Portugal. Estes municípios abrigam cidades consideradas Polos Regionais de acordo com o papel que exercem em seu respectivo país. Outro fator relevante é a existência de Plano Diretor Municipal em ambos os casos. No caso de Piracicaba se trata de um Plano diretor revisado pós Estatuto da Cidade, e no caso de Santarém de um plano diretor com atualizações uma vez que data de 1995, data geral dos demais planos da região do Oeste Vale do Tejo, única região a ter o Plano Regional de Ordenamento Territorial aprovado e vigorando quando o início da pesquisa.

Para elaboração da pesquisa foram pesquisados instrumentos de planejamento e urbanísticos dos dois países e sua posterior comparação e avaliação de sua aplicabilidade no controle da fragmentação e dispersão da malha urbana. Também se elaborou a caracterização da evolução espacial e histórica das cidades selecionadas como objeto de estudo e o cálculo de sua expansão urbana através de software como o *Autodesk AutoCAD* versão 9 e *Esri ArcGIS* versão 10.

Quanto aos instrumentos de ordenamento territorial que podem ser aplicado ao controle da expansão urbana fragmentada no Brasil indica-se o Parcelamento e Edificação compulsória, o Imposto Predial Territorial Urbano progressivo no tempo e a Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, embora sejam inicialmente pensados para realizar forçadamente a eliminação dos vazios urbanos em lotes e glebas e assim, promover a função social da propriedade e dos lotes urbanos, também diminuem a necessidade de ampliação da área urbanizada nas periferias.

Alguns instrumentos desenvolvidos em Portugal são semelhantes aos existentes no Brasil, como o Parcelamento e Edificação compulsória, tem-se em Portugal a Imposição da obrigação de reabilitar, obras coercivas e arrendamento forçado, bem como a Venda forçada pela qual, obriga-se aos proprietários de imóveis construídos a conclusão das obras de restauração possibilitando sua utilização. Também a Reestruturação da propriedade dá direito a expropriação de faixas para abertura, alargamento ou regularização de ruas e lugares públicos e a Expropriação aplicada a edifícios e frações quando estes forem necessários para operações de reabilitação urbana. Estes podem ser comparados a Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, instrumento previsto no Estatuto da Cidade.

As operações urbanas consorciadas têm como semelhante os Planos de Urbanização dos municípios portugueses, pois ambos podem ser definidos como planos urbanístico em escala quase local, no qual são trabalhados elementos de difícil tratamento nos planos mais genéricos, como a altura das edificações, relações entre espaço público e privado e reordenamento da estrutura fundiária.

Já os Planos de Pormenor dispõe sobre os usos do solo e condições gerais de edificação, quer para novas edificações, quer para transformação das edificações existentes e por fim a perequação que consiste na divisão dos benefícios aos proprietários de imóveis contíguos a áreas de grandes empreendimentos, ambos os instrumentos portugueses não tem similar no Brasil, assim como o Imposto Predial, Territorial e Urbano (IPTU) progressivo no tempo não possui um correlato nos instrumentos portugueses da forma que é aplicado nas cidades brasileiras.

A tese apresenta-se composta por seis capítulos, sendo o primeiro capítulo dedicado ao apoio teórico tendo por base os principais conceitos abordados, tais como a expansão urbana, fragmentação e dispersão da malha urbana, periferação, controle e ordenamento territorial, bem como dos termos técnicos que foram usados no decorrer da pesquisa.

No segundo capítulo faz-se uma caracterização da evolução urbana, bem como da legislação urbanística das cidades que compõem o estudo de caso, a cidade brasileira de Piracicaba e a cidade portuguesa de Santarém.

O terceiro capítulo trata do sistema de gestão urbana existentes no Brasil, que tem como base o Estatuto da Cidade, Planos Diretores, Lei de Parcelamento e Uso do Solo e Lei de Perímetro Urbano. No quarto capítulo, abordam-se os instrumentos oferecidos pelo Estatuto da Cidade.

No quinto capítulo aborda-se o sistema de gestão urbana de Portugal, que tem por base a Lei 380/99 o PNPT, Planos Diretores Municipais e Planos de Urbanização e Planos de Pormenor e suas possíveis aplicações como instrumentos de ordenamento territorial.

O sexto capítulo trata da dos perímetros urbanos e procedimentos para o parcelamento do solo no Brasil e em Portugal.

CAPITULO I – APOIO TEÓRICO

Neste trabalho abordam-se termos como o urbano, o rural, a zona urbana, a zona urbanizável, o perímetro urbano, a expansão urbana, a fragmentação, a dispersão, entre outros. Assim é por bem começarmos discutindo o que é uma cidade, ressaltando que este conceito é bem complexo e controverso, mas relevante ao estudo proposto.

A primeira questão concerne ao que é uma cidade. Esta não é uma pergunta simples, pois o conceito de cidade não tem uma definição universal. A definição mais comum é a de um povoamento concentrado, no qual a população desempenha atividades não agrícolas e onde a população ultrapassa um determinado número de habitantes e/ou uma densidade populacional estipulada administrativamente. Daí a importância dos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto Nacional de Estatística (INE) em Portugal, entre outros órgãos nacionais e supranacionais que tem como tarefa o levantamento de dados demográficos e populacionais. Todavia, esse conceito de cidade possibilita que se encontre à escala global aldeias com milhares de habitantes e cidades com algumas centenas. Assim, como indica Haggett (2001), o que melhor distingue as aglomerações humanas seria a dimensão urbana. Já para Herbert & Thomas (1995), na definição de urbano existe um adjetivo, ou seja, o urbano define-se com seus substantivos, entre eles os mais comuns são “cidade”, “vila”, “city”, “town” e, segundo estes autores, o conceito de cidade varia de acordo com o espaço e o tempo.

O critério mais utilizado para definição do que é urbano é o demográfico, e sua justificativa é facilidade de aplicação do mesmo, pois recorre a noções de tamanho, dimensão, densidade, e outros parâmetros. Assim, a população absoluta é utilizada internacionalmente, embora os limiares para o que é considerado urbano variem bastante, exigindo mais cautela nas comparações. Segundo Costa (2000), a diversidade de valores propostos demonstra a insuficiência de um critério que se assente exclusivamente na dimensão populacional. Também se utiliza a densidade populacional, pois a cidade contém um número elevado de habitantes por km². Contudo este critério tido isoladamente não é totalmente confiável, uma vez que diversas cidades como as dos Estados Unidos da América (EUA) têm valores de densidade populacional relativamente baixos.

Veiga (2004), ao citar como exemplo a situação do México, cita o INDESOL (Instituto Nacional de *Desarrollo Social*) que define quatro categorias para diferenciar os municípios, utilizando exclusivamente o critério do tamanho populacional. Assim, todos os

municípios com mais de 50 mil habitantes são classificados como urbanos, os que têm população entre 10 mil e 49.999 habitantes são considerados semi-urbanos, os semi-rurais têm população entre 2.500 e 9.999 habitantes e por fim os considerados rurais têm menos de 2.500 habitantes. Segundo o mesmo autor:

“... um pequeno município de poucos milhares habitantes, mas que seja adjacente a uma aglomeração, pode ser muito mais urbano que um município com população bem maior, mas que tenha baixíssima densidade populacional e que esteja distante das aglomerações e dos centros urbanos. Mesmo assim, não deixa de ser surpreendente que 61% dos municípios mexicanos fiquem na categoria rural e 19% na categoria semi-rural.” (VEIGA, 2004, p.15)

É comum a utilização da dimensão da população residente como critério para distinguir áreas urbanas de áreas rurais. Contudo, em alguns casos o critério utilizado é local de residência dos habitantes. Como exemplos Wanderley (1999) cita os Estados Unidos da América, no qual são considerados habitantes rurais os que residem em aglomerados com menos de 10 mil habitantes ou nos limites externos de uma cidade de mais de 50 mil habitantes, com densidade populacional inferior a 100 habitantes por milha quadrada¹. Na Alemanha, as áreas rurais são aquelas que têm uma densidade inferior a 100 habitantes por km², em áreas onde não existam cidades com mais de 100 mil habitantes. Na França, a população rural diz respeito a todos os habitantes das pequenas aglomerações, independentemente de exercerem atividades rurais ou urbanas, ou seja, são considerados como população agrícola. Já no Brasil é considerado urbano quem habita as sedes urbanas dos municípios, independentemente do tamanho destas e das profissões desempenhadas.

Assim, um pequeno comerciante residente num *village* francês, mesmo que não seja agricultor, é considerado um habitante rural, enquanto um agricultor brasileiro que more na cidade é considerado um habitante urbano. Dessa forma, a distinção entre população rural e população agrícola se baseia em critérios diferentes entre os países.

Segundo Veiga (2004), na tentativa de simplificar as metodologias e unificar as formas de classificação em seus 26 países membros, a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) realizou uma análise estatística minuciosa em 50 mil comunidades de 2 mil microrregiões nesses países e, através do seu Serviço de Desenvolvimento Territorial, a OCDE passou, para efeito de análise, a distinguir dois níveis. Ao nível local, foram classificadas apenas como urbanas ou rurais as menores unidades

¹ 1 milha quadrada (mi) corresponde a 2,590 quilômetros quadrados (km) ou 259 hectares (ha), logo 100 hab/m² correspondem a 38,61 hab/km² ou 0,386 hab/ha².

administrativas, ou as menores unidades estatísticas. Por exemplo, Kreise na Alemanha, municípios na Espanha, *counties* nos EUA, *cantons* na França, *comuni* na Itália, *concelhos* em Portugal, e *districts* no Reino Unido. Numa segunda etapa, de nível microrregional, agregações funcionais como províncias, *commuting zones*, ou *local authority regions* foram classificadas como mais urbanas, mais rurais, ou intermediárias. A OCDE considera rurais as localidades que tenham densidade populacional inferior a 150 hab/km² (ou, no caso específico do Japão, 500 hab/km²). Conforme esta definição, cerca de um terço (35%) da população considerada pela OCDE vive em espaços rurais, que cobrem mais de 90% de seu território, sendo que essas participações variam bastante conforme o país considerado. Os habitantes de comunidades rurais são menos de 10% em países como a Holanda e a Bélgica, e mais de 50% nos países escandinavos. De acordo com Branco (2003):

“... ainda que o espaço urbano não obedeça à lógica das divisões político-territoriais, por ser resultado de uma complexa trama de intrincados processos, este nível é o menor da divisão político-administrativa presente em todo o país.” (BRANCO, 2003, p.24)

A mesma autora ressalta que as grandes variações nas dimensões das áreas municipais brasileiras levam às distorções nos cálculos de densidades populacionais, o que tem prejudicado a consistência das análises. Também ressalta os conflitos metodológicos que o modelo formal de delimitação e análise do território encontra, fragilizando o método e gerando inconsistências quanto às avaliações quantitativas comparativas.

Assim, o critério demográfico não é o bastante, cabendo utilizar-se de outros, como o critério da funcionalidade, relativo às funções e atividades desempenhadas na cidade. No início de sua história, a função urbana clássica era o comércio, mas com o tempo houve um acréscimo de mais funções tanto ou mais importantes. De acordo com Haggett (2001), progressivamente aquilo que passou a distinguir um aglomerado urbano de um rural foi a multifuncionalidade. Clark (2003) defende um critério comportamental/cultural, uma vez que não são apenas as atividades econômicas que fazem um lugar urbano, pois é possível atualmente encontrar modos de vida urbanos sem estar numa cidade, como descreve Gaspar (2008).

No caso brasileiro, Veiga (2003), partindo da análise dos critérios demográficos adotados pelo IBGE para quantificar a população urbana e rural, propõe incluir o número total de moradores e a densidade populacional. Para esse autor, municípios com número ínfimo de moradores na sede podem ter perfil iminentemente rural, e sugere que se a sede de municípios com pequeno número de moradores pode ter perfil rural, então o processo de urbanização

desses municípios está em curso em sua própria sede, ou seja, em transição do rural para o urbano.

Em relação ao espaço, a divisão entre o urbano e o rural também é influenciada por critérios demográficos nas suas delimitações, implicando em uma determinada densidade e concentração. De acordo com Haggett (2001), do ponto de vista funcional, a cidade implica em um lugar urbano, onde o desempenho de um conjunto de atividades independentes da exploração direta do solo origina uma crescente especialização profissional. Contudo, classificar os aglomerados urbanos do ponto de vista da funcionalidade é mais difícil.

Nas zonas de transição entre o urbano e o rural, Sparovek et al (2004) coloca a questão das Regiões de Entorno Imediato (REI) como sendo áreas que circundam a zona urbana, e discorda da tendência de outros autores e de órgãos oficiais em urbanizar locais com características rurais, mesmo que estejam próximos às áreas urbanas. Esses locais geralmente são designados como “periferia da cidade”, termo que já os classifica como urbanos, como se já tivessem perdido seu caráter rural. A implicação de não se observar a realidade do lugar pode ser a definição de categorias equivocadas e a implantação de uma política urbana dissociada dessa realidade.

Segundo Haggett (2001), recentemente a cidade passou a ser também classificada quanto ao efeito espacial no território, pois do ponto de vista espacial, uma cidade produz uma ação de atração, uma ação centrípeta sobre os fluxos numa porção abrangente do território envolvente, correspondente ao conjunto de relações que esta estabelece com o mesmo. Ainda assim, analisar esta dinâmica é ainda mais difícil do que se basear no critério funcional, e muito mais do que no critério demográfico. Todavia, o critério demográfico pode ser complementado pelo critério funcional.

Ao já complicado quadro que se desenha no cenário internacional, no Brasil há ainda outros complicadores quanto ao repertório de metodologias para se definir o que é urbano e rural, como as mudanças metodológicas da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Isso gera limitação quanto à comparabilidade de dados anteriores e posteriores a 1992, como também a não atualização dos limites de suas áreas urbanas por muitos municípios leva o IBGE a considerar como rurais as áreas já expandidas do centro urbano.

No que se refere aos aspectos legais, o direito urbanístico surge em decorrência das consequências do processo de urbanização que, segundo Silva (1995), é o processo pelo qual a população urbana cresce em proporção superior à população rural. Não se trata de mero crescimento das cidades, mas de um fenômeno de concentração urbana.

A respeito das consequências dessa urbanização, Fernandes (2006) e Saule Junior (2007) definem a urbanização no Brasil como sendo caracterizada pelo urbanismo de risco e pela ação elitista e excludente do Estado, o que resultou em cidades degradadas e fragmentadas, que têm a vasta maioria de seus grupos pobres condenada a viver em condições habitacionais precárias, do ponto de vista urbanístico e ambiental. A garantia dos direitos constitucionais dos cidadãos residentes nas cidades consiste em um vasto campo de trabalho no ramo do direito urbanístico, que segundo Silva (1995), é o ramo do direito público que tem por objetivo expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios disciplinadores dos espaços habitáveis, sem perder de vista o bem estar da coletividade.

Também o regime urbanístico do solo tem sua importância nessa discussão, pois em sua composição convém mencionar o ordenamento do solo, que se subdivide no zoneamento de uso, na ocupação e no parcelamento do solo. Esse zoneamento é o estabelecimento para uma determinada zona urbana de um uso específico ou da predominância desse uso. Por uso se entende a destinação dada a uma propriedade imobiliária, como o uso residencial, comercial, industrial, etc. Assim, pode-se estabelecer para uma determinada zona que nela predomine o uso industrial, em atenção ao bem estar dos moradores da cidade.

Ainda que o zoneamento de uso do solo, feito pelo Plano Diretor da cidade ou por leis específicas dele decorrentes, defina a função social da propriedade urbana, a norma constitucional do § 4º não recai sobre o zoneamento de uso, senão sobre a ocupação e o parcelamento do solo. Já de acordo com o Código Tributário Nacional Brasil (2011), entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, na qual é observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos dois dos incisos seguintes:

- Meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- Abastecimento de água;
- Sistema de esgotos sanitários;
- Rede de iluminação pública para distribuição domiciliar, com ou sem postes;
- Escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado.

As demais zonas são definidas pelo Plano Diretor e pela Lei de Zoneamento, através dos quais se estabelecem a Zona de Expansão Urbana, sendo esta destinada ao crescimento ordenado das cidades, vilas e povoados, contíguos ou não ao perímetro urbano. No entender de Silva (1995), é compreendida como área fora do perímetro urbano, contígua ou não a este, destinada à expansão da cidade, vila ou povoado. Como zona urbanizável, o

autor indica as áreas destinadas ao exercício de uma ou mais funções urbanas elementares fora do perímetro urbano e das áreas de expansão urbana.

Por que as cidades crescem? O aumento da área urbana é geralmente associado e justificado pelo crescimento da população nas cidades, seja este vegetativo ou decorrente de movimentos migratórios de populações atraídas por oportunidades e qualidade de vida, supostamente proporcionados pelas cidades. Tais fatores têm sido apontados como algumas das causas da expansão da malha urbana². Esta expansão é considerada o processo de alteração do uso do solo de rural para urbano, solos estes que sofrem processos de qualificação e requalificação, de acordo com os interesses do mercado imobiliário. De acordo com Villaça (1998), a cidade é composta por espaços diferenciados, como as áreas centrais onde há concentração de equipamentos e serviços públicos e privados e as áreas periféricas carentes destes itens, onde se encontra a população com baixo poder aquisitivo.

Contudo, nas áreas afastadas dos centros das cidades, onde há algum fator que as valorizem, são realizados os grandes empreendimentos voltados à população e empresas, que podem escolher onde morar. Em ambos os casos é comum que haja a dispersão e fragmentação da malha urbana, bem como o surgimento de eixos comerciais e subcentros. Atualmente as cidades são resultado de uma série de processos e fenômenos que as tornam mais complexas quanto a seus processos e formas, além do binômio centro/periferia, que se expandem de forma fragmentada, segundo Sposito (2011):

“... Acompanhadas de dinâmicas de segregação e auto-segregação socioespacial, podendo ser essas dinâmicas, em muitas cidades, parte constitutiva dos processos de fragmentação urbana, têm diminuído ou modificado as bases, segundo as quais se efetiva o compartilhamento da experiência urbana.” (SPOSITO, 2011, pg. 18)

Segundo esta autora, as cidades atualmente apresentam-se como mosaicos constituídos de práticas dinâmicas, processos de fragmentação e de autosegregação dos que optam pelos espaços de uso exclusivo. Assim, os modelos antigos da cidade dividida entre centro e periferia não explicam toda a complexidade das cidades contemporâneas multinucleadas e fragmentadas.

Nas periferias alternam-se usos voltados às populações de baixa renda, como conjuntos habitacionais, bem como os condomínios horizontais e verticais para populações de média e alta renda, além de distritos industriais que atraem empreendimentos voltados à

² A ampliação da malha urbana está mais relacionada à especulação imobiliária, uma vez que as cidades brasileiras, assim como as dos países desenvolvidos, vêm registrando diminuição do crescimento vegetativo, sendo este, em alguns casos, negativo.

classe operária. Em meio a estas alterações, os centros urbanos perdem população e tornam-se áreas de intenso uso diurno, mas também locais de insegurança e abandono fora dos horários comerciais. Segundo Sposito (2004):

“... esta pluralização da paisagem e dos conteúdos da periferia urbana revelam novas práticas socioespaciais, novas formas de diferenciação e segregação urbana e, por fim, aponta para uma fragmentação territorial e social da cidade.” (SPOSITO, 2004, p. 4)

Este fenômeno também é notado em outras regiões do mundo, sendo que em Portugal, uma cidade entende-se como um aglomerado populacional que por meio de uma entidade político-administrativa foi promovido a esta categoria - Salgueiro (2001). Os critérios para elevação a cidade variaram ao longo dos séculos, seja pelo fato de as cidades atraírem população de terras pouco povoadas, que buscam nelas segurança, ou por questões religiosas, como a presença das sés episcopais, enquanto outras elevações se deram como recompensas a elites locais.

Nos dias atuais, as Assembleias da República e as Assembleias Regionais dos Açores e da Madeira legislam a categoria das povoações, baseadas no Decreto-Lei nº 11/82, Portugal (2013), que dispõe sobre os requisitos para elevação das povoações às categorias de vila e cidade. Segundo esse decreto, os requisitos para uma localidade ser elevada à categoria de vila são:

- Ter mais de 3.000 eleitores, em aglomerado populacional contínuo;
- Ter pelo menos metade dos seguintes equipamentos coletivos: posto de assistência médica, estação dos correios e telégrafos (CTT), farmácia, estabelecimentos comerciais e de hotelaria, casa do povo, dos pescadores, de espetáculos, centro cultural ou outras coletividades e estabelecimento que ministre escolaridade obrigatória;
- Contar com transportes públicos coletivos e agência bancária.

Já os requisitos para uma localidade ser elevada à categoria de cidade são:

- Ter mais de 8.000 eleitores, em aglomerado populacional contínuo;
- Ter pelo menos metade dos seguintes equipamentos coletivos: instalações hospitalares com serviço de permanência, instalações de hotelaria, farmácias, estabelecimento de ensino preparatório e secundário, corporação de bombeiros, estabelecimento de ensino pré-primário e infantil, casa de espetáculos e centro cultural, transportes públicos, urbanos e suburbanos, museu e biblioteca e parques ou jardins públicos.

Também segundo esse Decreto-Lei, “importantes razões de natureza histórica, cultural e arquitetônica poderão justificar uma ponderação diferente dos requisitos enumerados”.

Monte-Mór (2006), no que se refere às transformações do espaço decorrentes das relações de poder entre o meio urbano e o rural, especialmente quanto à apropriação de excedentes de produção em função da força de trabalho e da geração de riquezas, diz que:

“Assim, a cidade implica a emergência de uma classe dominante que extrai e controla este excedente coletivo através de processos ideológicos acompanhados, certamente, pelo uso da força.” (MONTE-MOR, 2006, p.07)

A apropriação do poder político e econômico também como forma concentradora e transformadora do espaço geográfico, mediante o uso da força de Estado, resulta na transformação do meio natural³ através da implantação de técnicas e tecnologias de estrutura urbana. Harvey (2000) diz que:

“[...] a urbanização concentra no espaço as forças produtivas e a força de trabalho, transformando populações dispersas e sistemas descentralizados de direitos de propriedade em imensas concentrações de poder político e econômico que acabam por se consolidar no aparelho legal e militar da nação-Estado. As forças da natureza tornam-se sujeitas ao controle humano à medida que sistemas de transporte e de comunicação, divisões territoriais do trabalho e infra-estruturas urbanas são criadas para servir de fundamento à acumulação de capital.” (HARVEY, 2000, p.41)

Outra situação de ocupação da zona urbana parte do próprio governo, quando ao implantar um assentamento rural com fins de reforma agrária, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) induz à criação de uma nucleação urbana no meio rural (vilas rurais, vilas de assentados, aglomerados urbanos, etc.), sem considerar o módulo fiscal local e, normalmente, sem a participação ou anuência do município. Este terá depois a obrigação e ônus de dotar essas nucleações de infraestrutura urbana e serviços municipais essenciais.

Apesar das mudanças em curso, no Brasil, a prática de investir em terras ainda é uma forma segura para preservar e ampliar o capital acumulado através da apropriação da renda fundiária, sendo um dos reflexos desta acumulação e concentração do capital e do monopólio da terra. É a produção de uma urbanização territorial descontrolada e desordenada, bem como uma configuração distinta e desigual do meio, tornando visível no espaço urbano

³ Ver também SANTOS (2005).

uma distribuição espacial em função da renda de cada grupo social, como afirma Santos (2005):

“A especulação imobiliária deriva, em última análise, da conjugação de dois movimentos convergentes: a superposição de um sítio social ao sítio natural e a disputa entre atividades ou pessoas por dada localização. A especulação se alimenta dessa dinâmica, que inclui expectativas. Criam-se sítios sociais uma vez que o funcionamento da sociedade urbana transforma seletivamente os lugares, afeiçoando-os às suas exigências funcionais. É assim que certos pontos se tornam mais acessíveis, certas artérias mais atrativas e, também, uns e outros mais valorizados.” (SANTOS, 2005, p. 96)

Com o aumento do preço da terra nas áreas centrais, somado ao achatamento salarial e aos interesses do mercado imobiliário, são criados novos espaços urbanos na periferia. As populações de menor poder aquisitivo vão habitar os conjuntos habitacionais, os loteamentos para posterior autoconstrução, ou mesmo loteamentos clandestinos, na busca pelo menor preço da terra. Já para as camadas de médio e alto poder aquisitivo há a busca por outros fatores, como afirma Correa (1989):

“... a descentralização só ocorre quando são criadas atrações em outras áreas como o baixo preço da terra e impostos, infra-estrutura implantada, facilidade de transporte, qualidades atrativas, possibilidade de controle do uso da terra e amenidades.” (CORREA, 1989, p. 46)

Em contrapartida, a população de alto poder aquisitivo, em busca da privacidade e da segurança dos condomínios fechados, afasta-se do centro da cidade. Estes interesses são tão determinantes da forma urbana quanto o tempo, o preço do transporte e o preço da terra urbana, sendo que a intervenção do poder público através da legislação, da construção e adaptação do espaço também altera os usos, formas, processos e fenômenos do ambiente urbano. As dinâmicas que reorientam a estruturação urbana consistem na maior complexidade desta estrutura com o aparecimento de “periferias” no centro e “centralidades” na periferia e a fragmentação socioespacial das cidades, com o aumento da segregação e diminuição da convivência entre as diferenças, segundo Sposito (2004).

A produção desordenada do espaço urbano para atender interesses do mercado imobiliário, composto por diversos atores, possibilita a ocorrência de fenômenos como periferação, segregação, autosegregação espacial, urbanização dispersa e fragmentação deste espaço, como indicado por Villaça (1998), ao abordar o espaço intra-urbano das cidades. Estes fenômenos são gerados pelo processo de criação, distribuição e aquisição do espaço como mercadoria, em razão de seu custo, sendo que a segregação socioespacial se dá

através da habitação, de equipamentos urbanos coletivos como praças, de sistemas de transportes, entre outros.

Essa forma de produção do espaço urbano tem como alguns resultados a degradação ambiental, a segregação socioespacial, a especulação imobiliária e a fragmentação do espaço urbano. Isso não ocorre apenas para implantação de condomínios horizontais destinados aos grupos sociais de maior poder aquisitivo, como para produção de conjuntos habitacionais destinados às camadas de baixa renda. Segundo Carvalho (1993),

“A submissão/omissão do poder público local em relação à especulação pode ser bem evidenciada na construção de conjuntos habitacionais populares. Estes cada vez mais se localizam nas periferias, viabilizando terras remotamente urbanizáveis, valorizando outras e onerando economicamente e socialmente as populações mais pobres, que têm custos de transportes maiores, acesso limitado as compras, segregação social associada a menor representatividade política e precários serviços públicos.” (CARVALHO, 1993, p. 24)

O crescimento da malha urbana se observa pela ocupação fragmentada e dispersa de parcelas do espaço urbano cada vez mais distantes das áreas centrais, ou seja, em áreas periféricas. Nestas áreas são desenvolvidos empreendimentos voltados a diferentes segmentos da população, cujos interesses, estratégias e necessidades contribuem para a construção do espaço urbano.

O espaço urbano, que pode ser definido como “um conjunto dos diferentes usos do solo justapostos entre si” (CORREA, 1989, p. 7), é produzido por diferentes atores ou agentes, identificados por diversos autores (Correa, 1989; Harvey, 1982; Ribeiro & Cardoso, 1990) como sendo os proprietários dos meios de produção, os grandes empresários capitalistas, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, as parcelas da classe média, os grupos sociais menos favorecidos e também o Estado.

Este último desempenha papel duplo, sendo o produtor e ao mesmo tempo o ordenador da produção deste espaço, pois atua na organização espacial da cidade, além de ser também um criador e consumidor do espaço e de locações específicas.

Conforme afirma Ojima (2011), existem diversos impactos e fatores relacionados ao processo de expansão urbana, como impactos nos gastos públicos (consumo de água, energia elétrica e combustíveis fósseis, afastamento das áreas agrícolas, alocação de bens e serviços públicos), nos aspectos sociais (heterogenização socioespacial, segregação social, aumento das distâncias diárias de locomoção) e nos aspectos ambientais (poluição da água e do ar, ilhas de calor, mudança nos regimes de precipitação, aumento de áreas alagáveis e alterações na incidência de doenças e problemas de saúde associados).

A expansão urbana não é uma questão nova, contudo tem assumido novas características e, de acordo com Ojima (2011) estabelece duas transições. Uma anterior, relacionada ao crescimento das cidades ligado a questões populacionais, devido aos fluxos migratórios campo-cidade, sendo uma de suas características a periferização⁴. E, na atualidade, uma nova fase onde as mudanças são regidas pelas estratégias de acomodação da população dentro do tecido urbano. Mudanças à parte, a expansão tem aumentado, mesmo que o crescimento da população tenha se arrefecido⁵.

A partir da década de 1950, a aceleração da urbanização em função da industrialização, tendo a região Nordeste como principal fonte de mão de obra para a crescente indústria do Sudeste brasileiro, evidenciou a mudança do modelo agrário-exportador, ainda existente e modernizado nos dias atuais, para o modelo urbano-industrial. De acordo com Mello (1982), esse processo se diferencia do modelo europeu por ser uma industrialização, e a urbanização caracterizada mais pelo processo demográfico do que por sua evolução tecnológica. Isso ocorre em diferentes graus nas diversas cidades brasileiras, com privilégio do Centro-Sul, em detrimento das demais regiões, inclusive a região Nordeste. Conforme Santos (2005), esse período foi marcado por uma inversão demográfica em relação à distribuição da população em seus domicílios, passando da prevalência da ocupação do meio rural, para concentrações nas áreas urbanas. Já na Europa, conforme Wanderley (1999) o êxodo rural atingiu no início da industrialização a população rural não agrícola, e a partir da Segunda Guerra Mundial passou a atingir também os agricultores, implicando num esvaziamento dos campos.

Em seu estudo sobre a evolução da forma como se consolidaram os limites municipais brasileiros, Tavares (2003) identificou que a figura do perímetro urbano ou do limite urbano foi consagrada por meio de atos baixados por prefeitos. Após o ano de 1946, uma modificação legal deu aos estados a autonomia para a definição dos perímetros urbanos de seus municípios, dando início a uma nova diversidade de variações de critérios e interpretações, constituindo-se em distorções e, conseqüentemente, em avaliações divergentes sobre o que seria ou o que deveria ser o perímetro urbano.

Na década de 80, foi estabelecida a competência federal na gestão do território

⁴ Este processo ocorre quando as taxas de crescimento populacional urbano impulsionavam o crescimento de áreas ocupadas por assentamentos urbanos e no qual havia a polarização do urbano em torno de um núcleo relativamente autônomo.

⁵ Extensas áreas do espaço foram ocupadas, não apenas pela expulsão das camadas sociais mais empobrecidas como forma de segregação socioespacial, mas também pela generalização dessa dispersão para todas as camadas sociais sob uma nova orientação dos padrões de consumo.

rural, que ainda está regulada pela Instrução Federal nº 17-b de 22 de dezembro de 1980, Brasil (2013), que dispõe sobre o parcelamento de imóveis rurais, colocando sua administração sob a égide do INCRA. Pela Constituição de 1988, que instituiu os municípios como entes federados, ratificou-se que a definição de áreas urbanas se dá pela Lei Municipal do Perímetro Urbano, como o instrumento oficial delimitador das áreas urbanas e rurais e de competência exclusiva dos municípios. Assim, estes entes da Federação são legalmente responsáveis pela gestão do espaço urbano, das zonas de expansão urbana e dos aglomerados urbanos, enquanto as zonas rurais são de responsabilidade do INCRA, servindo à unificação a execução da Política Nacional de Reforma Agrária.

Desde 1938 até os dias atuais, o principal instrumento utilizado pelos órgãos oficiais de governo para avaliação do desenvolvimento urbano e rural são os indicadores quantitativos, levantados pelo IBGE. Dentre eles, destacam-se os censos demográficos e os censos agropecuários, decenais, e as PNAD, indicadores esses que têm evoluído quanto à análise das diferenciações das áreas rurais e urbanas.

Em relação aos Censos, a partir de 1991 tem havido um aprimoramento e maior entendimento sobre as variações e distinções entre o espaço urbano e o rural. As PNAD realizadas pelo IBGE têm também um tratamento diferenciado para a coleta e análise dos resultados, pois a partir de 1992, ampliaram a sua cobertura temática e aprimoraram a utilização de conceitos, como o de trabalho. Passaram a considerar como ocupadas as pessoas que se dedicavam exclusivamente à produção para consumo próprio ou à construção de casa para a própria moradia, abrangendo aspectos referentes às dinâmicas de produção socioespaciais, ainda que voltados às quantificações para formalização de critérios.

Também o Censo considera as pessoas e domicílios que estão em áreas urbanizadas ou não, correspondentes às cidades (sedes municipais), às vilas (sedes distritais) ou às áreas urbanas e rurais isoladas. Na zona rural, o Censo abrange a população e domicílios em toda a área situada fora dos limites urbanos, inclusive os aglomerados rurais de extensão urbana, os povoados e os núcleos. A legislação urbana dos municípios também é levada em conta pelo IBGE, que adota critérios censitários para a população urbana e rural a partir dos perímetros urbanos demarcados pelos municípios.

De acordo com Nascimento et al (2001), a sistemática adotada pelo IBGE significa que, para as PNAD, a definição de rural e urbano é mantida inalterada nos períodos intercensitários, isto é, ainda que a legislação vigente tenha alterada a classificação de determinadas áreas nesse período, aquelas definidas como urbanas e rurais por ocasião do censo demográfico de 1980 assim foram mantidas para as pesquisas da PNAD, realizadas de

1981 a 1990.

Segundo Veiga (2003), próximo de 20% dos municípios brasileiros têm menos de 2.000 habitantes, 70% têm menos que 10.000 habitantes e 84% têm menos que 20.000 habitantes, resultando numa relativização sobre o que é o urbano e o rural, e ressaltando aos olhos que há 4.500 municípios considerados essencialmente rurais. Por outro lado, apenas ¼ do total teve um crescimento populacional acima da média nacional no período intercensitário (Censos de 1991 e de 2000) então considerado, denotando dinamismo nesses espaços, com redução da migração para as cidades, que se constituem, muitas vezes, em ilhas de prosperidade e desenvolvimento local. Esse autor propõe outros critérios para definir o rural e o urbano, como o número total de moradores e a densidade populacional, o que reduziria as distorções comparativas na análise da diversidade de dimensões e populações dos municípios, bem como daria uma maior precisão no indicador denominado grau de urbanização.

Para Veiga (2003), esse critério seria mais simples, pois pelos critérios do IBGE, em muitos casos, pequenos municípios são considerados como núcleos urbanos. Todavia, há de se considerarem as elevadas densidades demográficas em vários municípios com menos de 20 mil habitantes, uma vez que uma parte deles pertence a regiões metropolitanas e outras aglomerações. Assim, o autor destaca:

“... para que a análise da configuração territorial possa de fato evitar ilusão imposta pela norma legal, é preciso combinar o critério de tamanho populacional do município com pelo menos outros dois: sua densidade demográfica e sua localização.” (VEIGA, 2003, p. 33).

As metrópoles tendem a aglutinar ao redor de si grande parte das atividades socioeconômicas dos seus estados. Contudo, essa hegemonia não significa o aumento do ritmo de crescimento populacional observado no século passado. Ao contrário, os resultados do Censo Demográfico de 2000 apontam para a continuidade da tendência de arrefecimento do ritmo de crescimento dos municípios centrais das metrópoles brasileiras.

Santos (2005) afirma que entre 1940 e 1980 dá-se a inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. Em 1940 a taxa de urbanização era de 26,35% e, em 1980, alcançava 68,86%. Atualmente, a população brasileira ultrapassa os 85% em áreas consideradas urbanas.

Abreu (2010) destaca a necessária diferenciação entre a história urbana e a história da cidade. Enquanto a primeira tem como referencial o abstrato, o geral, o externo, a segunda diz respeito ao particular, ao concreto, ao interno:

“... a história do urbano seria a história das atividades que se realizam na cidade, não numa determinada cidade, mas no ambiente urbano de modo geral. Seria, portanto a história do emprego não agrícola, das classes urbanas, da divisão do trabalho entre a cidade e campo e dentro das próprias cidades. A história da cidade seria a história dos processos sociais que se materializam de forma mais objetiva: a história dos transportes, a história da propriedade, da especulação, da habitação, do urbanismo, da centralidade [...]” (ABREU, 2010, p. 19-20)

A dinâmica regional tem reduzido a autonomia dos núcleos e as taxas de crescimento populacional, mudando seu padrão de expansão das principais aglomerações urbanas brasileiras - sobretudo quando analisamos os antigos núcleos polarizadores e suas relações com o seu entorno – concomitantemente ao aumento do consumo do espaço urbano.

Inserido em um mundo globalizado, como caracterizado por Santos (2000) e em meio à pós-modernidade discutida por Harvey (1982), há, além da disseminação de padrões de vida e de consumo, a ocorrência de mudanças sociais e econômicas em nível global que refletem direta ou indiretamente as relações entre população e o ambiente nas aglomerações urbanas.

Villaça (1998) identifica no espaço urbano o centro, os subcentros, a periferia, e fenômenos de segregação e autosegregação socioespacial. As cidades se apresentam como compostas por diversos espaços. Para efeito deste estudo, observa-se com mais atenção algumas parcelas da periferia que tem crescido desordenadamente. Estes espaços têm se configurado como locais de moradia de diversas parcelas da sociedade, movidas por interesses diversos, mas que geram uma malha urbana extensa e com parcelas do espaço que pouco se integram ao restante da cidade.

De acordo com Angel *et al.* (2005), ocorre no atual processo de urbanização a criação de empreendimentos que promovem a chamada urbanização por saltos. Estes geram uma malha urbana fragmentada e desconexa entre si e em relação ao restante da malha urbana. Este tipo de urbanização tende a comprometer a coesão das áreas urbanas e criam ônus advindos da necessidade destes fragmentos quanto a redes de infraestrutura de serviços, como abastecimento de água e coleta de esgoto, entre outros.

De acordo com Lefebvre (1999), os processos de ampliação da malha urbana e diminuição da densidade populacional, e ao mesmo tempo a concentração de populações em algumas parcelas da cidade estará relacionado aos novos padrões de vida e às novas formas de consumo do espaço dentro destas áreas urbanas. Os efeitos serão sentido em escalas locais, regionais e até mesmo globais, pois a dispersão urbana relaciona-se intimamente com as mudanças na vida cotidiana e as representações do risco social inerentes a essas mudanças.

Como afirma Mancini (2008), o fenômeno da urbanização dispersa já é bastante conhecido através de estudos na América do Norte que abordam a dispersão urbana e os subúrbios, bem como nos estudos sobre a periferização, segregação e autoss segregação no Brasil e países da América Latina. Segundo esse autor, é a partir das décadas de 70 e 80 que a urbanização dispersa passa a chamar a atenção dos pesquisadores europeus. Na década de 1990 surgem inúmeros trabalhos dedicados ao estudo deste fenômeno na Europa. No caso específico de Portugal, afirma Meneses (2010):

“Portugal, em particular, vivenciou um dos maiores crescimentos urbanos da E.U., associado principalmente às duas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, à zona costeira Algarvia e ao corredor litoral Lisboa/Setúbal – Porto/Viana do Castelo. A localização das principais actividades económicas nas cidades do litoral induziu uma migração de mão-de-obra interior rural para a indústria, que se repercutiu na expansão urbana resultante...” (MENESES, 2010, p. 21)

Como decorrentes do “sprawl” urbano, Meneses (2010) identifica uma série de impactos, como os ambientais, econômicos e sociais. Este fenômeno apresenta padrões de incidência relacionados à sua distribuição espacial e à composição da ocupação urbana. Em relação à distribuição espacial observa-se, segundo Barnes *et al.* (2010), o crescimento de baixa densidade contíguo à “franja” urbana, o crescimento por *leapfrog* ou urbanização em saltos não contíguos à área urbana, e o crescimento tipo laço, ou *ribbon sprawl*.

Outros trabalhos têm apontado para o fenômeno do crescimento fragmentado e espalhado das cidades de grande e médio porte em Portugal. Segundo Salgueiro (2001), em 1991, apenas 50% da população portuguesa vivia em cidades com mais de 5.000 habitantes e, nos últimos anos, observou-se uma forte tendência para o crescimento das cidades médias e para a urbanização difusa, mais significativa na faixa litorânea ocidental. Segundo a autora:

“... em ligação com processos de industrialização difusa dos territórios rurais de propriedade muito parcelada, e urbanização das populações *in situ*, envolvendo mudança de actividade ou manutenção de gêneros de vida mistos, pelo menos de caráter parcial, sem migração do lugar de residência.” (SALGUEIRO, 2001, p. 26).

No Brasil, os fenômenos da fragmentação e dispersão urbana e os problemas deles decorrentes também têm merecido a atenção de pesquisadores e são observados em capitais, grandes centros urbanos, cidades médias e mesmo em algumas pequenas cidades. Segundo Lima (1998), as cidades médias brasileiras apresentam uma expansão urbana desordenada, devido a fatores como o alto preço da habitação popular, consequência de, entre outros fatores, interesses do mercado imobiliário. O resultado destas ações têm sido o aumento da quantidade dos vazios urbanos, além da geração de loteamentos mais rapidamente do que sua

ocupação efetiva, sendo tal realidade facilmente identificável na cidade de Piracicaba. Segundo Ojima (2007),

“Essa urbanização em saltos pode ser entendida como parte de um processo de desconexão dos espaços de vida cotidianos dentro das aglomerações, claramente associado às mudanças nos deslocamentos espaciais da população, uma vez que a continuidade da mancha urbana não é mais necessária para que os contextos urbanos sejam integrados. Essa forma de desenvolvimento urbano é, depois da densidade urbana, o fator mais característico da dispersão urbana, pois adiciona uma evidência espacial ao padrão de distribuição da população dentro dos contextos urbanos.” (OJIMA, 2007, p. 9)

A dispersão da mancha urbana, seja para criar empreendimentos atraentes às camadas de alta renda ou para abrigar conjuntos habitacionais e loteamentos para população de menor poder aquisitivo, criam reservas de áreas que aguardam por valorização após a criação de novos loteamentos, condomínios, áreas de consumo e lazer, mais distantes da área consolidada da cidade. Para Ojima (2011):

“... dispersão urbana contemporânea é a ocupação descontrolada de áreas cada vez maiores para ocupar um volume populacional cada vez menos intenso; ou seja, uma segunda etapa no processo de urbanização onde as aglomerações urbanas brasileiras têm apresentado um arrefecimento nas suas taxas de crescimento populacional. Áreas cada vez mais extensas do seu espaço foram ocupadas, não apenas pela expulsão das camadas sociais mais empobrecidas como forma de segregação socioespacial, mas também pela generalização dessa dispersão para todas as camadas sociais sob uma nova orientação dos padrões de consumo.” (OJIMA, 2011, p. 6)

Segundo dados do Relatório do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), (PORTUGAL, 2007), de meados da década de 50 até meados da década de 70 houve intensos movimentos interregionais, baseados no êxodo rural e agrícola dirigidos para a área metropolitana de Lisboa. Já de 1975 a 1976, devido à crise econômica internacional e à descolonização, Portugal recebe cerca de meio milhão de pessoas advindas das ex-colônias. Neste fenômeno, os espaços de economia mais dinâmica na indústria e em serviços de caráter urbano são os que exercem mais atração, no caso, as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e em segundo lugar os sistemas urbanos do Noroeste ao Algarve.

A área metropolitana de Lisboa abrigava 27,2% da população portuguesa na década 90, e junto com a região metropolitana do Porto respondiam por 40% da população do país. Nestas regiões surgiram e se mantêm acelerados os processos de suburbanização, e as cidades de Lisboa e Porto têm perdido população para centros periféricos.

Já nas décadas de 1980 e 1990, houve o reforço da rede de cidades médias correspondente ao aumento de sua dimensão populacional e alargamento de suas áreas de

influência. Este processo foi acompanhado pela expansão dos perímetros urbanos e dispersão geográfica de suas funções, principalmente a residencial.

Para que serve o perímetro urbano? A delimitação, uma vez que é estabelecida através da Lei de Perímetro Urbano pelos municípios, no Brasil, torna-se mais complexa quando se subordina às relações e estruturas de poder local, como bem descreve Monte-Mór (2006):

“A cidade, na visão histórica dominante na economia política, constitui o resultado do aprofundamento da divisão sócio-espacial do trabalho em uma comunidade. Este aprofundamento resulta de estímulos provocados pelo contato externo e abertura para outras comunidades envolvendo processos regulares de troca baseados na cooperação e na competição. Implica, assim, de um lado um sedentarismo e uma hierarquia sócio-espacial interna à comunidade e de outro, movimentos regulares de bens e pessoas entre comunidades. Localmente, exige uma estrutura de poder sustentada pela extração de um excedente regular da produção situada no campo.” (MONTE-MÓR, 2006, p.7)

Os limites das áreas urbanas e rurais são necessários à organização político-administrativa e territorial do município, bem como para estabelecer a política tributária aplicável sobre a propriedade urbana e rural. Porém, há certas limitações a serem dirimidas. O Estatuto da Cidade não possui instrumentos a serem aplicados na macrozona rural (esta exclusivamente subordinada ao INCRA, no que se refere ao seu ordenamento territorial), o que abre brechas para, em muitos casos, ocorrerem ocupações irregulares de condomínios, ou ilegais (loteamentos clandestinos em áreas rurais), sem a possibilidade da intervenção direta do município, que não dispõe de legislações próprias para o meio rural.

A Lei de Perímetro Urbano, ao definir onde se iniciam a zona rural e a urbana do município, tem implicação direta no mercado de terras, pois segundo a Lei Federal nº 6766/79, Brasil (1979), que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano no seu Art. 3º, é estabelecido que o parcelamento do solo só possa ocorrer em área urbana, de expansão urbana ou urbanização específica. Com base nessa lei o Governo Federal, para regulamentar a competência federal na gestão do território rural, editou a Instrução Federal nº. 17-b de 22 de dezembro de 1980, que dispõe sobre o parcelamento de imóveis rurais, da seguinte forma:

- a) O parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado em zona urbana ou de expansão urbana rege-se pelas disposições da Lei nº 6.766, de 19/12/79, e pelas legislações estaduais e municipais pertinentes, cabendo ao INCRA atualizar o cadastro rural, a pedido do interessado;
- b) O parcelamento, para fins urbanos, de imóvel rural localizado fora da zona urbana ou de expansão urbana rege-se pelas disposições do Art. 96, do Decreto nº. 59.428, de 27/10/66, e do Art. 53, da Lei nº. 6.766/79, cabendo unicamente

ao INCRA sua prévia audiência, não se opondo este instituto quando atendidas as seguintes exigências:

- Por suas características e situação, seja própria para a localização de serviços comunitários das áreas rurais circunvizinhas;
- Seja oficialmente declarada zona de turismo ou caracterizada como de estância hidromineral ou balneária;
- Comprovadamente tenha perdido suas características produtivas, tornando antieconômico o seu aproveitamento.

c) O parcelamento, para fins agrícolas, de imóvel rural localizado fora de zona urbana ou de expansão urbana rege-se pelas disposições do Art. 61 da Lei n.º. 4.504, de 30/11/64, do Art. 10 da Lei n.º. 4.947, de 06/04/66, dos arts. 93 e seguintes do Decreto n.º 59.428, de 27/10/66, e do Art. 8º da Lei n.º 5.868, de 12/12/72⁶, cabendo ao INCRA a aprovação do projeto.

Os condomínios em zonas rurais que não têm a finalidade de desenvolver atividades rurais são de fato ocupações urbanas, isso porque as terras rurais são atrativas por apresentarem um custo mais baixo ou por estarem mais afastadas dos problemas típicos das áreas mais densamente habitadas, como violência, assaltos, barulhos, poluição, etc.

Dessa forma, os aspectos formais e demográficos não são suficientes para a delimitação do perímetro urbano e demais frações do zoneamento territorial do município, e também não consideram as relações culturais, históricas e socioeconômicas, assim como as relações entre o ser humano e o ambiente no qual desenvolve o seu modo de vida e constrói o seu padrão de identidade, incorrendo em conflito de visões para delimitação do que é rural e do que é urbano.

Em relação à norma formal, as administrações vêm delimitando a divisão entre os espaços rural e urbano, a partir da Lei de Perímetro Urbano. Esses limites expressam a área urbana já configurada, bem como a opção política que pode induzir à expansão urbana. Para estabelecer os perímetros do ponto de vista técnico são considerados os aspectos demográficos, distribuição e densidades populacionais, e do ponto de vista político, os interesses de grupos de pressão, notadamente os que atuam no mercado imobiliário, em relação às áreas de expansão urbana.

⁶ Respectivamente Lei do Estatuto da Terra (4.504/64); Lei do Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (IBRA) antigo INCRA (4.947/66); Decreto que regulamenta o Estatuto da Terra (59.428/66); Lei do Cadastro Rural (5.868/72).

Assim, os espaços rurais e urbanos se diferenciam por um documento legal, que determina o perímetro urbano baseado, quase sempre, nos aspectos formais e demográficos fornecidos pelos órgãos oficiais de governo, que nem sempre refletem a realidade da expansão urbana municipal. Do ponto de vista físico-territorial, estas áreas estão no espaço difuso entre a macrozona urbana⁷ e a macrozona rural, e se conformam como situadas no encontro das relações políticas, econômicas e socioculturais voltadas a estas duas macrozonas que compõem os limites legais do município.

Os limites formais entre o rural e o urbano, nos municípios brasileiros, partem de um processo que apresenta modificações ao longo de várias décadas, dentre elas, a emancipação e a fixação dos limites municipais para se ter acesso às transferências da União e do Estado, além de permitir a cobrança de tributos municipais, como o Imposto Predial, Territorial Urbano (IPTU), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), entre outros. Esses municípios, uma vez definidos, necessitam da delimitação formal de suas sedes, denominadas de cidade, com base em critérios formais, sem se considerar suas dinâmicas socioespaciais.

Para Silva (1997), os limites entre o rural e o urbano são uma linha tênue, especialmente quando há uma reintegração do campo e da cidade, resultante da intensificação da globalização e marcados pela transição de complexos rurais para complexos agroindustriais.

Autores como Nakano (2004), Silva (1997), Tavares (2003) e Veiga (2003) observam nuances nas diferenciações entre os espaços rural e urbano. Analisam as características desses espaços no âmbito dos municípios e suas interrelações regionais, bem como o grau crescente de dependência do rural submetido ao urbano, em função das dinâmicas de desenvolvimento, enfocando a formalidade de suas delimitações. Estes autores apontam os diferentes critérios adotados pelos órgãos oficiais para distinção das zonas urbanas e rurais, ora estabelecendo críticas, ora propondo alterações que resultem em avanços metodológicos de delimitação desses espaços.

Também Veiga (2008), ao se referir às normas legais vigentes, indica a dificuldade de se definir critérios diferenciadores entre o urbano e o rural, mesmo que guiada pela linha de análise. A definição da proposta da lei é de responsabilidade do poder executivo municipal, para posteriormente ser aprovada pelo legislativo municipal. Isso foi estabelecido no Decreto-Lei nº 311/38, elaborado no período getulista no Estado Novo, onde não se consideraram as

⁷ Entende-se por macrozona urbana e macrozona rural, duas frações distintas do território municipal (quais sejam, rural e urbana), aonde se inserem as zonas e áreas especiais, adotadas nos Planos Diretores Participativos e estabelecidas formalmente a partir da lei de perímetro urbano municipal, definidas quando do planejamento territorial e urbano e da delimitação política de seus espaços.

produções de caráter socioespacial.

Naquele período, a gestão do território assumiu grande importância. Junto à legislação havia também o propósito de se implantar sua ideologia, diretrizes, fundamentos e objetivos. Isso implicou na implantação de instrumentos através das normas legais, pressupondo o exercício da função pública por instituições formalmente designadas para esse fim. Todavia, tais leis deveriam estar respaldadas no interesse e na salvaguarda da identidade da população do lugar.

O Decreto-Lei nº 311/38 serviu como marco legal para delimitação dos limites físico-territoriais no País e de sua estrutura federativa, composta pelos estados, territórios e unidades municipais. Esta delimitação evoluiu ao longo da história republicana brasileira, ajustando-se às demandas estabelecidas em seu processo de desenvolvimento urbano e territorial.

Neste Decreto-Lei estão as regras que por muito tempo definiram a divisão político-territorial dos municípios, bem como a diferenciação de dois tipos de domicílios formais no território municipal, o urbano e o rural. Também designou aos Conselhos Nacionais de Geografia e Estatística, atual Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a competência de estabelecer os requisitos mínimos para a elaboração dos perímetros urbanos e mapas municipais. Atualmente, ainda que os estados estabeleçam o número e os limites político-administrativos de seus municípios através de lei, a interpretação cartográfica dessas leis é de competência do IBGE, exceto no Estado de São Paulo, onde tal competência cabe ao Instituto Geográfico e Cartográfico (IGC).

A atribuição aos municípios de estabelecerem seus perímetros urbanos foi confirmada pela Constituição Federal de 1988, que considerou o município como Ente Federado. A criação de novos municípios, segundo a Lei Complementar nº 01, de 09 de novembro de 1967, Brasil (2012) estabeleceu os seguintes requisitos:

- a) População mínima de 10 mil habitantes ou, não menos que cinco milésimos da população estadual;
- b) Eleitorado não inferior a 10% da população do município;
- c) Centro urbano já constituído;
- d) Número de casas superior a 200 (o que correspondia à época, a uma população de mil habitantes);
- e) Arrecadação, no último exercício, de cinco milésimos da receita estadual de impostos.

Todos os critérios acima citados, estabelecidos em lei, são quantitativos e referem-

se exclusivamente aos habitantes, residências, centralidades e impostos arrecadados, não se levando em conta as produções sociais e suas dinâmicas subjacentes, as relações socioespaciais, os aspectos culturais, o sentimento de pertencimento e as práticas sócio-econômicas, entre outras.

Em 1969, o Ato Complementar nº 46 de 07/02/69 estabeleceu que nenhuma alteração no quadro territorial do Estado poderia ser feita sem a prévia autorização do Presidente da República, ouvido o Ministério da Justiça. Assim, até a Emenda Constitucional nº 11, de 12/10/79, nenhum município foi criado no Brasil.

Conforme Costa (2009), em 2001, o Estatuto da Cidade ampliou a autonomia municipal no que se refere ao planejamento de seus espaços, com a consolidação e, para muitos municípios, a instituição de um novo recorte para a elaboração de Planos Diretores do território municipal como um todo, incluindo o meio rural na área de abrangência regulatória dos municípios, antes restrita, segundo o autor, ao âmbito federal. Ainda que a gestão referente ao parcelamento do solo se mantenha sob controle do INCRA, o Estatuto da Cidade não avançou o suficiente para conferir ao município a gestão plena de seu território, concentrando-se, em aspectos referentes às áreas urbanas.

No que se refere ao plano diretor, no Capítulo III, o Estatuto da Cidade dispõe sobre o recorte territorial a ser adotado pelos Planos Diretores e o cumprimento da função social à propriedade urbana e da cidade. Contudo, não trata da função social da propriedade rural. Assim, o Estatuto da Cidade não modificou a competência da União quanto à gestão do espaço rural, embora tenha estabelecido que o Plano Diretor tenha abrangência em todo o município, levando-se a supor que compete ao município a gestão sobre o uso e ocupação do espaço urbano. O uso e ocupação do espaço rural ficam ainda sob competência da esfera federal, quanto à gestão da propriedade e da posse do espaço rural.

Há uma dupla competência, federal no rural e municipal no território municipal como um todo, gerando sobreposições e dissociações nas intervenções das diferentes esferas governamentais, com políticas distintas voltadas a esses espaços, além de diferentes estratégias, instrumentos ou modo de gestão estabelecidos. Estes são, por vezes, conflitantes, impactando negativamente na implantação das políticas, principalmente na gestão e planejamento territorial e urbano.

A obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor, de acordo com as normas do Art. 41 do Estatuto da Cidade, Brasil (2001), incide sobre menos de 20% dos municípios brasileiros, já que 84% deles têm menos de 20.000 habitantes. Contudo, a obrigatoriedade legal vale também para os municípios integrantes de Regiões Metropolitanas, independente do

número de habitantes que venham a ter, bem como para as cidades com áreas de especial interesse turístico ou inseridas em áreas de influência de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental.

O Estatuto da Cidade foi um grande avanço para o estabelecimento da Política Urbana socialmente justa, economicamente viável e ecologicamente equilibrada. Entretanto, no que se refere à gestão integrada e integral dos espaços municipais, ainda deixa a desejar quanto à criação e definição de instrumentos voltados ao meio rural. Além disso, não traz mecanismos de gestão e regulação para as Áreas de Transição Rural e Urbana, ficando as mesmas à margem da abrangência das políticas municipais.

No que se refere ao Brasil, o ordenamento territorial se faz por meio de normas e instrumentos previstos em legislação federal, como a Constituição Federal (CF), Estatuto da Cidade e Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano (LFPSU), e pela legislação municipal, composta pelos Planos Diretores (PD), Lei de Zoneamento (LZ) e Lei do Perímetro Urbano (LPU).

Com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade, em 2001, os Planos Diretores municipais passaram a ter que ser também participativos e realmente⁸ obrigatórios para cidades com população a partir de 20 mil habitantes, além das que se encontram em áreas de desenvolvimento de empreendimentos de impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, municípios integrantes de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas, municípios que pretendem utilizar instrumentos urbanísticos reguladores e aqueles considerados de especial interesse turístico.

Definidos por Gondim (1989), como documentos de natureza técnica e política que objetivam o direcionamento do crescimento físico e socioeconômico das cidades, os Planos Diretores municipais indicados na legislação brasileira são leis e também instrumentos aplicáveis na ordenação do espaço urbano e de sua expansão. Estes visam garantir o acesso à habitação, transportes, saúde, serviços e equipamentos, além de servir de base para a política de desenvolvimento do município e do planejamento e ordenação da expansão urbana.

No que se refere aos conflitos relativos ao ordenamento territorial urbano português, podemos destacar, segundo o relatório PNPOT (PORTUGAL, 2012):

- A expansão urbana desordenada e correspondentes efeitos na fragmentação e desqualificação do tecido urbano e espaços envolventes;

⁸ Embora obrigatórios para cidades com população acima de 20 mil habitantes pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), e para todos os municípios paulistas pela Constituição Paulista (SÃO PAULO, 1989) não houve o estabelecimento de penalidades para as administrações que não os elaborassem.

- A inadequação da distribuição territorial de infraestruturas e de equipamentos coletivos face às dinâmicas de alteração do povoamento e das necessidades sociais;
- A ausência de uma cultura cívica de ordenamento do território e ineficiência dos sistemas de informação, planejamento e gestão territorial.

Dentre os problemas para o ordenamento do território no que diz respeito ao desenvolvimento urbano e rural contidos no relatório do PNPT (PORTUGAL, 2012) destacam-se:

- A expansão urbana desordenada das áreas metropolitanas e de outras áreas urbanas, invadindo e fragmentando os espaços abertos, afetando a sua qualidade e potencial ecológico, paisagístico e produtivo, e dificultando e encarecendo o desenvolvimento das infraestruturas e a prestação de serviços coletivos;
- O despovoamento e fragilização demográfica e socioeconômica de vastas áreas e insuficiente desenvolvimento dos sistemas urbanos não metropolitanos e da sua articulação com os espaços rurais envolventes, enfraquecendo a competitividade e a coesão territorial do país;
- A degradação da qualidade de muitas áreas residenciais, sobretudo nas periferias e nos centros históricos das cidades e persistência de importantes segmentos da população sem acesso digno à habitação, agravando as disparidades sociais intra-urbanas;
- A insuficiência das políticas públicas e da cultura cívica no acolhimento e integração de imigrantes, acentuando a segregação espacial e a exclusão social nas áreas urbanas.

Em meio a estas questões, o governo português instituiu planos, programas e projetos destinados a solução destas situações. Dentre os instrumentos de ordenamento territorial em Portugal, houve a criação dos planos de ordenamento do território em nível nacional, regional, municipal e local, além de planos setoriais. De acordo com Costa (2009) „No âmbito nacional foi criado o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPT), que contém as decisões a serem tomadas na gestão do ordenamento do território português, seguido dos Planos Setoriais (PS), planos relativos às áreas da administração central e os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), que servem à utilização sustentável do território e são de âmbito nacional.

No âmbito regional foram criados os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), que servem de referências aos Planos Intermunicipais de Ordenamento do

Território (PIMOT) e aos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT). Já o Plano Diretor Municipal (PDM) define o Perímetro urbano, o zoneamento e os usos e atividades permitidas para cada macrozona do espaço urbano, e o Plano de Urbanização (PU) de acordo com Costa (2009) aplica-se a uma determinada área do território municipal concretizando a política de ordenamento territorial e de urbanismo e servindo de referência para a aplicação das políticas urbanas, definindo a estrutura urbana, bem como o regime de uso do solo e os critérios para sua transformação. Por sua vez, o Plano de Pormenor (PP) traz a definição mais detalhada da ocupação de qualquer área específica do território do município estabelecendo regras para implantação de infraestruturas e desenho dos espaços de utilização coletiva, além de densidades, índices, número de pisos, entre outros (COSTA, 2009).

CAPITULO II – PIRACIBACA DO BRASIL E SANTARÉM DE PORTUGAL

Há, entre Brasil e Portugal, diferenças quanto às dimensões, níveis, estruturas e designações político-administrativas e territoriais, pois conforme dados do IBGE (2012), os mais de 190.732.694 habitantes no Brasil distribuem-se em uma área de 8.514.215 km², o que resulta numa densidade demográfica de 22,4 habitantes/km², enquanto os dados do INE (2012) os 10.487.289 milhões de habitantes de Portugal (incluídos aqui os habitantes do Continente e dos arquipélagos da Madeira e dos Açores) ocupam 92.212,02 km² resultando numa densidade demográfica de 113,7 habitantes/km². A Figura 1 a seguir, apresenta a localização dos dois países e sua diferença quanto a dimensão territorial.

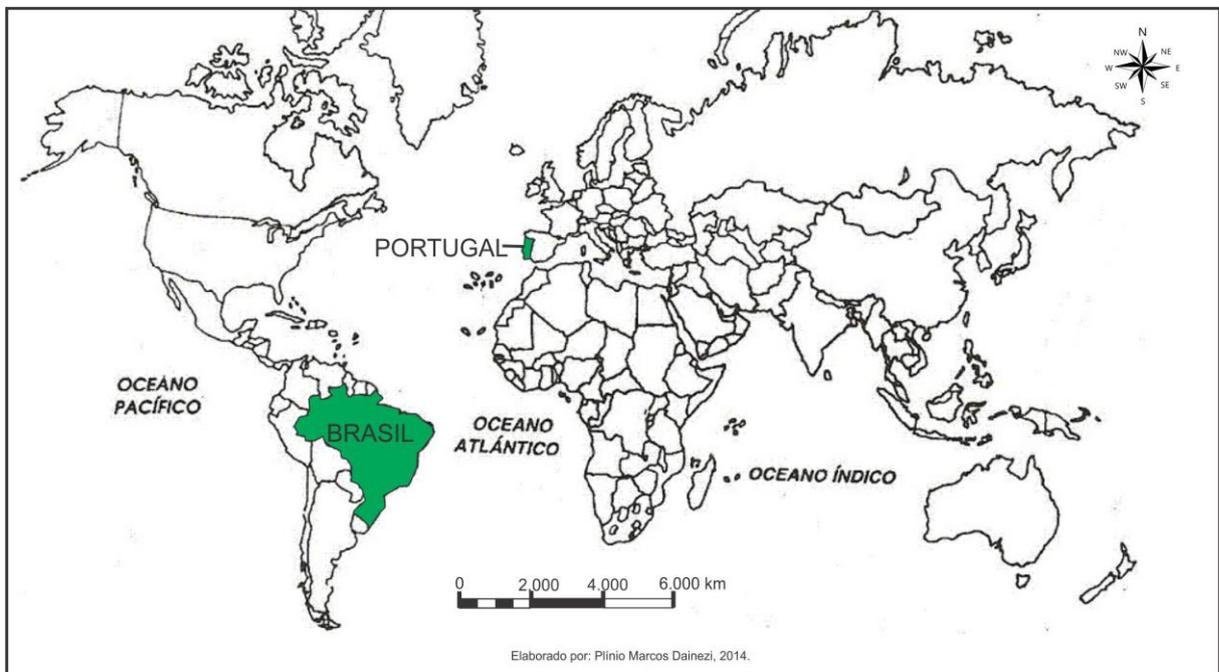


Figura 1: Mapa de localização de Brasil e Portugal.

Quanto à divisão político-administrativa do território, surgem semelhanças entre os dois países. O Brasil é dividido em 26 Estados, sendo que no estado de São Paulo destacado se encontra inserido o município de Piracicaba, enquanto Portugal é dividido em cinco grandes regiões, sendo que na região de Lisboa/Vale do Tejo encontra-se o município de Santarém, as margens do Rio Tejo.

Na estrutura portuguesa os *concelhos*, que equivalem aos municípios brasileiros. Assim, enquanto o Brasil contava com 5.566 municípios em 2001, Portugal Continental reunia 275 *concelhos*. Dentro de cada um deles encontram-se as diversas freguesias, sendo 4.260 no país todo, enquanto no caso brasileiro um município abriga um distrito sede (cidade)

e em muitos casos algumas áreas urbanas isoladas. Tanto os *concelhos* portugueses como os municípios correspondem a níveis de governo. A sua administração cabe, respectivamente, aos presidentes de Câmara Municipal, em Portugal, e aos prefeitos, no Brasil. É importante observar que a expressão Câmara Municipal, aqui empregada, não se refere em Portugal ao poder legislativo exercido, no caso, pelas Assembleias Municipais.

As freguesias constituem um nível administrativo e são geridas pelos presidentes de Juntas de Freguesia. Como os limites das freguesias não necessariamente coincidem com os limites das cidades, e como até um passado muito recente as informações estatísticas em Portugal eram desagregadas somente até o nível das freguesias, ainda hoje existe certa dificuldade em identificar os dados que se referem ao contexto urbano ou ao contexto rural.

A Junta de Freguesia constitui um órgão executivo eleito pelos membros da respectiva Assembleia de Freguesia, cujos presidentes são eleitos diretamente pelos cidadãos recenseados no território da freguesia. A função que a mesma exerce em Portugal não encontra similar oficial no Brasil. A correlação mais direta seriam os bairros, com suas associações de moradores ou as subprefeituras de algumas cidades brasileiras, entretanto os distritos, áreas urbanas isoladas e bairros não possuem órgãos administrativos no Brasil.

No território português, termos como cidades, vilas e aldeias designam localidades com alta ou baixa densidade populacional, sendo que as aldeias normalmente são encontradas em áreas rurais. As vilas costumam ser localidades mais desenvolvidas, menores que uma cidade, sendo que habitualmente várias aldeias podem ter seus principais serviços prestados na vila mais próxima de sua localidade. Já as cidades apresentam alta densidade populacional e alta variedade de serviços prestados aos cidadãos, como hospitais e transportes de massa.

No Brasil, há certa polêmica na definição do tamanho mínimo de aglomeração que possa ser considerada urbana, bem como dos limites que caracterizam a transição urbano-rural. Não há uma subdivisão formal semelhante às freguesias no caso brasileiro⁹, com alguns municípios tendo, além da sede, os Distritos (que, como pode ser observado, não

⁹ De acordo com a Fundação Estadual Sistema de Análise de Dados – SEADE (2013), na história brasileira a evolução dos assentamentos humanos iniciava-se com um povoado (lugar ou sítio no qual já se formou uma pequena população ou um pequeno núcleo de habitantes), uma freguesia (categoria oficial institucionalmente reconhecida a que era elevado um povoado quando nele houvesse uma capela curada ou paróquia na qual pudesse manter um padre à custa destes paroquianos), uma vila (unidade político-administrativa autônoma, equivalente a município no Brasil do início da colonização) que deveria possuir câmara e cadeia, além de um pelourinho, uma cidade (título concedido até a Proclamação da República às vilas e municípios, sem nada acrescentar à sua autonomia, sendo que a partir da Constituição de 1891 este poder é delegado aos Estados, que podem tornar cidade toda e qualquer sede de município; nome que era reconhecido legalmente para as povoações de determinada importância).

correspondem aos Distritos portugueses acima mencionados). Neste caso, estes são como apêndices da sede do município¹⁰ (ainda que fisicamente separados), já que se encontram sob a mesma administração.

Constitucionalmente, no Brasil a articulação da legislação urbanística, ambiental e consequentemente de seus instrumentos se dá nas esferas federal, estadual e municipal, e no caso de Portugal as esferas são federal, regional e do *concelho*. No caso brasileiro, os instrumentos aplicáveis ao ordenamento territorial da expansão urbana compõem-se de leis federais e municipais, uma vez que na esfera estadual pode haver uma lacuna no que se refere a esta temática.

2.1. PIRACICABA

Piracicaba é um município brasileiro no interior do estado de São Paulo. Pertence à Mesorregião e Microrregião de Piracicaba, localizando-se a noroeste da capital do estado, distando desta cerca de 164 km. Ocupa uma área de 1.376,913 km², sendo que 31,5733 km² estão em perímetro urbano e os 1 345,339 km² restantes constituem a zona rural. Em 2011 sua população foi estimada pelo IBGE em 367.289 habitantes. O nome do município vem da língua tupi e significa "o lugar onde o peixe para", através da junção dos termos *pirá* (peixe), *syk* (parar) e *aba* (lugar). O município conta com o Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba (IPPLAP) um instituto permanente de planejamento.

O município de Piracicaba, indicado na Figura 2 a seguir, apresenta uma realidade bastante comum a diversos municípios paulistas, nos quais o índice de crescimento vegetativo da população diminui, mas a área urbana mantém crescimento acelerado. Segundo Medinilha (1996), isso indica um descompasso entre o crescimento populacional e a ampliação das áreas urbanas. Em relação à urbanização, atualmente 94% da população ocupa 11% da área total do município, na área urbana. Em contrapartida, 89% da área de Piracicaba é rural, com 6% da população.

¹⁰ Segundo a Fundação Estadual Sistema de Análise de Dados (2013), Divisão administrativa de origem romana, utilizada pelos romanos na Península Ibérica, adotada por Portugal e posteriormente utilizada no Brasil. O município equivaleria à vila, ou seja, menor unidade territorial político-administrativa autônoma que possuía (para os romanos) o direito de se administrar e governar por suas próprias leis. Este termo substituiu o termo "vila" a partir da República, e apareceu pela primeira vez na legislação brasileira na Carta Régia de 29 de outubro de 1700.

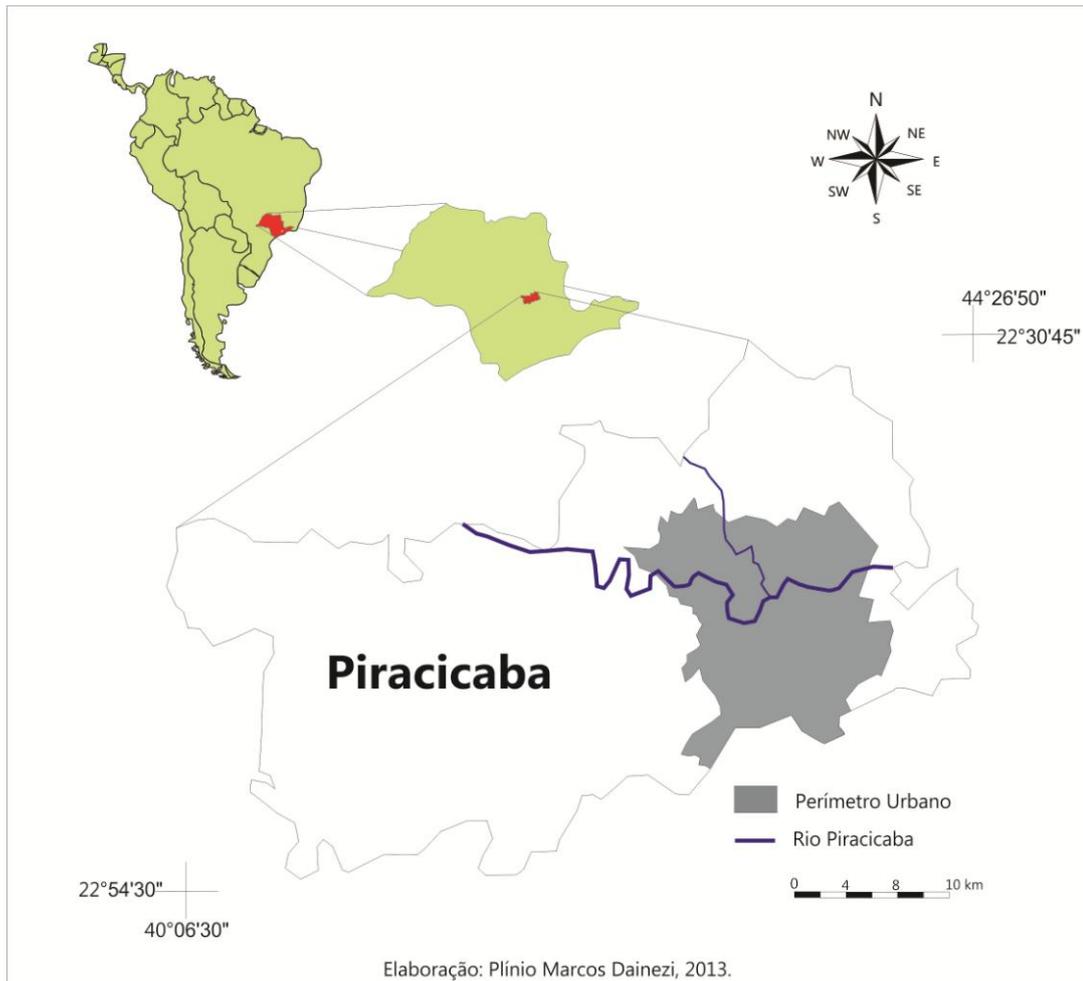


Figura 2: Localização e Piracicaba no Estado de São Paulo.

A cidade de Piracicaba começou a se organizar em relação a seu espaço urbano em meados do século XVIII. Tinha como base econômica a produção mista de economia extrativa e manufatureira e segundo Pompermayer (1998) a fertilidade de suas terras favoreceu o cultivo agrícola e acabou por condicionar a imigração para a região, pois a região de Piracicaba, de acordo com Petrone (1968) deve grande parte de seu povoamento ao cultivo da cana-de-açúcar.

Segundo Sampaio (1976) a partir da década de 1940 para a Região Sudeste do Brasil, assim como para Piracicaba foi marcado pela diversificação da estrutura industrial, bem como o crescimento no ritmo de implantação fabril. A manufatura impulsionada inicialmente pela II Guerra Mundial se propagou e intensificou nas décadas de 1950 e 1960 no Brasil, especificamente no Estado de São Paulo.

Piracicaba passa a exercer a função de centro de produção econômica e a diversificação de atividades. Houve uma elevação na complexidade da estrutura social que se refletiu no aumento populacional e no crescimento da mancha urbana.

De acordo com Pompermayer (1998), o perímetro urbano de Piracicaba em 1940, Figura 3 a seguir, correspondia ao polígono que começava no cruzamento da Rua José Ferraz de Camargo com a Avenida Independência, seguindo pelo eixo desta Avenida até o ponto em que ela é cortada pela Rua Silva Jardim, continuando deste ponto, em linha reta, até o cruzamento da Rua Benjamin Constant com a Avenida D. Jane, seguindo pelo eixo desta até o seu cruzamento com a Rua Tiradentes, continuando pelo eixo desta Rua até o seu cruzamento com a Rua Riachuelo, seguindo pelo eixo do prolongamento desta até encontrar a margem esquerda do rio Piracicaba, subindo por sua margem até encontrar a Rua Rangel Pestana, seguindo em linha reta até o cruzamento da Avenida Dr. Américo Brasiliense com a Rua Estevão, posteriormente seguindo pelo eixo desta até o cruzamento com a Rua Dr. Eulálio, continuando até o ponto situado a 500m desse cruzamento, pelo eixo do prolongamento da Rua Dr. Eulálio, defletindo nesse ponto à direita, em ângulo reto, até encontrar o prolongamento da Avenida Conceição, desse cruzamento seguindo por uma reta até o cruzamento da Avenida Independência com a Rua José Ferraz de Camargo até ponto inicial do perímetro urbano.

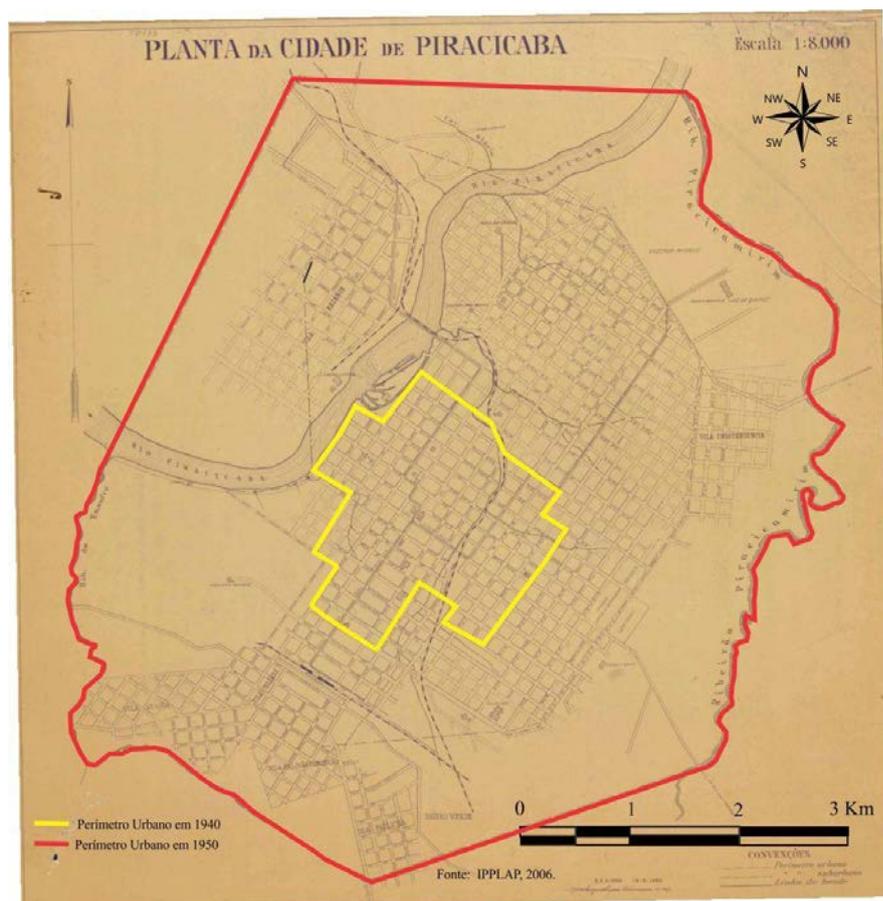


Figura 3: Perímetro Urbano de Piracicaba em 1940 e 1950

Para Pompermayer (1998) as delimitações dos perímetros urbanos originadas a

partir das interpretações dos mosaicos, tomando como referencial o sistema viário. Na década de 1940 a cidade de Piracicaba possuía um total de 76.416 habitantes, destes 33.771 residiam na área urbana e se concentravam na área central e na Vila Rezende. De acordo com Pompermayer (1998), a malha urbana cresceu e a cidade passou a se dotada de vários equipamentos urbanos. Seu contingente populacional aumentou com a vinda de trabalhadores imigrantes. Dessa forma, conforme Lojkine (1981), a área urbana passa a ser um espaço contraditório da produtividade e da racionalidade capitalista. A cidade expandiu-se e desenvolveu-se passando a área central a ser composta pelos bairros São Dimas, São Judas, Cidade Jardim, Clube de Campo, Cidade Alta, Centro, Vila Rezende. Também cresceu em direção a Escola Superior e Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ), bem como direção noroeste.

Conforme Grostein (2001) os anos 80 foram marcados no Brasil pelo processo de desaceleração econômica, mas as cidades médias como Piracicaba, que também assumiu o papel de polo regional, passaram a ter taxas de crescimento econômico superiores às da capital resultando no aumento da participação das cidades do interior no produto industrial do Estado, e conseqüentemente na manutenção do ritmo de crescimento físico e populacional.

Na década de 70 a cidade ultrapassou os limites tradicionais, atingindo o Ribeirão Piracicamirim à leste e o Ribeirão do Enxofre ao sul, e expandindo-se na direção noroeste, com o crescimento considerável do distrito de Santa Terezinha. Iniciam-se a implantação de loteamentos distantes da malha urbana, bem como alguns núcleos habitacionais.

De acordo com o Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba (PDDP), Piracicaba (1991), a conjuntura econômica da época, aliada à vinda de grandes indústrias e a implantação do Distrito Industrial (Unileste), contribuíram para a ocorrência de um aumento imobiliário na cidade. Conforme indica Pompermayer (1998) as principais vias foram reformuladas e novas vias foram abertas interligando a cidade de norte-sul e leste-oeste e em 1987 foi construído o anel viário, que acabou se tornou fator de atração de população para residirem próximas ao anel.

Os dados do censo de 1980 mostram um total de 214.295 habitantes no município, sendo que deste total, 197.904 habitantes na área urbana, o que evidencia o processo de êxodo rural e o crescimento populacional urbano neste período.

De acordo com Pompermayer (1998), no Norte e Oeste da cidade as áreas verdes dão lugar a construção e equipamentos urbanos e a cidade passou a direcionar para o vetor noroeste. Os setores sul, sudeste, leste e nordeste evidenciam um grande crescimento urbano. Na região leste surgiram os bairros do Jardim Abaeté, Dois Córregos, Pompéia, Santa Rita,

Unileste e Monte Alegre. Na região sul houve o preenchimento do bairro da Paulicéia, Bairro Verde Jardim Caxambu e Monte Líbano. Na região oeste surgiu a Vila Cristina, Jardim Itapuã, Jardim Planalto, São Jorge, Morato, Glebas Califórnia, Jupιά e Ondas. Na região norte: Vila Fátima, Algodual, Vila Industrial e Vila Sônia, com um crescimento considerável do bairro Santa Terezinha.

Até o fim da década de 1980 a expansão urbana de Piracicaba se localizou para o noroeste, de acordo com o PDDP, Piracicaba (1991) o crescimento da cidade se projetou para os Vetores Norte, Nordeste, Leste, Sudeste, Sul, Sudoeste, Oeste e Noroeste. Sendo que Piracicaba adentrou os anos 90 com um grande crescimento e desenvolvimento econômico e urbano e no censo de 1991 registrou uma população de 283.833 habitantes, sendo que 269.961 habitavam na área urbana.

Posteriormente outros setores apresentaram um expressivo crescimento urbano, como o Sul, Sudeste, Leste e Nordeste. Tal crescimento está relacionado com a implantação do setor industrial a leste da cidade.

A verticalização da área central trouxe um esvaziamento populacional de imóveis neste local, conforme Pompermayer (1998), esse foi também um período onde ocorreu a eventual transferência de moradores para o bairro da Nova Piracicaba e condomínios residenciais que surgiram a partir deste período com maior ênfase nos arredores da cidade. Surgiram novos bairros na Região Sul como o Água Branca e parte do bairro Campestre. Na região leste o Jardim São Francisco, Cecap, Taquaral, Monte Alegre e Conceição. Na região oeste se intensificam as construções no bairro Jupιά, Ondas e surge o bairro Ondinhas. Na região norte surge o Santa Rosa, Guamium, Mário Dedini, Parque Piracicaba e Vale do Sol. Assim, a cidade de Piracicaba se expandiu em duas direções principais, a Noroeste e a Sudeste enquanto o Censo realizado em 2000 registrou um total de 328.312 habitantes, sendo que deste total, 316.518 residiam na área urbana, sendo que a população apresentou, segundo dados do IBGE, um crescimento populacional de 116% entre 1970 e 2000.

Como se observa na Tabela 1, embora a população total apresente crescimento, o índice de crescimento relativo vem caindo a cada década. Contudo, segundo dados do Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba (IPPLAP) Piracicaba (2006), a partir dos anos 60, a cidade de Piracicaba começa a se expandir de forma fragmentada e atingir áreas distantes da ocupação de seu sítio original, por intermédio da abertura de novos loteamentos públicos e privados. Este processo foi acompanhado pela extensão progressiva do perímetro urbano, viabilizando legalmente a criação de uma malha urbana extensa e fragmentada durante o favorecimento de um mercado imobiliário especulativo.

Tabela 1: Evolução da população total e do crescimento relativo da população de Piracicaba-SP de 1970 a 2010.

	População total e crescimento relativo								
	1970	1980	CR ¹¹ 1970-1980	1991	CR 1980-1991	2000	CR 1991-2000	2010	CR 2000-2010
Piracicaba	152.626	214.307	40,41	282.492	31,82	329.158	16,62	358.108	8,80

Fonte: IBGE, 2012.

A ampliação da malha urbana de forma descontínua nas últimas décadas, bem como a ampliação do perímetro urbano, proporcionaram em Piracicaba a criação de uma grande quantidade de vazios urbanos. Alguns vazios não possuem nenhum uso, sendo que outros permanecem com produção de cana ou pastagem, demonstrando um uso rural de imóvel urbano.

Em meio a esta realidade, há vazios que contam com toda a infraestrutura urbana, como rede de água, rede de esgoto, sistema viário e de transporte público, proximidade de equipamentos públicos de educação, lazer e cultura, etc. Ao mesmo tempo, a cidade possui bairros distantes, onde o fornecimento e a manutenção de toda a infraestrutura da cidade torna-se difícil e com alto custo, comprometendo a qualidade de vida de seus moradores.

Esta forma de produção do espaço urbano contribui com a dinâmica de segregação socioespecial, pois os lotes e glebas retidos para a especulação imobiliária levam a parcela da população de baixa renda para regiões cada vez mais longes do centro urbano. A população da periferia da cidade é a mais prejudicada por este processo de urbanização.

Por sua vez, o avanço contínuo e fragmentado da malha urbana valoriza os vazios existentes na cidade, através da infraestrutura e empreendimentos públicos e privados, sendo os seus proprietários os beneficiados.

Neste processo de crescimento fragmentado de uma cidade permeada de vazios, ocorre o processo de desintegração territorial entre os bairros periféricos e as áreas centrais, como se observa na Figura 4. De acordo com as informações do Relatório de Diagnóstico para revisão do Plano Diretor de Piracicaba, Piracicaba (2006), a partir da década de 60 surge a produção habitacional para áreas distantes da área urbana consolidada. Este padrão de destinação de habitação para a baixa renda nas áreas distantes e menos valorizadas instaura a separação entre direito à moradia e direito à cidade, promovida pela administração pública.

¹¹ Crescimento Relativo (CR).

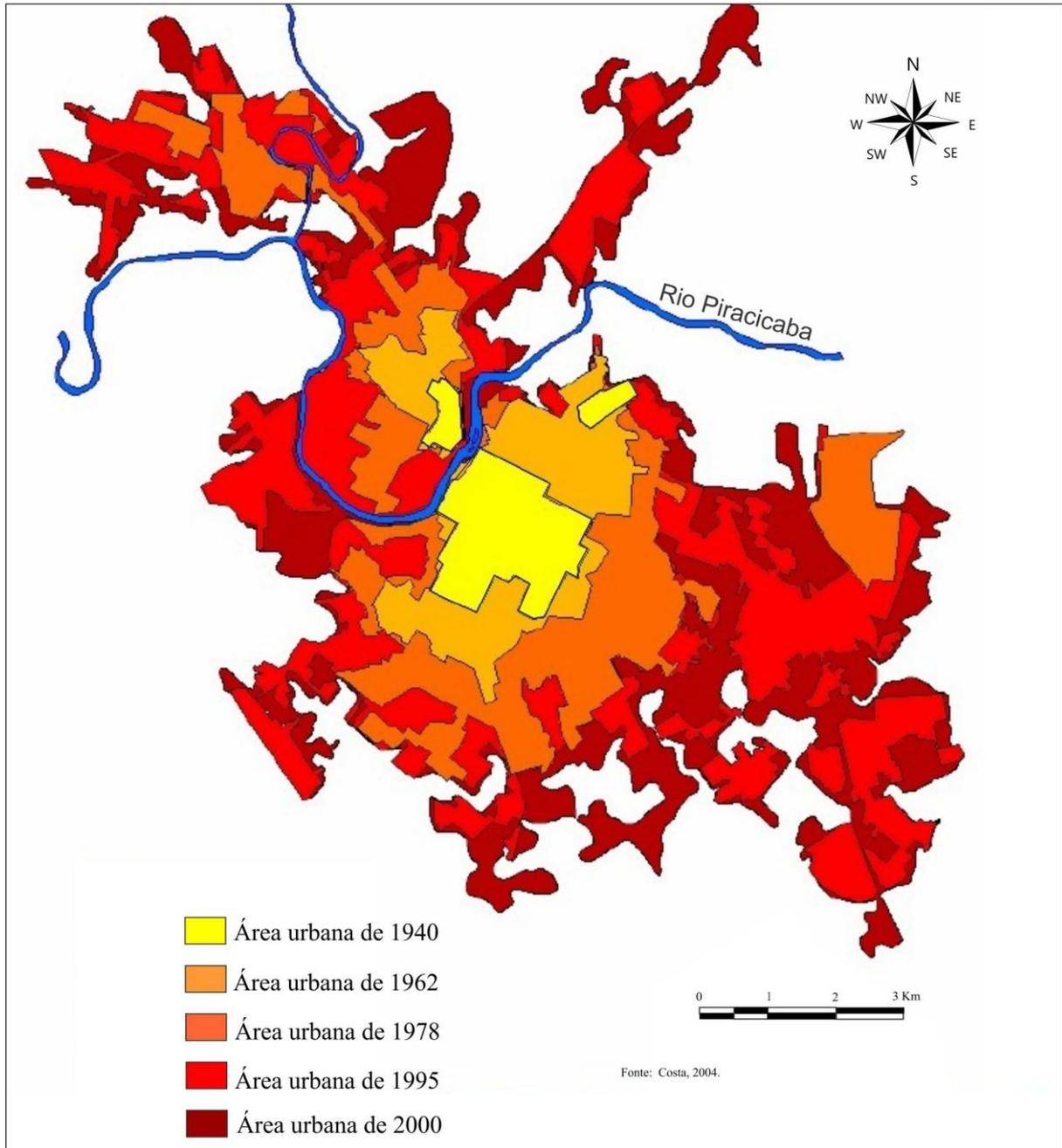


Figura 4: Crescimento da malha urbana de Piracicaba de 1940 a 2000.

Em Piracicaba, verificou-se a tendência típica das cidades brasileiras: na periferia estão os maiores adensamentos populacionais e são os territórios destinados à população de baixa renda. Nas áreas centrais, mais consolidadas e com as melhores condições de infraestrutura urbana e oportunidades de emprego, comércio, serviços, lazer e cultura, se encontram a concentração de alta renda, com tendência ao desadensamento populacional.

Observa-se, no Figura 5 a seguir, as ampliações do perímetro urbano no prazo de um ano e a existência de uma grande faixa urbanizável entre este e a área urbana, pois segundo Cruz (2013) a área urbana cresceu 50,78 km². De acordo com Otero (2011):

Entre 1989 e 2000, o perímetro urbano foi ampliado de 146,88 km² (Lei Municipal 3108/1989) para 164,04 km² (Lei Complementar 118/2000), num aumento total de 17,16 km², ao passo que a população ampliou-se de 275.650 (estimativa IBGE) para 329.158 habitantes (Censo 2000/IBGE), passando a contar com um total de 53.508 novos moradores.(OTERO, 2011, p. 10)

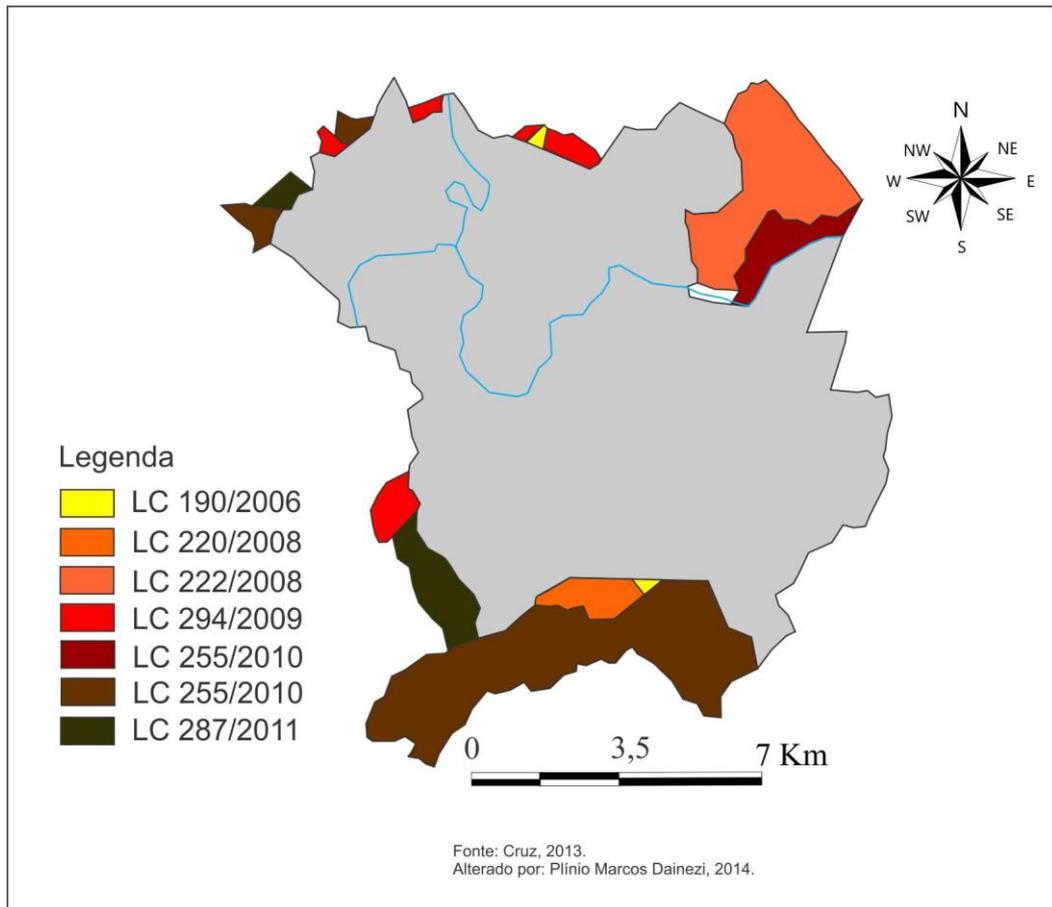


Figura 5: Alterações do Perímetro Urbano de Piracicaba de 2006 a 2011.

No que diz respeito a irregularidades urbanísticas, em Piracicaba encontram-se favelas e loteamentos irregulares. Segundo um levantamento, Piracicaba (2006), existem 42 núcleos de favelas, em duas concentrações na cidade. A primeira se encontra no vetor Sudoeste (regiões Sul e Oeste), onde se verificou também a concentração da pobreza, juntamente com a maior densidade habitacional – mais de 100 habitantes por hectare. O segundo vetor de concentração de favelas é a região Norte, área de maior incremento populacional na última década e com presença da população de baixa renda.

Há uma grande quantidade de ocupações em áreas públicas de lazer por loteamentos, apresentando também situações em áreas de risco e áreas de preservação

ambiental. A principal exposição aos riscos ambientais é em relação às inundações por ocupações que datam das décadas de 1970 e 1980. Nesta época o Poder Público Municipal forneceu infraestrutura básica à maioria das ocupações mais antigas. Atualmente, cerca de 10% do número de favelas ainda são barracos, enquanto o restante já possui moradias de alvenaria. A grande demanda destas ocupações é pela regularização fundiária.

No que diz respeito aos loteamentos irregulares, há questões quanto a loteamentos clandestinos e desmembramentos de lotes não permitidos, além de irregularidade urbanística na implantação de loteamentos aprovados. Segundo a IPPLAP (2006), foram identificados 10 loteamentos clandestinos na área urbana, implantados na região Leste e Sudoeste.

Outra questão é a proliferação de loteamentos clandestinos na área rural de Piracicaba, pois segundo a Lei Federal 6766/79 - Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano, Brasil (1979), estes só poderão ocorrer em áreas urbanas ou de expansão urbana. Contudo, em Piracicaba, assim como em outros municípios paulistas, os parcelamentos da área rural não têm sido passíveis de aprovação municipal, por serem considerados ilegais.

Na prática, tais parcelamentos têm ocorrido via desmembramento de propriedades rurais, por intermédio do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), através da Resolução 17b/80, que dispõe sobre o parcelamento de imóveis rurais. O parcelamento rural via INCRA não é analisado quanto à sua viabilidade urbanística e ambiental, consistindo apenas no desmembramento da matrícula do imóvel de acordo com o módulo mínimo determinado para a região.

A multiplicação dos loteamentos clandestinos na zona rural, por não seguirem qualquer diretriz de ordenamento do território, acaba por comprometer significativamente o desenvolvimento urbano do município, gerando demandas por serviços públicos de infraestrutura de saneamento básico, educação, saúde, iluminação, coleta de lixo e transporte público. A implantação dos loteamentos clandestinos na área rural tem provocado impactos ambientais, como assoreamento de nascentes, processos erosivos e contaminação dos recursos hídricos devido à proliferação de poços para abastecimento de água e fossas sépticas.

Apresenta-se na figura 6 a seguir a localização e padrão de urbanização de alguns bairros existentes na cidade de Piracicaba. Estes encontram-se em área de expansão urbana, abrigando tanto as populações de alta renda como no caso do Condomínio Dahma, como população de baixa renda como no caso da favela junto ao bairro Monte Líbano.

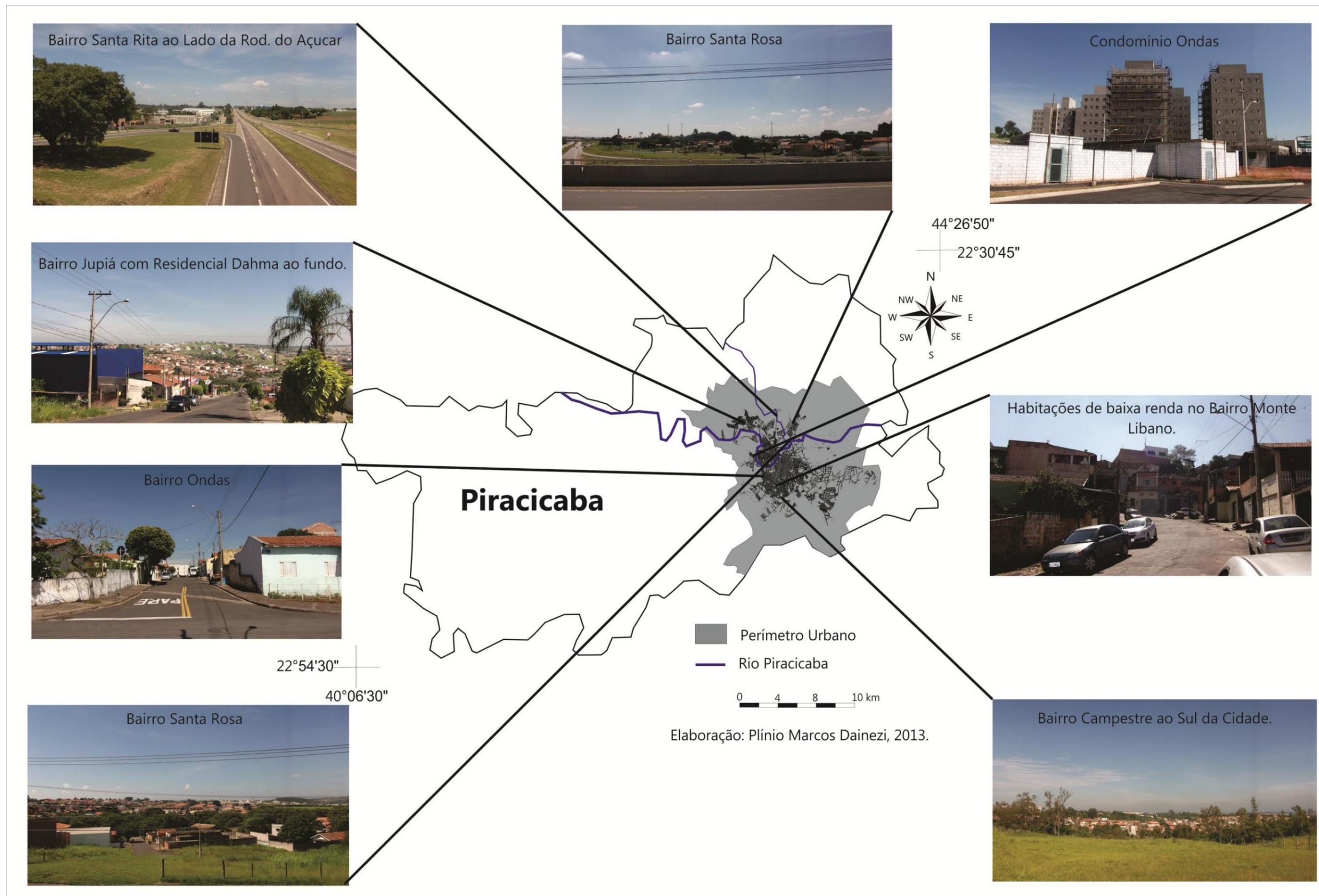


Figura 6: Localização e padrão de urbanização dos bairros de Piracicaba.

Piracicaba possui um território bastante extenso, com 1.372,80 km², onde a implantação dos loteamentos na zona rural tem se dado de forma bastante dispersa. Este processo reflete a contradição no desenvolvimento urbano da cidade: enquanto há uma quantidade de vazios na área urbana, os loteamentos clandestinos se intensificam na área rural.

Segundo Piracicaba (2006), em nenhum loteamento houve processo de aprovação junto à Prefeitura Municipal. Em 1999, o corpo técnico da Prefeitura notificou o Ministério Público que a municipalidade estava ciente destas ocupações, e a partir de então, tem se esforçado para identificar, fiscalizar e embargar estes loteamentos.

2.2. SANTARÉM

O município de Santarém está inserido no Vale do Tejo (NUT II), na Lezíria do Tejo (NUT III), de acordo com Santarém (1996), a cidade de Santarém é sua capital administrativa e localiza-se a menos de 70 Km de Lisboa e encontra-se na margem direita do rio Tejo, a menos de 100 quilômetros da sua foz. e 250 quilômetros do Porto. O concelho tem 561,9 km² de área, distribuída por 28 freguesias: Abitureiras, Abra, Achete, Alcanede, Alcanhões, Almoster, Amiais de Baixo, Arneiro das Milhariças, Azóia de Baixo, Azóia de Cima, Casével, Moçarria, Pernes, Pombalinho, Póvoa da Isenta, Póvoa de Santarém, Romeira, Santa Iria da Ribeira Santarém, São Vicente de Paul, Tremes, Vale de Figueira, Vale de Santarém, Vaqueiros, Várzea e Gançaria. A cidade e sede administrativa de Santarém e composta se encontra nas freguesias de Marvila, Ribeira de Santarém, São Nicolau e São Salvador. Na Figura 7 seguir, apresenta-se a localização do município e sua divisão em 28 freguesias, observa-se também a localização das áreas urbanas e aglomeradas rurais pertencentes a cada freguesia.

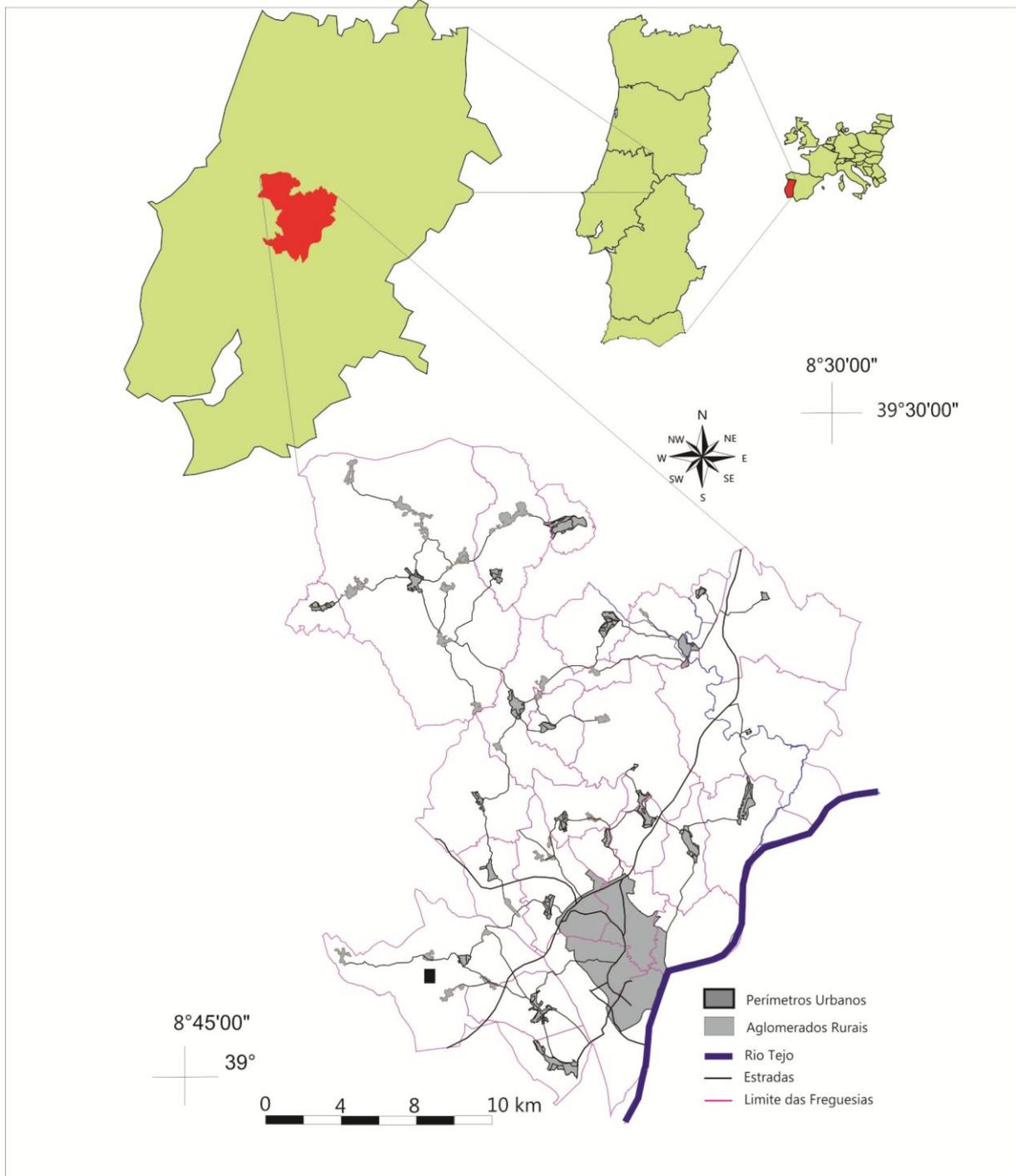


Figura 7: Localização de Santarém.

De acordo com Santarém (1996) a planície aluvial do rio Tejo oferece potencialidades para a prática da agricultura e da pecuária. São produtos conhecidos o vinho, azeite, frutas e cereais. Também a pecuária é uma atividade presente na economia da região, além das indústrias de cerâmica, de madeira, alimentares, químicas, metalúrgicas, de celulose, de material de transporte, mineração e de construção civil em parte situadas no chamado triângulo industrial de Torres Novas, Tomar e Abrantes.

O turismo é motivado por suas belezas naturais e por pontos históricos como as “Portas do Sol” compostas dos muros do antigo Castelo de Santarém que se localiza na Freguesia de Marvila que compões a cidade de Santarém, além de monumentos históricos.

Durante a evolução da estrutura urbana de Santarém, Localizada na Região conhecida como Oeste-Vale do Tejo o núcleo primitivo possuía as características de um *oppidum*, uma fortificação militar fortificada, cuja expansão foi condicionada pela área do Monte em que foi estabelecida. Porém, Monte esse que não permitiu a expansão. Com a chegada dos romanos (séc. II-I a. C.) e assimilação do sistema indígena existente, a fortificação do acampamento militar de *Scallabis* pôde, de início:

“... ter aglutinado uma área mais extensa do que aquela que era usada por tradição, até ao dia em que se consagrou o limite defensivo, na lógica da estrutura romana de implantação do território, configurada por um perímetro de marcação territorial, com o seu centro e a sua periferia.” (SANTARÉM, 1996, p. 131)

No planalto, numa área plana e com boas dimensões, assentou-se um novo núcleo urbano através do modelo de ocupação dos acampamentos fortificados romanos, cujo traçado obedecia às regras geométricas regulares, impondo dois eixos perpendiculares – *cardo* e *decumanus* –, perfeitamente identificáveis pela sua orientação e hierarquia.

Passava pela área onde hoje se encontra Santarém, uma via de ligação entre o que seria posteriormente Lisboa e Braga:

“Talvez por passar aí o trilho que veio a constituir a via de ligação *Olisipo* (Lisboa) / *Bracara Augusta* (Braga), ou ainda pelas condições da topografia do terreno e da possibilidade de desvio para o Monte – *Scallabis*, esta via percorria o planalto pela linha de fecho, no sentido Sul/Norte, pelo traçado que ainda hoje permanece e que corresponde às atuais ruas Tenente Valadim/Miguel Bombarda/Capelo Ivens.” (SANTARÉM, 1996, p. 131)

Posteriormente esta área foi ocupada pelos visigodos (460-714) e depois conquistada destes pelos Muçulmanos (714), sem grandes alterações em sua estrutura (principalmente no planalto). Houve o desenvolvimento dos núcleos ribeirinhos (Sesirigo) e a construção (ou consolidação) de edifícios de caráter religioso, que se tornaram elementos importantes na estruturação desta urbe.

“Admite-se que na área exterior ao recinto muralhado da Alcáçova e na sua adjacência, pelo menos a NW e a SW, tivessem existido edificações que poderiam ter mesmo adquirido características de bairro.” (SANTARÉM, 1996, p. 131)

Durante a ocupação islâmica (714-1147), houve uma nova fase de expansão verificada para SW pelas condições naturais de expansão. Mantiveram a estrutura urbana romana, e só na área de expansão colocaram os seus princípios de vivência urbanos.

Uma nova via de ligação foi traçada na adjacência da muralha construída ao norte, levando a uma nova hierarquia da malha urbana e ligando as vias pré-existentes (antigo *cardo* e *decumanus*).

“Esta nova via ganhou importância estruturante, talvez pela implantação de um edifício notável no ponto de seu entroncamento com o antigo *decumanus*, a artéria que percorria a Madina no sentido Poente/Nascente, (onde veio a assentar a Igreja de Santa Maria de Marvila, talvez a antiga mesquita maior), de tal forma que se veio a estabelecer uma nova hierarquia de vias na estrutura urbana do planalto.” (SANTARÉM, 1996, p. 139)

Em 1147, os cristãos conquistaram a cidade, respeitando as estruturas urbanísticas nucleares e a sua malha urbana, e a cidade adquire importância pela sua localização estratégica. Houve a consolidação e adaptação de edifícios religiosos pré-existentes e a construção de novos. A minoria islâmica se concentra em novos espaços, situados na Ribeira de Santarém e no núcleo do planalto, na encosta da virada a norte, na adjacência da muralha, formando bairros característicos (mourarias):

“O bairro construído no planalto seguiu na sua estrutura, os princípios urbanísticos dos árabes com seu caráter privado, ruas irregulares, becos com as construções viradas para seu interior. Contudo, na sua estrutura urbana, verifica-se que as vielas se desenvolveram na continuidade da malha de preenchimento que a civilização islâmica tinha criado na expansão ao Norte, de tal forma que este bairro se tornou uma expansão natural da urbe, apesar das barreiras físicas e étnicas que o mesmo veio a possuir ao longo do tempo.” (SANTARÉM, 1996, p. 140)

Outra minoria, a judaica, se concentra em uma comunidade. Seu bairro localizou-se numa zona livre de topografia difícil, situada entre o núcleo do Monte da Alcáçova e o conjunto urbano do planalto:

“Esta estrutura urbana limita-se a um arruamento assente a meia encosta, com as edificações viradas para seu interior, mas virada para o Sul. Esta adição de tecido urbano foi o primeiro acontecimento de aproximação e união de núcleos no planalto, situação que só viria a ter lugar alguns séculos depois, mas que não invalida a existência de um arrabalde anterior no Alpram.” (SANTARÉM, 1996, p. 140)

A Ribeira de Santarém passa por uma fase de expansão, por sua crescente importância comercial e artesanal relacionada com as atividades flúvio-marítimas e ainda por

se encontrar junto a uma das vias terrestres para norte e à passagem para a margem sul, do ponto de vista urbano:

“O tecido urbano do planalto adquiriu uma nova característica, através da alternância entre um conjunto denso – perfeitamente delimitado pelas muralhas e pela topografia, onde é possível identificar áreas com homogeneidade morfológica própria – e uma nova área pontuada por edifícios megaformes, utilizados por grupos religiosos, que constituíram, à sua volta, pequenos núcleos urbanos e que foram elementos-chave na contenção do espaço exterior à muralha durante muitos séculos.” (SANTARÉM, 1996, p. 141)

No planalto, no local onde se implantaram os conventos, verificou-se a construção de outros e, mais tarde, entre o final do séc. XVII e início do XVIII, teve lugar a construção de edifícios apalaçados pertencentes à nobreza. Em 1531 e 1755, terrenos afetaram as construções, mas a reconstrução respeitou os arruamentos e alinhamentos existentes, sem grandes alterações.

“No período que decorreu entre o reinado de D. Manuel I e o final do século XVIII, a consolidação definitiva dos elementos primários que se encontravam no interior dos núcleos e do sistema viário de ligação entre eles veio concretizar-se de modo total. No séc. XIX a cidade se densificou e consolidou as suas relações estruturais e iniciou um processo de expansão que teve o seu grande desenvolvimento já no séc. XX. Pode-se afirmar que, no séc. XIX, a cidade concretizou um conjunto de obras de grande envergadura, as quais contribuíram para a emergência de novas realidades urbanas.” (SANTARÉM, 1996, p. 144)

A construção da linha de caminho de ferro, que passa a margem do rio Tejo, conduziu a alterações profundas nos núcleos ribeirinhos de Alfange e da Ribeira, pela destruição de edifícios e alteração de sua estrutura urbana.

“Em Alfange, o traçado o caminho de ferro afectou totalmente a frente-rio, criando uma barreira física entre este núcleo e o rio, factor da sua sobrevivência e conduzindo assim à sua regressão e marginalização. A Ribeira de Santarém, que conhecia momentos de grande atividade comercial e industrial e conseqüente desenvolvimento, foi irremediavelmente abalada, pelo esvaziamento, no tecido urbano, que o traçado do caminho de ferro provocou, dividindo em dois, no sentido longitudinal, o bairro. Contudo, esta destruição não o aniquilou de vez, pois trouxe-lhe novas alternativas de transporte de pessoas e bens.” (SANTARÉM, 1996, p. 146)

A ferrovia e a construção da ponte sobre o rio Tejo, bem como a nova estrutura viária que se construiu a partir da 2ª metade do séc. XIX, foram fatores que contribuíram para a perda de importância do rio como via primordial de comunicação e transporte.

A característica polinucleada sofreu perdas com a unificação do Monte de Alcáçova ao resto do planalto em 1888, através do aterro da área do antigo Alpram, criando uma avenida que ligou os dois núcleos. Entre o séc. XVIII e o séc. XIX:

“No interior do planalto, junto aos edifícios públicos que foram construídos nas áreas envolventes exteriores, surgiram agrupamentos de edificações habitacionais de cariz popular, denominadas por bairros e vilas operárias, destinados a albergar as famílias modestas que residiam próximo das indústrias. Este acontecimento, comum em muitas localidades do território nacional contribuiu para a criação de manchas habitacionais de expansão, que vieram, já no decurso do séc. XX, a ser pólos da expansão urbana.” (SANTARÉM, 1996, p. 147)

No séc. XX, a cidade cresce para fora de seus limites. Na primeira metade desse século vão surgir dois novos bairros – bairro Trigoso/Combatentes e bairro de S. Bento -, um a poente e outro a norte.

“O seu planeamento obedeceu a critérios perfeitamente racionais, da urbanística formal e a uma perspectiva de desenvolvimento integrado da cidade: a Poente, os bairros Trigoso e dos Combatentes, com traçado ortogonal de quarteirões definidos e regras precisas, tanto urbanísticas como arquitetónicas; a Norte, o bairro de S. Bento, com desenho semicircular e via estruturante axial, e orientação Norte. A construção do edifício do Tribunal e da Avenida Sá da Bandeira, que axialmente se desenvolveu no sentido longitudinal do Campo Sá da Bandeira, na antiga área exterior do recinto muralhado, a Poente, foram dos novos elementos estruturantes e definidores das áreas de expansão.” (SANTARÉM, 1996, p. 147)

A estrada de ferro passa pelo meio da Ribeira de Santarém, dividindo o núcleo urbano em dois. Também a estrada da estação, construída quase na mesma época da estrada de ferro, cortou parte do tecido urbano a poente, impedindo qualquer desenvolvimento neste sentido.

“A estação do caminho de ferro, implantada mais a Norte, veio a permitir o desenvolvimento urbano neste sentido, determinando-lhe uma forma alongada, no sentido Sul/Norte. Porém a perda de importância do rio como factor de transporte, a acentuada topografia e as cheias periódicas que inundam totalmente o bairro são as condicionantes morfológicas actuais.” (SANTARÉM, 1996, p. 156)

Na área homogênea do planalto, uma via o atravessa no sentido poente/nascente e foi estruturante na formação deste núcleo, correspondente às atuais Rua João Afonso e Rua 1º de Dezembro. Essa via separa, no sentido norte/sul, duas distintas formas de ocupação dos quarteirões, tanto pelo modo de divisão da propriedade, como pela relação entre área construída e não construída:

“Assim, a Sul das ruas acima mencionadas, detecta-se uma menor densidade de ocupação, resultante da maior quantidade de área não construída que corresponde a

espaços de logradouro ou a antigos jardins das edificações, ou mesmo a situações pré-existentes de espaços livres no interior da malha.” (SANTARÉM, 1996, p. 158)

No final do século XIX surgem os empreendimentos de renda econômica:

“... acompanhando a tendência internacional de habitação social, constroem-se bairros e vilas de renda econômica e *pátios operários*. Os bairros e vilas de renda econômica localizaram-se nas novas áreas de expansão, principalmente junto a oficinas e arruamentos periféricos, com empreitadas de raiz, enquanto os pátios são construídos, sobretudo, no planalto, aproveitando áreas degradadas onde já existiam habitações, grande logradouros, ou mesmo antigas cavalariças e construção anexas a casa apalaçadas.” (SANTARÉM, 1996, p. 162)

Durante o séc. XX, houve um surto de construção à sua expansão e à aplicação de novas tecnologias e materiais de construção. Nos anos 60 e 70, foram construídos alguns edifícios habitacionais inscritos em lotes de dimensões pré-definidas, de tipologia esquerdo-direito, geralmente com quatro ou cinco pisos e de fraca qualidade arquitetônica. Esta fase de construção tem alguma incidência no centro urbano antigo do planalto.

A história urbana de Santarém, durante o séc. XX, desenvolveu-se em três fases distintas, de coerência interna e ritmos próprios.

O período inicial, entre 1900 e 1930 foi marcado pela expansão pontual, sobretudo na altura média de pisos no seu centro antigo, com crescimento devido a problemas econômicos e sociais do país, à situação internacional e às dificuldades municipais.

No segundo período, de 1930 a 1960, a expansão em extensão se torna efetiva, criam-se novos bairros a oeste e a norte, ao mesmo tempo que novos elementos arquitetônicos públicos estruturam o território, o que leva a necessidade de novas concepções urbanísticas e instrumentos urbanos adequados.

O terceiro período, iniciado na década de 60, foi marcado pela explosão construtiva de novos edifícios em altura, que esgotam as possibilidades de ocupação do planalto para sul (Galhardos, Eirinhas e Sacapeito), obrigando a comunidade a descer para os vales e várzeas de Vale das Estacas, de Jardim de Baixo e de S. Domingos:

“Nunca uma ocupação dos vales sucedera desta forma a um ritmo tão alucinante, próprio dos novos tempos da sociedade de consumo, das novas máquinas (betoneiras mecânicas, escavadoras, gruas) e dos novos materiais de construção (tijolo, betão, alumínio, plástico), fenômenos que põem em causa a própria relação entre atmosfera e cultura urbana, entre edificação e paisagem.” (SANTARÉM, 1996, p. 255)

No que se refere ao planejamento, entre 1930 e 1960, destaca-se o arquiteto João Antônio de Aguiar, responsável por diversos planos de urbanização e do Plano Geral de Urbanização de Santarém, que vigorou entre 1948 e 1993.

A expansão da cidade se deu devido a um salto demográfico. Iniciam-se estudos de loteamentos para áreas rurais do planalto, até então nunca sujeita à ocupação urbana:

“O antigo Rego de Manços, o Vale de Taré e o Choupal eram áreas livres e relativamente planas ou terraplanadas, propícias a este tipo de operação, tanto mais que a sua topografia ajudava a traçados ortogonais rectilíneos. Nestas áreas nasceram os bairros Trigo e dos Combatentes.” (SANTARÉM, 1996, p. 258)

Em finais do séc. XIX, para o Monte da Rafóia foi implantado um bairro de rendas económicas de habitações germinadas de um só piso, seguindo a tipologia implementada durante o Estado Novo. A ele, deu-se o nome de Bairro Salazar/16 de Março. Adjacente à mesma Avenida, mas a norte, sobre o Vale de S. Domingos, construiu-se outro, segundo os mesmos princípios urbanísticos.

Entre 1940 e 43, houve a urbanização de S. Bento e a urbanização do Campo de Sá de Bandeira, no início da realização das primeiras Feiras do Ribatejo. “A primeira dessas feiras realizou-se na Chã das Padeiras ou de S. Lázaro (1954), em virtude do começo da urbanização (1955-1957/8).” (SANTARÉM, 1996, p. 264)

A Figura 8 a seguir, apresenta o mapa do centro histórico de Santarém, local de urbanização de alta densidade embora fragmentado devido ao sítio urbano assentar-se em relevo acidentado, composto por morros e vales bem pronunciados.

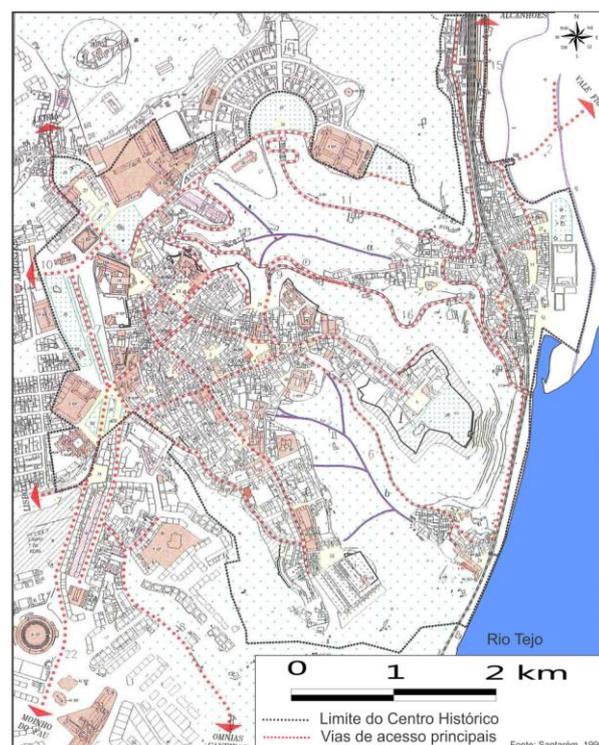


Figura 8: Santarém, mapa do centro histórico.

O primeiro programa de urbanização da cidade foi o anteprojeto do arquiteto João Antônio de Aguiar, em 1947, denominado “Ante-Plano de Urbanização da Cidade de Santarém”, aprovado em 1948 e mantido até 1993, quando entraram em vigor as “Normas Provisórias do Plano Diretor Municipal de Santarém”. No anteprojeto estava prevista a expansão linear da cidade para o Sul.

Na Figura 9 a seguir, apresenta-se o município de Santarém dividido em suas vinte e oito freguesias devidamente identificadas, foram mapeados as áreas urbanas e os aglomerado rurais. Nestes ultimo a inexistência de perímetros é um impedimento a expansão urbana.

As fotografias servem à caracterização do padrão de adensamento urbano, sendo eles de baixa densidade como na Freguesia de Archete, os de media densidade na Póvoa de Santarém e os de Alta densidade tanto no Centro Histórico da cidade, quando nas novas edificações no entorno da cidade.

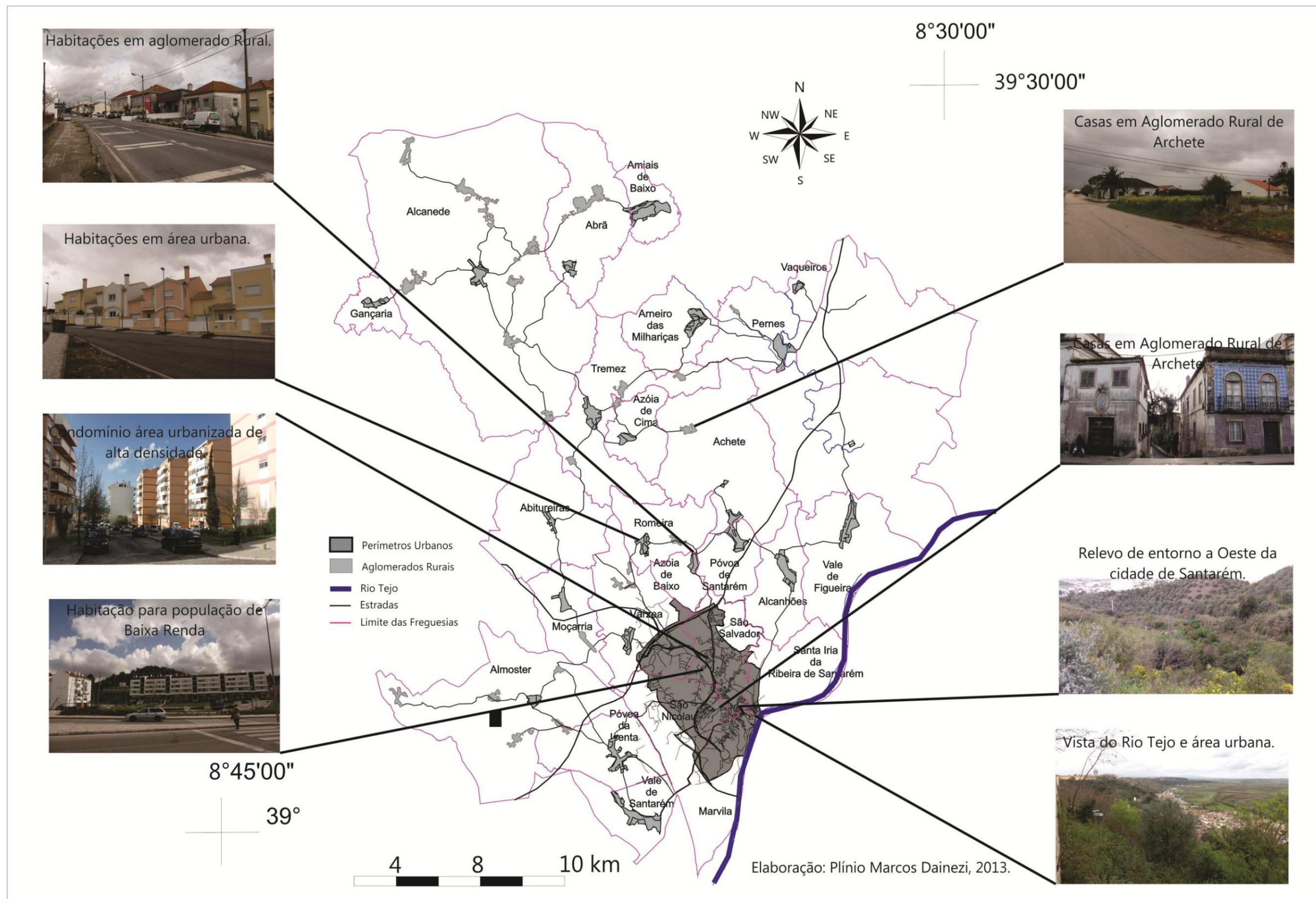


Figura 9: Localização e padrão de urbanização das áreas urbanas e aglomerados rurais de Santarém e sua densidade de ocupação.

Como é possível observar na figura 8, o município é servido por uma rede de estradas, tanto locais como nacionais, sendo que as Estradas Nacionais (EN) nº 3 trajeto passando por Carregado, Santarém, Torres Novas, Vila Velha de Rodão e Castelo Branco e nº 114 que liga Cabo Carvoeiro, a ponta litoral de Peniche na região do Oeste e Évora, no Alto Alentejo, bem como a presunção da continuidade da EN nº 1, com trajeto Lisboa, Leiria, Coimbra e Porto, com sua passagem próxima à cidade (atravessando a Quinta dos Anjos), motivou o crescimento de tráfego na entrada Norte da cidade, em relação à entrada Sul-Sudeste (EN nº 3), sendo que:

“A expansão rodoviária e a democratização do automóvel (década de 60 a 80) tiveram consequências de grande relevo na estrutura da velha urbe. Entre as suas consequências contam-se os alargamentos de ruas, as orientações de trânsito, e o rasgamento de avenidas, além de um crescendo de saturação automóvel, um dos principais problemas da actualidade. Impôs também soluções para o estacionamento.” (SANTARÉN, 1996, p. 269)

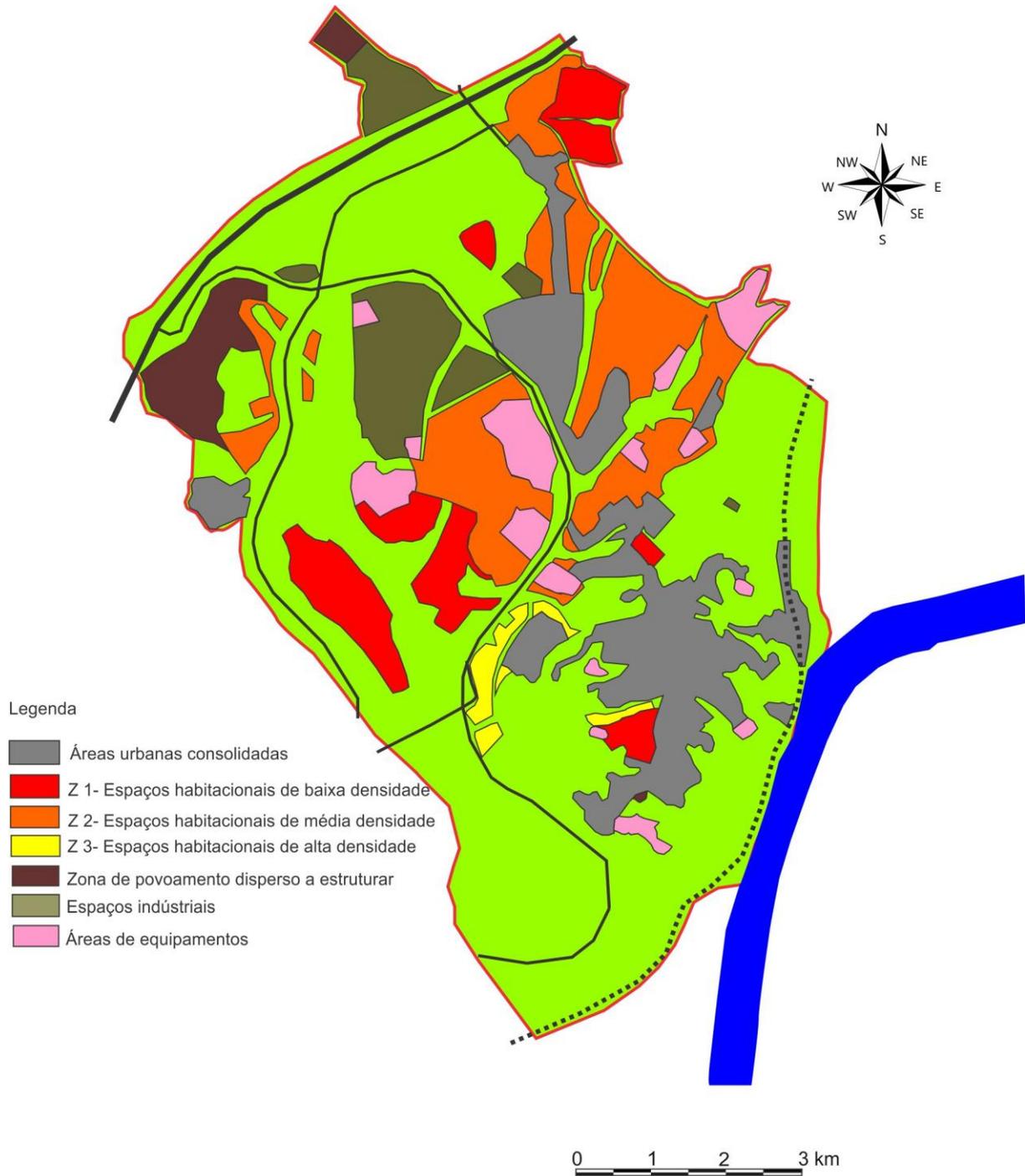
Conforme os dados da Tabela 2, há em Santarém a tendência de decréscimo da taxa de crescimento da população. Isto tem feito diminuir a procura por novas habitações e, conseqüentemente, desaceleração do crescimento da malha urbana e da proposta de novos empreendimentos.

Tabela 2: Evolução da população total e do crescimento relativo da população de Santarém - Portugal, de 1970 a 2010.

	1970	1981	CR 1970- 1981	1991	CR 1981- 1991	2001	CR 1991- 2001	2011	CR 2001- 2011
Santarém	2391	19761	0,66	62621	0,21	63563	0,001	62200	-0,002

Fonte: INE, 2012.

Observa-se na Figura 10 a existência de uma grande faixa urbanizável entre a área urbana e o perímetro urbano na cidade de Santarém. Contudo, as ampliações de perímetros das áreas urbanas obtidas através do cálculo de áreas tendo por base o mapeamento dos perímetros destas áreas indicou um aumento de 52 km² nas últimas três décadas, considerando o perímetro das áreas urbanas das freguesias que não compõem a cidade de Santarém.



Fonte: Câmara Municipal de Santarém, 2013

Figura 10: Perímetro urbano e área urbana de Santarém - Portugal.

Tomando como recorte de análise o território do município, onde as questões têm seu desenvolvimento diário na contraposição de interesses dos atores e a legislação vigente, observa-se que as áreas propostas para expansão urbana nos Planos Diretores Municipais (PDM) ultrapassam as necessidades reais advindas do desenvolvimento sócio-demográfico e

econômico dos *concelhos*, aumentando os custos com infraestruturas, incentivando o abandono de atividades agrícolas e o alargamento dos solos expectantes e aumentando a descontinuidade dos tecidos urbanos e a degradação das paisagens:

“... falar em *gestão urbanística* significa falar na execução de planos municipais, nas mais variadas dimensões em que essa tarefa se traduz (execução material e execução jurídica *rectius* perequação). Não se pode, pois falar, já, actualmente, de uma gestão urbanística sem planos, mas de uma gestão urbanística assente em instrumentos de planeamento.” (OLIVEIRA, 2011, p. 46)

Há também uma relação entre o crescimento das periferias e o abandono das áreas centrais. Para dar conta dessas questões, estabeleceram-se como medidas prioritárias, entre outras, reforçar o componente estratégico dos PDM, integrando ao seu conteúdo a definição de opções sobre a dimensão e as formas mais adequadas de desenvolvimento urbano, pois:

“Plano é actualmente entendido como correspondendo a um momento do processo de planeamento em que se adopta e explica um cabaz de opções face a um conjunto de objetos previamente estabelecidos.” (SILVA, 2009, p. 33)

No âmbito municipal, os planos municipais de ordenamento do território de responsabilidade das autarquias locais devem definir o regime de uso do solo e servem à gestão territorial dos municípios. Os PDM são de elaboração obrigatória para todos os municípios, e devem ser revistos sempre que as condições socioeconômicas e ambientais se alterem ou a cada 10 anos. Estes planos também servem para coordenação entre várias políticas municipais com incidência territorial e Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo. Tem como objetivo regular o uso do solo, sendo muitos deles feitos à escala de 1:25.000 e outros na escala de 1:10.000. Porém, a maioria não conta com PP ou PU, o que permite que os empreendimentos sejam feitos tendo por base índices urbanísticos máximos permitidos no zoneamento dos planos, o que gera prejuízos ao ambiente urbano.

Os PDM devem concentrar todas as disposições necessárias à gestão do território, incluindo as que constam nos Planos Especiais, Planos Setoriais e Planos Regionais de Ordenamento do Território. Por sua vez, os Planos de Urbanização definem a organização espacial de partes do território, e devem estar associados a uma visão estratégica da cidade e ao reforço de seu papel como polo integrado num determinado sistema urbano. Já os Planos de Pormenor definem com detalhes a ocupação de parcelas do território municipal, sendo um instrumento privilegiado para concretização dos processos de urbanização e revestindo formas e conteúdos adaptáveis aos seus objetivos específicos. Os empreendimentos a serem realizados devem estar contemplados nos planos, pois segundo Oliveira (1998):

“Quando o plano em vigor é um PDM, é obvio que o empreendimento que se visa realizar tem de estar previsto nesse plano sob pena de não poder ser levado a cabo. Mas o facto de o empreendimento público estar previsto no plano não significa que não haja necessidade de se adotarem medidas preventivas, pois o PDM pode não prever todos os aspectos do empreendimento, mas apenas, por exemplo, a sua localização e alguns aspectos gerais.” (OLIVEIRA, 1998, p. 31)

O PDM de Santarém, logo em seu Art. 1º, aponta como seu objetivo “definir e estabelecer uma estrutura especial para o território do município, a classificação dos solos, tendo em conta os objetivos de desenvolvimento, a distribuição racional das atividades econômicas, as carências habitacionais, os equipamentos, as redes de transportes e de comunicações e as infraestruturas”. Devendo ser revisto ao prazo máximo de 10 anos, as revisões devem obedecer aos mesmos processos e requisitos quando da sua elaboração, aprovação, ratificação, registro e publicação.

O PROT-OVT abrange uma superfície de 8.792 km² e uma população de cerca de 800 mil habitantes, correspondendo às NUT III e *concelhos* que constam do Quadro 1:

Quadro 1: Data de aprovação dos Planos Diretores Municipais dos Concelhos da NUT III.

CONCELHOS NUT III					
OESTE		LEZÍRIA DO TEJO		MÉDIO TEJO	
Alcobaça	10/1996	Almeirim	06/1993	Abrantes	11/1994
Alenquer	10/1994	Alpiarça	09/1993	Alcanena	05/1994
Arruda dos Vinhos	01/1997	Azambuja	11/1994	Constância	01/1994
Bombarral	19/1997	Benavente	12/1995	Entroncamento	03/1995
Cadaval	06/1995	Cartaxo	02/1997	Ferreira do Zêzere	09/1995
Caldas da Rainha	03/2002	Chamusca	12/1995	Ourém	07/2002
Lourinhã	04/1999	Coruche	01/1997	Sardoal	-
Nazaré	11/1995	Golegã	05/2000	Tomar	05/1994
Óbidos	11/1996	Santarém	04/1995	Torres Novas	12/1995
OESTE		LEZÍRIA DO TEJO		MÉDIO TEJO	
Peniche	11/1995	Salvaterra de Magos	10/2000	Vila Nova da Barquinha	08/1994
Sobral de Monte Agraço	08/1996	Rio Maior	11/1994		
Torres Vedras	10/2007				

Elaborado pelo autor.

Como se observa no Quadro 1, com exceção de Ourém, Caldas da Rainha e Torres Vedras todos os demais têm seus atuais Planos Diretores Municipais desde meados da década de 1990.

Contudo, a saga da revisão dos PDM portugueses já vem de algum tempo, pois como define Cabral (2008) no que se refere a aplicação dos planos de ordenamento territorial:

“A falta de exequibilidade dos planos está patente na informação de que são mais os Planos Diretores Municipais (PDM) em processo de revisão há mais de nove anos do que os PDM efetivamente revistos, pelo que o que assistimos não é uma nova geração de PDM mas antes a uma revisão dos planos de primeira geração num quadro de disponibilidade de recursos e de um modelo de gestão e de financiamento municipal ainda muito deficiente.” (CABRAL, 2008, p. 399)

No que se refere aos Planos Diretores de primeira geração, segundo Oliveira (2011):

“... os planos diretores municipais de primeira geração não se revelaram *suficientemente estruturantes das cidades*, surgindo neles, em regra, insuficientemente explicitados equipamentos, as redes de circulação, a estrutura ecológica e as centralidades, que fizeram, sobretudo, mais sujeitos a proteções do que a soluções formais e funcionais de relacionamento com a envolvente.” (OLIVEIRA, 2011, p. 42)

Tanto os Planos Diretores de primeira geração quanto os que surgem de sua revisão não alteram efetivamente a questão dos vazios urbanos:

“Por seu lado, tais Planos Diretores municipais sujeitaram certas áreas, por vezes incluídas em centros urbanos, a “reservas de urbanização” cujo conteúdo deveria ter sido definido por planos mais concretos, que nunca chegaram, contudo, a ser elaborados, tendo promovido o surgimento de *áreas vazias no interior das cidades*.” (OLIVEIRA, 2011, p. 42)

A existência destas áreas vazias implica, por um lado, na não utilização total da infraestrutura existente e, por outro, no crescimento da malha urbana para áreas cada vez mais distantes, notadamente nas áreas periféricas, que decorrem da seguinte forma:

“Para além do mais, acabaram por dissociar as questões da habitação das do planeamento urbanístico, tendo sido caracterizados pela falta de integração da programação da construção de habitação, em especial a destinada a classes desprotegidas, e promovido o crescimento da cidade em extensão em vez de ter incentivado o potencial habitacional e construtivo já existente.” (OLIVEIRA, 2011, p. 42)

Decorrente desta ineficácia dos PDM, a consequência mais facilmente observável é a facilitação do crescimento urbano, que segundo Oliveira (2011) é “casuístico e disperso”,

devido a as amplas admissibilidades construtivas neles constantes, não sujeitas a condicionantes ou programação, bem como a ausência de iniciativas públicas fundiárias (diretas ou de dinamização de processos societários) e por fim a admissibilidade de iniciativas privadas dentro dos limites da respectiva propriedade e de licenciamentos dispersos e desgarrados (desde que conformes com PDM).

Os PDM portugueses e o de Santarém não são exceção, pois definem perímetros urbanos bastante extensos, implicando em duas situações. De um lado, tornam passíveis de urbanização grandes áreas em trono da área urbana consolidada, o que promove a dispersão. Por outro, levam também à criação de áreas urbanizadas em solo rural devido à desregulamentação e menos impostos:

“Com efeito, o fato de as opções de planejamento incidirem sobre solos que são *propriedades privadas*, não dispondo os municípios, ora por ausência de previsões legais adequadas ora por dificuldades de operacionalização dos instrumentos constantes da lei, dos meios que lhes permitam (ou tenham permitido) obter, no momento oportuno, os solos necessários para os *fins pretendidos* e por *preços adequados* (instrumentos de política de solos), fez com que os municípios tenham previsto, por *precaução*, perímetros urbanos excessivos, isto é, acima das suas necessidades reais: uma previsão dos perímetros urbanos na estrita medida dessas necessidades - e na ausência de mecanismos que obrigassem os proprietários a liberar os solos para os fins pretendidos -, poderia conduzir a fenômenos de maior *retenção* e, conseqüentemente, de maior *especulação fundiária*.” (OLIVEIRA, 2011, p. 43)

No caso de Santarém, o PDM estabelece um perímetro que engloba a área urbana consolidada, a área de urbanização dispersa, a área urbanizável e as RAN e REN, além de áreas não urbanizáveis:

“A definição de amplos perímetros urbanos, nos quais se encontravam integrados não apenas os solos já urbanizados, mas também aqueles que *admitem* urbanização e edificação, foi a forma encontrada para evitar o referido fenômeno da especulação dos solos urbanos.

No entanto, um planejamento desse tipo – que admite (de forma ampla) ocupação urbanística sem, contudo, a *programar* -, potenciou o surgimento *casuístico* (ao sabor das iniciativas dos promotores e de acordo com seus próprios timings), de operações urbanísticas, em regra concretizadas nos *limites da propriedade de cada um*, bem como de *licenciamentos dispersos e desgarrados* uns dos outros (ainda que conformes com os planos diretores municipais em vigor), desordenando, desse modo, o território. Tudo consequência de uma *inexistente* ou *deficiente* política fundiária a que se aliou uma *deficiente fiscalidade urbanística* que favorecia a tendência para a especulação imobiliária.” (OLIVEIRA, 2011, p. 44)

Em situação de inexistência de um plano ou revisão do mesmo, a legislação prevê o uso de Medida Preventiva¹² (Art. 7º da Lei dos Solos Portuguesa, alínea “d”, Decreto-Lei nº 794/76 de 5 de novembro, alterada pelo Decreto-lei nº 313/80 de 14 de agosto) para salvaguardar planos urbanísticos, nos casos de:

- 1- Área para a qual está em elaboração ou revisão um plano urbanístico;
- 2- Área a ser abrangida por um projeto de empreendimento público de grande dimensão;
- 3- As medidas preventivas para salvaguarda da elaboração e revisão dos planos municipais de ordenamento do território.

O PDM se configura como um regulamento administrativo, que parece diferir dos Planos Diretores Municipais brasileiros, estes sendo leis municipais. Contudo, há também na Constituição do Brasil maior autonomia para os municípios.

Compõe o PDM de Santarém, além do regulamento, a planta de ordenamento que delimita a classe e espaços em função do uso dominante, e estabelece unidades relativas de planejamento e gestão à escala de 1: 25.000.

Há também a planta de ordenamento à escala de 1: 10.000, referente à cidade de Santarém, e os perímetros urbanos à escala de 1:5.000. Habitualmente, no caso brasileiro, a planta base urbana tem escala de 1: 10.000 e já traz consigo o perímetro urbano, que também se constitui em uma lei municipal e se faz por um memorial descritivo, com as coordenadas dos pontos em UTM.

Por fim, encontra-se a planta atualizada de condicionantes, na qual estão assinaladas as servidões administrativas e restrições de utilidade pública, incluindo as decorrentes da Reserva Agrícola Nacional (RAN) e da Reserva Ecológica Nacional (REN).

No Art. 10 são definidos como anexos do PDM os estudos de caracterização física, econômica, social e urbanística que fundamentam a solução proposta no plano. No caso brasileiro, tais documentos compõem o diagnóstico técnico e também participativo e são disponibilizados aos cidadãos, mediante requerimento de consulta.

Quanto às definições, o chamado aglomerado urbano (AU) é a área delimitada em Plano Municipal de Ordenamento do Território ou, na ausência de delimitação, o núcleo de edificações autorizadas e respectiva área envolvente, possuindo vias públicas pavimentadas e que seja servido por rede de abastecimento domiciliário de água e de drenagem de esgotos,

¹²Segundo Oliveira (1998, p. 67), as medidas preventivas são regulamentos administrativos de natureza cautelar em relação a planos urbanísticos em curso da elaboração ou revisão, pois sua finalidade é a de impedir que fatos consumados se oponham ao propósito do planejador e viciem o seu possível conteúdo.

sendo o seu perímetro definido pelos pontos distanciados 50 m das vias públicas onde terminam aquelas infraestruturas urbanas. Isso, no caso brasileiro, seria a área urbana. Nos municípios do país, além do distrito sede, têm-se também outros distritos ou áreas urbanas isoladas, sendo a diferença residente na presença, nos distritos sede, das prefeituras, câmaras municipais e fórum, ou seja, os três poderes (o executivo, o legislativo e o judiciário).

O perímetro urbano, definido como o conjunto do espaço urbano, do espaço urbanizável (no Brasil, área de expansão urbana) e dos espaços industriais, são no Brasil definidos por lei municipal.

As demais restrições, zonas, áreas, coeficientes e ordenamentos são definidos também no Brasil através da Lei de Zoneamento, e são específicos de acordo com as categorias das zonas.

O Art. 12, que trata dos terrenos de domínio hídrico (tratados também nos Decretos-Leis nº 468/71, 89/87, 70/90 e 46/94), define que estes, nas margens de águas navegáveis ou flutuáveis possuem largura de 30 m, e nas águas públicas não navegáveis, chamadas torrentes, barrancos e córregos de caudal descontínuo, têm largura de 10 m. No caso brasileiro, estas definições são dadas pelo Código Florestal, podendo ser confirmadas pelos PDM ou mesmo serem mais rígidas. No Art. 36 definem-se as classes de espaços, sendo eles:

- Espaços urbanos, caracterizados pelo elevado nível de infraestruturação e concentração de edificações, onde o solo se destina predominantemente à construção. São integrados para além dos espaços destinados a habitação, a equipamentos e a espaços verdes, espaços de atividades econômicas predominantemente destinados a implantação de unidades industriais compatíveis com a malha urbana, serviços, comércio e infraestruturas complementares;
- Espaços urbanizáveis, assim denominados por poderem vir a adquirir as características dos espaços urbanos e geralmente designados por áreas de expansão. Integram espaços para além dos espaços destinados a habitação, a equipamentos e a espaços verdes, espaços de atividades econômicas predominantemente destinados à implantação de unidades industriais compatíveis com a malha urbana, serviços, comércio e infraestruturas complementares;
- Espaços industriais, destinados às atividades transformadoras de serviços próprios.

Além das categorias espaciais citadas acima, se inclui no perímetro urbano também os espaços para indústrias extrativas, espaços agro-florestais, espaços naturais, espaços culturais e espaços-canais.

Segundo o PDM, o perímetro urbano é determinado pelo conjunto do espaço urbano, do espaço urbanizável e dos espaços industriais que lhes sejam contíguos. No Art. 37 definem-se as categorias de espaços:

- Áreas urbanas consolidadas, caracterizadas por possuírem uma malha urbana consolidada ou em consolidação, e com elevado grau de infraestruturação ou com tendência para vir a adquirir;
- Áreas urbanas a preservar, caracterizadas pelo seu interesse cultural e patrimonial, nas quais se privilegia a manutenção da sua morfologia urbana e a preservação das características arquitetônicas dos edifícios de maior interesse, nelas se incluindo o centro histórico de Santarém;
- Áreas de equipamento existente, caracterizadas pela existência de instalações, serviços ou infraestruturas de utilização coletiva, pública ou privada;
- Espaços verdes urbanos, constituídos por jardins, espaços ajardinados ou arborizados, espaços de proteção ambiental e de integração paisagística, com ou sem equipamentos de recreio ao ar livre;
- Espaços verdes de enquadramento, caracterizados por terem as funções de enquadramento paisagístico e de proteção de recursos privilegiadas, em face de outros usos.

Os espaços urbanizáveis têm sua urbanização definida no Art. 54, devendo ser precedida de Planos de Pormenor ou de projetos de loteamento, obedecendo a parâmetros urbanísticos distintos para três diferentes zonas, definidas como Z1 (baixa densidade), Z2 (média densidade) e Z3 (alta densidade). Existem, também, parâmetros para construções na zona de povoamento disperso integradas ao perímetro urbano e identificadas na planta de ordenamento, integrando as seguintes categorias de espaços:

- Espaços habitacionais, destinados predominantemente à habitação, podendo integrar equipamentos, espaços verdes, espaços de atividades econômicas compatíveis com a malha urbana, serviços, comércio e infraestruturas complementares;
- Espaços para equipamentos, destinados à instalação de serviços ou infraestruturas de utilização coletiva, pública ou privada;

- Espaços para uso misto, destinados a habitação, comércio, serviços e equipamentos;
- Espaços verdes urbanos, constituídos por jardins, espaços ajardinados ou arborizados de proteção ambiental e de integração paisagísticas, com ou sem equipamentos de recreio de ar livre.

No Art. 88, Santarém (1995), define que as operações de loteamento podem ser feitas em áreas classificadas pelos Planos Municipais de Ordenamento do Território como urbanas e urbanizáveis, sendo que a política de ordenamento urbano deve assentar na elaboração e implementação de instrumentos de planeamento territorial, nomeadamente, de PU e PP, no estabelecimento de mecanismos de execução coordenada e programada do planeamento urbano e na definição de uma política de solos e de taxas urbanísticas, em estreita consonância com a estratégia de desenvolvimento e o modelo de estrutura urbana estabelecidos. Sendo necessário qualificar as periferias degradadas ou desqualificadas existentes, programando as expansões urbanas, preservando o carácter concentrado tradicional e acautelando a integração (formal, funcional e material) das novas construções, e mantendo as características de transição entre as áreas urbanas e rurais.

A Administração Local tem o dever de privilegiar a consolidação e densificação das polaridades urbanas existentes e promover uma intervenção urbanística conducente à contenção dos perímetros e à economia de solo urbanizável. A reclassificação do solo rural como solo urbano reveste-se de carácter excepcional e depende da comprovação da respectiva indispensabilidade face ao desenvolvimento demográfico, económico e social do município e às necessidades de qualificação urbana e ambiental dos aglomerados populacionais.

A delimitação dos perímetros urbanos deve ter como critérios a promoção de um desenvolvimento urbano compacto, que contrarie a urbanização dispersa e contenha a expansão urbana, respeitando os imperativos de economia do solo e dos demais recursos territoriais, conforme as orientações estabelecidas no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território.

Por fim, chega-se a instância dos Planos de Pormenor, ao que foi estudada a aplicação da expropriação por utilidade pública para construção de um jardim urbano. Para Gomes (2009, p. 18), “a expropriação pode ser entendida como privação ou subtração de um direito e a sua apropriação por um sujeito diferente para a realização de um fim público.” No caso, previsto no Plano de Pormenor do Jardim Urbano.

Analisando este trabalho, percebe-se que este instrumento de gestão territorial constitui-se uma lei a parte, enquanto no caso brasileiro a desapropriação é um instrumento previsto e aplicável através dos PDM.

De forma geral, o PNPOOT vem atender as sugestões do CEMAT, a Conferência Europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa, constituída pelos representantes dos 47 Estados membros do Conselho da Europa e que tem como objetivo fundamental o ordenamento sustentável do território do continente europeu. Seu órgão executivo da CEMAT é o seu Comitê de Altos Funcionários, responsável pela implementação das políticas decididas pelos Ministros reunidos nas sessões da CEMAT, e pelas atividades do Conselho da Europa no âmbito do ordenamento do território e do desenvolvimento sustentável. As reuniões se dão a cada 3 anos. Em Portugal, o DGOTDU é o representante do país no Comitê dos Altos Funcionários da CEMAT, este tendo relação com o Esquema de Desenvolvimento Espacial Europeu (EDEC). Destas conferências surgiu, por parte do governo português, a elaboração dos documentos estratégicos como o EDEC, PNPOOT, PROT OVT, e os documentos legais/regulamentações, chamados LBOTU, RJEU, RJIGT.

CAPÍTULO III – INSTRUMENTOS DE GESTÃO URBANA NO BRASIL

3.1. Lei Federal 6766

A Lei Federal 6766/79, denominada Lei do Parcelamento e Uso do Solo Urbano (BRASIL, 1979) estabelece normas gerais de parcelamento do solo urbano e coloca o Estado como sujeito responsável pela adequada ocupação do espaço urbano. Além disso, lhe impõe deveres e direitos na dinâmica firmada com o proprietário privado e a coletividade que habitem o território ao qual se aplica ou nele atuem.

Cabe aos municípios seguir o disposto na Lei Federal 6766/79 e elaborar suas próprias Leis de Parcelamento e Uso do Solo, não contrariando o previsto na lei federal. Na ausência de uma legislação municipal tratando desse tema, aplica-se o previsto na legislação federal. Segundo esta Lei, cabe aos Estados, Distrito Federal e municípios elaborar e aplicar normas que a complementem no que refere ao parcelamento do solo municipal, para adequá-la às peculiaridades regionais e locais, como indicado no parágrafo único do seu Art. 1º.

No Art. 2º ficou indicado que o loteamento e desmembramento são formas de parcelamento do solo urbano que devem, em seu projeto e implantação, observarem as legislações estaduais e municipais que digam respeito a eles. Considera-se como loteamento a divisão de uma gleba em lotes para edificação, com a abertura de vias de circulação, logradouros públicos ou prolongamento dos mesmos, bem como modificação ou ampliação das vias existentes, segundo o § 1º. Assim, ao se dividir glebas em áreas urbanas, estas devem ter como destinação o uso para edificação, sendo o tipo de edificação orientado conforme a Lei de Zoneamento vigente.

Por sua vez, o desmembramento segundo o § 2º é a subdivisão de gleba em lotes para a edificação, aproveitando o sistema viário sem que haja a aberturas de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes. Como lote, o § 4º define que o terreno deve ser servido de infraestrutura básica e suas dimensões devem atender aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou pela Lei de Zoneamento municipal. Quanto à infraestrutura básica, o § 5º refere-se aos equipamentos urbanos, como as redes de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, redes de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação, pavimentadas ou não.

Já nas Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZHIS), também conhecidas como Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), segundo o § 6º, devem contar com a infraestrutura básica, abrangendo as vias de circulação, as redes de escoamento de águas pluviais e de abastecimento de água potável, além de soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

O Art. 3º estabelece que o parcelamento do solo para fins urbanos deve ocorrer em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, definidas pelo Plano Diretor ou aprovadas por outra lei municipal, sendo que, segundo o parágrafo único, não é permitido parcelamento do solo nos seguintes casos:

- Em terrenos alagadiços e/ou sujeitos a inundações, sem que tenham sido tomadas providências para assegurar o escoamento das águas;
- Em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;
- Em terrenos com declividade igual ou superior a trinta por cento, sem que tenham sido atendidas as exigências específicas das autoridades competentes;
- Em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;
- Em áreas de preservação ecológica ou onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Pelo Art. 4º, os loteamentos devem atender aos seguintes requisitos:

- Ter áreas destinadas a sistema de circulação, à implantação de equipamento urbano e comunitário¹³, bem como a espaços livres de uso público,¹⁴ proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo Plano Diretor ou pela Lei de Zoneamento.
- Os lotes devem ter área mínima de 125 m² e frente mínima de 5 metros, exceto quando a legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências, ou quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, desde que previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;

¹³ Segundo o § 2º do Art. 4º, os equipamentos comunitários são os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

¹⁴ Segundo o Art. 17, estes espaços, bem como as vias e praças, as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo, não poderão ter sua destinação alterada pelo loteador, desde a aprovação do loteamento, salvo as hipóteses de caducidade da licença ou desistência do loteador.

- Existência de uma faixa *non aedificandi* de 15 metros de cada lado de corpos d'água e das faixas de domínio público das rodovias, ferrovias e dutos, exceto se houver maiores exigências da legislação específica;
- As vias do loteamento deverão ser articuladas com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, bem como harmonizar-se com a topografia local.

Através § 1º do Art. 4º, ficou definido que através do zoneamento municipal serão estabelecidos para cada zona os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo. Estes incluirão as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento.

Segundo o Art. 5º, o Poder Público pode exigir, em cada loteamento, a reserva de faixa *non aedificandi* destinada a equipamentos urbanos, sendo estes compostos pela rede de abastecimento de água, serviços de esgotos, energia elétrica, coletas de águas pluviais, rede telefônica e gás canalizado.

Por ocasião da elaboração do projeto de loteamento, o interessado deve solicitar à Prefeitura Municipal as diretrizes para o uso do solo e traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário.

Conforme o Art. 6º deve ser apresentada a planta do imóvel com as divisas da gleba a ser loteada, na qual deve haver as curvas de nível à equidistância adequada, bem como a localização dos cursos d'água, bosques e construções preexistentes. Deve constar também a indicação dos arruamentos contíguos a todo o perímetro, a localização das vias de comunicação, das áreas livres, dos equipamentos urbanos e comunitários existentes no local, ou em suas adjacências, com as respectivas distâncias da área a ser loteada e o tipo de uso predominante que se permitirá no loteamento, bem como as características, dimensões e localização das zonas de uso contíguas.

A Prefeitura Municipal, pelo Art. 7º, poderá indicar nas plantas apresentadas junto com o requerimento, de acordo com as diretrizes de planejamento estadual e municipal:

- O traçado básico do sistema viário principal, bem como as ruas ou estradas existentes ou projetadas que compõem o sistema viário da cidade e do município, relacionadas com o loteamento pretendido e a serem respeitadas;
- A localização aproximada dos terrenos destinados a equipamento urbano e comunitário e das áreas livres de uso público, e as faixas sanitárias do terreno necessárias ao escoamento das águas pluviais e as faixas não edificáveis;
- Os usos compatíveis de acordo com o zoneamento.

A aprovação de loteamentos e desmembramentos, segundo o Art. 12, é função das Prefeituras Municipais, ou do Distrito Federal, quando for o caso. Eles também têm a competência para fixação das diretrizes definidas no Art. 6º e Art. 7º, com exceção no caso de municípios com população inferior a 50 mil habitantes ou que tenham em seu Plano Diretor e em suas Leis de Zoneamento, normas claras e bem definidas para elaboração de loteamentos e desmembramentos.

Aos Estados cabe disciplinar a aprovação de loteamentos e desmembramentos, segundo o Art. 13, quando:

- Localizados em áreas de interesse especial¹⁵, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;
- Quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;
- Quando o loteamento abranger área superior a um milhão de metros quadrados.

No caso de municípios que façam parte de região metropolitana, de acordo com o parágrafo único, a aprovação do projeto caberá à autoridade metropolitana.

Pelo Art. 37, é proibida a venda de parcela de loteamento ou desmembramento não registrado. Nas desapropriações não serão considerados como loteados ou loteáveis, para fins de indenização, os terrenos ainda não vendidos ou compromissados, objeto de loteamento ou desmembramento não registrado, de acordo com o Art. 42.

Segundo o Art. 44, é permitido aos municípios, o Distrito Federal e aos Estados a expropriação de áreas urbanas ou de expansão urbana para reloteamento, demolição, reconstrução e incorporação, ressalvada a preferência dos expropriados para a aquisição de novas unidades.

Todas as alterações de uso de solo rural para fins urbanos dependem de prévia audiência do INCRA, do órgão Metropolitano (se houver), onde se localiza o município, e da aprovação da Prefeitura Municipal ou do Distrito Federal, quando for o caso, segundo as exigências da legislação pertinente, de acordo com o Art. 53.

¹⁵ Estas áreas devem ser definidas pelos Estados através de decreto, de acordo com o Art. 14, sendo que as normas definidas para estas áreas devem atender às exigências urbanísticas do planejamento municipal, segundo o parágrafo único do Art. 15.

Tendo por base as normas acima descritas, pode-se concluir que a Lei Federal 6766/79 aplica-se indiretamente como instrumento de ordenamento territorial da expansão urbana, pois versa justamente sobre como devem ser o projeto e a elaboração dos loteamentos. Sua observância implica em autorizar loteamentos e desmembramentos cujo traçado das vias seja hierarquizado e integrado à malha urbana preexistente, o que é facilmente executável quando novos loteamentos são propostos e implantados junto à malha urbana consolidada.

3.2. O Estatuto da Cidade

A Lei Federal nº. 10.257, de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) trouxe às administrações municipais um conjunto de instrumentos que podem auxiliá-las a assegurar o direito à cidade, regulamentando o Art. 182 e Art. 183 da Constituição Federal de 1988, e fazendo do Plano Diretor o eixo central da política. São obrigatórias para as cidades a partir de 20 mil habitantes, determinações estas já contidas na referida Constituição.

O Estatuto da Cidade baseia-se em três pontos fundamentais:

- 1) O interesse coletivo acima do interesse individual ou de um grupo, através da realização da função social da cidade e da propriedade urbana;
- 2) O cidadão é responsável pela melhoria das condições de vida na cidade, indicando a este fim a abertura de canais de participação da sociedade junto ao poder público;
- 3) O Plano Diretor como uma lei municipal e instrumento de planejamento, através do qual se podem aplicar os demais instrumentos previstos na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e no Estatuto da Cidade (SILVA, 2003).

O Art. 2º do Estatuto da Cidade estabelece que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, por meio de diretrizes gerais, dentre as quais está a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade no planejamento, projetos e ações de desenvolvimento urbano.

Indica-se como ponto relevante do Estatuto a obrigatoriedade de planos diretores também para os municípios situados em regiões metropolitanas, para aglomerações urbanas situadas em áreas de interesse turístico e para municípios situados em áreas sob influência de empreendimentos de grande impacto ambiental, prevendo a responsabilização e penalidade aos prefeitos e vereadores que, de uma forma ou de outra, não tivessem elaborado e aprovado seus planos no prazo de cinco anos após sua promulgação¹⁶, ou seja, até outubro de 2006. O Ministério das Cidades prorrogou este prazo em mais um ano, possibilitando que a parcela dos municípios que ainda não haviam elaborado seus planos o fizessem.

A Constituição Federal de 1988 e a Lei Federal 10.257/01 estabeleceram a obrigatoriedade da elaboração de Planos Diretores por parte de municípios com população urbana a partir de 20 mil habitantes. Devido a essa norma, dos 5.561 municípios brasileiros, 1.478 (26,58% do total; Tabela 3), teriam que elaborar ou rever seus Planos Diretores de acordo com as novas determinações legais.

Tabela 3: Agrupamento dos municípios brasileiros segundo sua a população em 2000.

Municípios	Total	População		
		Total	Urbana	Rural
Até 20 mil habitantes	4.074	19,80%	55,0%	45,0%
De 20.001 a 100 mil habitantes	1.262	29,22%	72,61%	27,39%
De 100.001 a 500 mil habitantes	194	23,41%	94,51%	5,49%
Mais de 500.001 habitantes	31	27,57%	97,97%	2,03%
Total	5.561	169.799.170	81,24%	18,76%

Fonte: IBGE (2012).

O número de localidades obrigadas a elaborar ou rever seus planos aumenta para 1.700 municípios (30,57%), se consideradas as demais condições indicadas no Art. 41, ou seja, municípios integrantes de regiões metropolitanas, ou sujeitos a grandes empreendimentos imobiliários e turísticos. Destes, 194 abrigam as chamadas cidades médias, sendo 23,41% do total dos municípios do Brasil (Tabela 3).

¹⁶ O Art. 58 estabelece que a lei do Estatuto da Cidade entre em vigor depois de decorridos noventa dias de sua publicação, tendo essa lei sido publicada no Diário Oficial de 11 de julho de 2000. Está em vigor desde o dia 10 de outubro de 2001.

Conforme se observa na Tabela 4, os municípios paulistas com população a partir de 20 mil habitantes somavam 234, ou seja, 36,28% do total. Destes, 54, ou seja, 8,37% do total abrigavam cidades médias.

Tabela 4: Agrupamento de municípios paulistas segundo sua população em 2000.

Agrupamento dos Municípios	Total	Municípios em relação ao total do Estado (%)	Taxa de Urbanização (%)
Até 20 mil hab.	411	63,72%	19,80%
De 20.001 mil a 100 mil hab.	172	26,67%	89,73%
De 100.001 mil a 500 mil hab.	54	8,37%	97,28%
Mais de 500.001 mil hab.	8	1,24%	95,61%
Total	645	100%	93,41%

Fonte: IBGE (2012).

Cabe ressaltar que tanto em relação ao Brasil como um todo, ou apenas ao Estado de São Paulo, as cidades médias são as que apresentam os índices mais elevados de urbanização da população (97,28%; Tabela 4). No território paulista, a taxa de urbanização populacional dos municípios com tais cidades ultrapassam a média do Estado (93,41%) e a média das consideradas como grandes cidades (95,61%), de acordo com os dados da Tabela 2. Considerando-se estes dados, o Plano Diretor pode ser um instrumento relevante, principalmente a partir do Estatuto da Cidade, para que haja nestas cidades o planejamento e a gestão do espaço urbano e a solução dos problemas advindos da urbanização elevada.

Além da obrigatoriedade da elaboração ou revisão de Planos Diretores para mais 30% dos municípios brasileiros, o Estatuto da Cidade trouxe também um conjunto de instrumentos de natureza urbanística que podem induzir as formas de uso e ocupação do solo, bem como do ordenamento da expansão urbana. Além disso, é clara uma concepção de gestão democrática das cidades, incorporando:

- 1) A ideia de participação direta dos cidadãos nos processos de elaboração do planejamento;
- 2) Os processos de decisão se darão no âmbito municipal;
- 3) A ampliação das possibilidades de regularização das parcelas do espaço urbano que estejam em situação de limite entre o legal e o ilegal.

O Estatuto também serve à regulação federal da política urbana que se pratica no país, ao propiciar de forma concreta a intervenção territorial. Para que tais objetivos sejam

alcançados, há instrumentos referidos no Estatuto da Cidade que podem ser utilizados pelas administrações públicas municipais. Além do Estudo de Impacto Ambiental – EIA, e Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, citam-se:

- No que se refere ao planejamento municipal, o Plano Diretor, o disciplinamento do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, o zoneamento ambiental, a gestão orçamentária participativa e planos, programas e projetos setoriais;
- No que se refere aos instrumentos tributários e financeiros, o IPTU progressivo no tempo, a contribuição de melhoria e os incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
- No que se refere aos instrumentos jurídicos e políticos, a desapropriação com pagamento em títulos, a instituição de zonas especiais de interesse social, o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, a usucapião especial de imóvel urbano, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e a regularização fundiária, entre outros.

Nos Arts. 43, 44 e 45, incluídos no capítulo referente à gestão democrática da cidade, o Estatuto prevê a presença de toda a coletividade em temas que envolvem a cidade. Esta pode se dar por meio de debates, audiências, consultas públicas e iniciativa popular de projetos de lei, entre outros. Caso o poder público não promova ou adote medidas e instrumentos para tanto, há a referência à prática de ato de improbidade administrativa.

Esta pena pode ser aplicada ao Prefeito Municipal e também à Câmara Municipal, caso esta não assegure a participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor, bem como durante a tramitação e votação do plano na Câmara Municipal, cabendo ao Poder Legislativo e ao Executivo a garantia da participação popular durante o processo.

3.3. Os Planos Diretores Municipais

Planos Diretores Municipais são leis e instrumentos urbanísticos que servem ao direcionamento e regulamentação do uso e ocupação do solo urbano, bem como à promoção do desenvolvimento econômico e social dos municípios.

Até a promulgação do Estatuto da Cidade, os Planos Diretores eram considerados pela Constituição Federal como obrigatórios somente para as cidades brasileiras com mais de 20 mil habitantes. Foram definidos por Gondim (1989) como documentos de natureza técnica

e política, que têm por objetivo direcionar o crescimento físico e socioeconômico da cidade.

Contudo, com o advento do Estatuto da Cidade, os Planos Diretores passam a dever ser também participativos e realmente¹⁷ obrigatórios para cidades, independente do seu número de habitantes, que se encontrem em áreas de desenvolvimento de empreendimentos de impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, municípios integrantes de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas, municípios que pretendem utilizar instrumentos urbanísticos reguladores e os considerados de especial interesse turístico.

Um Plano Diretor é um instrumento aplicável na ordenação da expansão urbana, de forma a garantir acesso à habitação, transportes, saúde, serviços e equipamentos, além de servir de base para a política de desenvolvimento do município e de planejamento e ordenação da expansão urbana. De acordo com Lacerda *et al.* (2005), questionamentos têm sido feitos quanto ao foco dos Planos Diretores, que devem ser planos gerais de desenvolvimento, contemplando assim os múltiplos aspectos da realidade municipal, e que acabam, porém, se restringindo ao ordenamento físico-territorial. Entretanto, cabe lembrar que os planos visam ao desenvolvimento municipal, podendo abordar o conjunto de todos os aspectos municipais ou focar um em só aspecto.

Se tomada como base para definição do papel do Plano Diretor, a Constituição Federal de 1998 refere-se às funções sociais da cidade e ao bem-estar dos cidadãos como objetivos principais da política urbana, e estabelece o plano como instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana. Entretanto, o conteúdo mínimo de um Plano Diretor refere-se, de fato, ao aspecto físico-territorial. Como instrumento de natureza técnica e política, orienta ações dos agentes públicos e privados no processo de desenvolvimento municipal, tornando-se instrumento importante de planejamento, caso seja capaz de aglutinar os diversos atores sociais (LACERDA *et al.*, 2005).

Como também afirma Braga (1995), há três aspectos a serem considerados referentes aos Planos Diretores, sendo eles:

- 1) A necessidade de equilíbrio entre os aspectos técnicos e os aspectos políticos do planejamento;
- 2) A importância de dar transparência à política urbana, através de sua explicitação em forma de lei, e
- 3) O dever de garantir a democratização do processo de elaboração do plano.

¹⁷ Embora obrigatórios para cidades com população acima de 20 mil habitantes, pela Constituição Federal e para todos os municípios paulistas, pela Constituição Paulista, não houve o estabelecimento de penalidades para as administrações que não os elaborassem.

Portanto, na elaboração de um Plano Diretor, é necessária a participação da comunidade. Por vezes, porém, foram e ainda são elaborados planos tão técnicos que acabam por excluir a participação pública, favorecendo somente as camadas privilegiadas da população.

Segundo a Constituição Federal (Art. 182), a política de desenvolvimento e de expansão urbana tem como instrumento básico o Plano Diretor, devendo expressar as exigências fundamentais de ordenação da cidade, assim como a política de desenvolvimento urbano, Art. 21, compreendendo a habitação, o saneamento básico e os transportes urbanos. A ordenação da cidade, Art. 30, compreende o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

De acordo com Braga (1995), o Plano Diretor deve estabelecer diretrizes, metas e programas de atuação do poder público nas diversas áreas referentes à sua atribuição. Para que isso ocorra, as diretrizes nele contidas devem dirigir a política urbana de maneira clara, objetiva e detalhada, mantendo sua aplicação prática.

Segundo Lacerda *et al.* (2005), os Planos Diretores elaborados após 2001 também possuem caráter estratégico, tendo suas propostas baseadas na leitura técnica e participativa e gerando conhecimento sobre a realidade municipal, seus limites e possibilidades de intervenções, a fim de definir instrumentos, ações e prazos para enfrentar os problemas identificados, possuindo, assim, natureza também normativa.

A importância do Plano Diretor como instrumento de planejamento e gestão do município reside, do ponto de vista legal, em sua natureza normativa que advém do fato de ser uma lei municipal e, portanto, de direito público e obrigatório para todos, disciplinando espaços habitáveis, impondo limites ao direito de propriedade e ao direito de construção e regulando a conduta dos indivíduos quanto à utilização do solo urbano.

Conforme Lacerda *et al.* (2005), o Plano Diretor aprovado por lei municipal insere-se em uma estrutura normativa verticalizada, hierarquizada e legitimada pela lei orgânica de cada município, que emana da Constituição Federal de 1988, integrando-se no sistema legal infraconstitucional, nos níveis federal e estadual e nas leis e posturas municipais.

Através dos Planos Diretores municipais, podem ser aplicados os instrumentos indicados no Art. 4º do Estatuto da Cidade, os quais serão indicados e descritos a seguir.

CAPÍTULO IV – INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade regulamentar as exigências da Constituição Federal de 1988 e reúne normas relativas a ação do poder público na regulamentação do uso da propriedade urbana em benefício do interesse público, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental e fixa os princípios básicos que irão nortear estas ações, entre eles a função social da cidade e da propriedade urbana.

O Estatuto também estabelece a gestão democrática, garantindo a participação da população urbana em todas as decisões de interesse público. Tal participação se dá através das associações representativas dos vários segmentos da sociedade se envolvem em todas as etapas de construção do Plano Diretor, ou seja, na sua elaboração, implementação e avaliação.

O Estatuto busca reverter o quadro de retenção de áreas, como reserva especulativa, aguardando a crescente valorização da propriedade do qual se beneficiam os proprietários com a valorização dos imóveis pela implantação de infraestrutura e serviços públicos, sendo o Poder Público omissivo quanto a essas estratégias.

Também é um princípio do Estatuto é a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens de diferentes segmentos sociais, o que integra a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para atingir estes objetivos disponibiliza as administrações públicas uma série de instrumentos a serem aplicados através dos Planos Diretores Municipais nas áreas devidamente identificadas, mapeadas e definidas no zoneamento.

4.1. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios

O parcelamento do solo é um instrumento indutor da urbanização dos vazios urbanos. Para tanto, o Estatuto da Cidade determina a criação de uma lei municipal específica, complementar ao Plano Diretor e que determina o parcelamento, a edificação ou ainda a

utilização compulsória do solo urbano não edificado¹⁸, subutilizado ou não utilizado, devendo definir também as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

O Estatuto da Cidade, de acordo com o Art. 42, estabelece que seja conteúdo obrigatório do Plano Diretor a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do Art. 5º.

O proprietário de um imóvel onde se pretende aplicar o parcelamento, edificação ou utilização compulsória deverá ser notificado, pelo poder público municipal, para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis e, então, o proprietário terá um ano, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras de empreendimento de grande porte. O prazo para conclusão das obras é definido em lei municipal específica.

Para aplicar o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, é necessário que o plano urbanístico total tenha especificado que formas de uso, de ocupação e também que atividades a área deve conter, de forma a atender aos objetivos da política urbana e do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, a fim de garantir dignas condições para seus habitantes.

O principal objetivo do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios é combater a retenção de glebas e lotes não edificados, dotados de infraestrutura e serviços urbanos, visando a redução dos custos de utilização e otimizando os investimentos públicos realizados, além de punir qualquer utilização em desacordo com a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, seja ela federal, estadual ou municipal.

Assim, pode-se estimular o uso da propriedade urbana em conformidade com a função social, além de buscar a ampliação da oferta de imóveis no mercado imobiliário, visando, através da diversificação, atender segmentos diferenciados do mercado imobiliário e promover a requalificação de imóveis subutilizados ou não utilizados em situação de abandono, especialmente aqueles localizados na área central das grandes cidades, disponibilizando-os para o uso habitacional.

¹⁸ Um imóvel é considerado subutilizado quando seu aproveitamento é inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente.

4.2. IPTU Progressivo no Tempo

Caso terminem os prazos estabelecidos pelo poder público municipal e o proprietário não tenha cumprido as condições exigidas, dando um uso social ao seu terreno, ele então fica sujeito à aplicação do Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTU), conforme disposto no Art. 7º do Estatuto da Cidade. É previsto que o município deverá aplicar o IPTU Progressivo no Tempo, mediante o acréscimo da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

O IPTU Progressivo no Tempo nada mais é que o Imposto Predial Territorial Urbano normal acrescido, ao longo do tempo e por um determinado número de anos, de um percentual crescente de aumento. Este instrumento tem fins punitivos, com o objetivo de forçar o proprietário de um terreno comprovadamente ocioso ou subutilizado a dar a este um destino que atenda ao princípio constitucional da função social da propriedade urbana.

De acordo com o parágrafo primeiro do Art. 7º do Estatuto da Cidade, o valor da alíquota a ser aplicada a cada ano será fixado na lei municipal específica, e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento (15%). O mesmo artigo proíbe a concessão de isenções ou anistias relativas à tributação progressiva para proprietários de imóveis que não estejam cumprindo a obrigação de dar uma destinação social à propriedade urbana. A única maneira para se deixar de pagar o IPTU Progressivo no Tempo é promover o parcelamento, a edificação ou a utilização do imóvel.

A progressividade do IPTU pode ser de natureza fiscal e extrafiscal. Sendo de natureza fiscal, configura-se apenas uma função tributária e arrecadadora. Sendo, porém, de natureza extrafiscal, cumpre com a função disciplinadora, cujo objetivo é motivar a utilização devida dos imóveis urbanos.

4.3. Desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública

O Art. 182 da Constituição Federal estabeleceu, em seu parágrafo quarto, que o poder público municipal pode, através de lei específica para área indicada no Plano Diretor, exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que este promova seu adequado aproveitamento. Caso contrário o imóvel fica passível,

sucessivamente, de parcelamento ou edificação compulsórios e pagamento de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo. Estes dois instrumentos já foram abordados acima e, por fim, a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Com base neste artigo, o Estatuto da Cidade aborda estes três instrumentos, de aplicação sucessiva e com o objetivo de combater a retenção de terrenos ociosos em setores da cidade, que se valorizam com a implantação de infraestrutura e serviços urbanos. Estes instrumentos servem à promoção da função social da propriedade urbana e da cidade, na medida em que promovem a utilização dos chamados vazios urbanos. Nesse processo, pode ser diminuída a necessidade real de ampliação da malha urbana para áreas cada vez mais afastadas do centro.

A desapropriação com títulos da dívida é aplicada em terrenos cujo proprietário, decorridos cinco anos sofrendo a cobrança do IPTU Progressivo no Tempo, não tenha cumprido com a obrigação imposta de parcelar, edificar ou utilizar este terreno de forma a cumprir com sua função social. É uma solução extrema, de que o poder municipal dispõe para coibir a especulação imobiliária.

Este instrumento de desapropriação é utilizado para permitir ao poder público a transferência, de forma compulsória, da propriedade privada para o domínio público, seja por utilidade, necessidade pública ou interesse social. Constitui-se de um ato administrativo, que se inicia pela declaração de utilidade ou de interesse social dos imóveis atingidos e posteriormente se promove a avaliação dos mesmos, para a realização da justa indenização em dinheiro ou com títulos da dívida pública, visando à obtenção da adjudicação dos bens ao poder público para a consequente realização do plano de obras e serviços.

Para se proceder à desapropriação com pagamentos em títulos da dívida pública, estes devem ser previamente aprovados pelo Senado Federal e resgatados ao longo do prazo de até dez anos, em prestações que devem ser anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento (6%) ao ano.

De acordo com o Art. 8º, parágrafo segundo, do Estatuto da Cidade, o valor real da indenização se referenciará na base de cálculo do IPTU, descontando o montante incorporado em função de obras realizadas pelo poder público na área onde o imóvel se localiza, não sendo aplicáveis nesse caso expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios advindos da desapropriação.

Depois de executada a desapropriação do imóvel, cabe ao poder público a responsabilidade de promover as medidas necessárias para que haja a destinação social

prevista. Esta deve ser concretizada no prazo máximo de cinco anos, contados a partir da sua incorporação ao patrimônio público, lembrando que, caso isto não seja cumprido, o prefeito estará incorrendo em improbidade administrativa, nos termos na Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992.

Contudo, o aproveitamento adequado do imóvel pode ser efetivado diretamente pelo poder público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se o devido procedimento licitatório que deve ter sido feito, ficando o adquirente obrigado a cumprir as mesmas exigências de parcelamento, edificações ou utilização compulsórios, previstos no Art. 5º do Estatuto da Cidade.

Isto evitaria que o município continuasse a destinar uma significativa parcela dos seus recursos para o pagamento das indenizações de imóveis urbanos, com base no valor de mercado, sem que estes tenham de fato um uso social que atenda os interesses da comunidade.

4.4. Consórcio Imobiliário

O parágrafo 1º do Art. 46 considera como consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou de edificação, por meio da qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe como pagamento unidades imobiliárias devidamente urbanizadas e edificadas. A urbanização consorciada pode ocorrer através de requerimento do proprietário junto ao poder público, cabendo ao Conselho Municipal de Política Urbana avaliar o interesse público da operação, ou podendo ocorrer por própria iniciativa do poder público.

Este mecanismo é aplicado quando um proprietário precisa parcelar, edificar ou utilizar o seu imóvel que esteja subutilizado ou não utilizado, e não dispõe de recursos financeiros para isso. Pode este munícipe requerer, junto ao poder público municipal, que se estabeleça o consórcio imobiliário, ficando sob a responsabilidade do poder público a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o imóvel, de forma que cumpra com sua função social. Com o imóvel devidamente urbanizado, o proprietário recebe unidades imobiliárias, como apartamentos ou lotes, dependendo do tipo de intervenção executada, referentes ao valor do seu imóvel antes da urbanização. As outras unidades ficam sob o domínio do poder público, que poderá comercializá-los para atender a população que necessita de habitação.

O consórcio imobiliário deve ser formalizado entre o poder público e o proprietário do imóvel, especificando-se as condições para a transferência do imóvel, as condições para realização da obra e a forma de pagamento, através de unidades imobiliárias, ao proprietário. Os agentes públicos podem responder por improbidade administrativa, no que diz respeito ao consórcio imobiliário, em duas situações: 1) quando não cumprem a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar e 2) quando promovem o pagamento de unidades imobiliárias ao proprietário acima do valor estipulado nas formas da lei.

4.5. Usucapião Especial de Imóvel Urbano

Através do instrumento de usucapião, o Estatuto da Cidade propõe a regularização fundiária de imóveis privados ocupados por moradia popular. A usucapião é uma regulamentação jurídica antiga, aplicada na área rural, e criada com fundamento na função social da propriedade. Constitui-se em uma forma de aquisição do direito de propriedade, legalmente adquirida pelo ocupante de área de terra como sendo sua, e não sofrendo objeção pelo proprietário pelo prazo fixado em lei específica.

Trata-se de uma possibilidade, pois a aquisição da terra deverá ser declarada em juízo. A usucapião especial de imóvel urbano pode ser concedida tanto de forma individual, quanto de forma coletiva.

4.6. Usucapião Urbana Individual

O Art. 9º do Estatuto da Cidade estabelece que o indivíduo que possuir como sua uma determinada área ou edificação urbana de até 250 m² por cinco anos, ininterruptamente, sem oposição do proprietário, utilizando esta área para a sua moradia ou de sua família, poderá adquiri-la, desde que não seja proprietário de nenhum outro imóvel urbano ou rural.

O título de posse pode ser conferido tanto a um homem quanto a uma mulher, ou até mesmo a ambos, independentemente do estado civil, ou ainda ser concedido ao herdeiro legítimo à continuidade de posse adquirida pelo seu antecessor, desde que este resida no imóvel por ocasião da abertura de sucessão. Cabe ressaltar que a usucapião não será reconhecida ao mesmo indivíduo mais de uma vez.

4.7. Usucapião Urbana Coletiva

A usucapião pode ser aplicada coletivamente, conforme o Art. 10, às áreas urbanas com mais de 250 m² ocupadas por população de baixa renda, para a sua moradia, durante cinco anos ininterruptos, sem oposição, e onde não for possível identificar os limites dos terrenos ocupados, desde que os ocupantes não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

A concessão de posse da área será declarada pelo juiz, mediante uma sentença que servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis. A sentença pode ser proferida pelo juiz com duas possibilidades: 1) o juiz atribui igual fração ideal do terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe ou 2) o juiz atribui frações ideais diferenciadas na sentença, com base em acordo escrito.

É obrigatória a intervenção do Ministério Público na ação de usucapião, pois a esse cabe assegurar o serviço de assistência jurídica gratuita à população de baixa renda para a promoção dessas ações. Com base no Art. 12, o usucapiente tem o direito ao benefício da justiça gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóvel, ficando isento de pagar pela nova matrícula e pela escritura do imóvel urbano.

4.8. Concessão de Uso Especial para fins de moradia

Possui praticamente as mesmas atribuições da usucapião especial de imóvel urbano, assim como da concessão de direito real de uso e cessão de posse. Com a regularização fundiária de imóveis públicos utilizados como moradia, a concessão de uso especial busca fazer essas regularizações em imóveis públicos. Semelhante a estes instrumentos, cita-se a autorização de uso, sendo esta aplicada a imóveis para uso comercial.

De acordo com o Art. 15, aquele que possuir como sendo sua uma área ou edificação urbana de até 250 m², situada em imóvel público, por cinco anos ininterruptos e sem oposição do poder público, destinando essa área para a sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia da área ou edificação, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural.

O Art.16 define que pode ser feita a concessão de uso especial para fins de moradia de forma coletiva, para áreas urbanas com mais de 250 m² situadas em imóvel público, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada ocupante e desde que estes não sejam concessionários de outro imóvel urbano ou rural. A concessão especial para fins de moradia é um instrumento que garante direito ao ocupante do terreno, pois se a ocupação estiver localizada em área de risco, o Art.17 prevê que o poder público garantirá a esse ocupante o direito de concessão em outro local.

Outro ponto interessante nesse instrumento é o fato de que, caso o concessionário dê ao imóvel uma destinação que não seja de moradia para si ou para sua família, ou ainda se os concessionários desmembrarem seus imóveis, estes perdem o direito de concessão, retornando o imóvel ao domínio público. Na verdade, a outorga da concessão não pode fazer com que o imóvel retorne ao domínio público, uma vez que ele não deixou de ser público. O que há, de fato, é a autorização ao poder público para providenciar a retomada do uso do imóvel.

Contudo, é importante lembrar que todos os artigos (Art. 15 ao Art. 20) que tratam da concessão de uso especial para fins de moradia foram vetados, considerando que algumas imprecisões do Projeto de Lei trazem riscos à aplicação desse instrumento inovador, contrariando o interesse público.

4.9. Direito de Superfície

Este instrumento visa possibilitar ao proprietário de um terreno que está subutilizado ou não utilizado, a concessão a outro indivíduo do direito de utilizar a superfície de seu terreno, entendendo-se como a superfície do solo, o subsolo e o espaço aéreo. Essa concessão se dá por um tempo que pode ser determinado ou indeterminado, com normas estabelecidas em contrato contendo os direitos, deveres e interesses de cada um, e mediante escritura pública firmada em cartório de registro de imóveis.

O contrato que estabelece o direito de superfície deve atender à legislação urbanística, sendo que a concessão do direito de superfície pode ser gratuita ou onerosa, e a quem for concedido o direito de usufruir da superfície de um terreno responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade, arcando ainda, de forma

proporcional à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão, salvo quando houver uma disposição contrária estabelecida em contrato.

O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, desde que obedeça aos termos que foram firmados no contrato e, no caso de morte deste, os seus herdeiros continuam com o direito de superfície do terreno até que termine o prazo do contrato previamente estabelecido. A prerrogativa dada por esse instrumento pode se extinguir quando do término do prazo do contrato firmado entre as partes, na ocasião da concessão ou pelo descumprimento, por parte do superficiário, das obrigações estipuladas no mesmo contrato, criando um estado de não uso do terreno, ou então, dando a este uma destinação diferente daquela para a qual tenha sido concedido, levando o terreno a não cumprir com sua função social.

Com a extinção do direito de superfície, o proprietário recupera o plano mínimo do terreno, bem como as benfeitorias introduzidas, caso as partes não tenham estipulado o contrário no respectivo contrato de concessão. Esta extinção do direito de superfície deve ser averbada no cartório de registro de imóveis.

Como instrumento de implementação de política urbana, o direito de superfície se presta a oferecer ao proprietário do imóvel uma nova e adequada utilização, sem, no entanto, exigir-lhe diretamente dispêndio do numerário, uma vez que a obrigação passa a ser do superficiário.

4.10. Direito de Preempção

Também chamado de direito de preferência, confere ao poder público municipal a preferência para a compra de imóveis de seu interesse, no momento de sua venda, antes que o imóvel seja comercializado entre particulares e respeitando seu valor imobiliário. Para o poder público utilizar o direito de preempção, é necessário que haja uma Lei municipal de Zoneamento, baseada no Plano Diretor, que venha a delimitar as áreas em que esse direito incidirá e fixar um prazo de vigência de direito.

De acordo com o Art. 26 do Estatuto da Cidade, o direito de preempção será exercido sempre que o poder público necessitar de áreas para regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos

urbanos e comunitários, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e proteção de áreas. Cada área de interesse do município deverá ser enquadrada para se aplicar este instrumento em uma ou mais dessas finalidades, expostas pelo Art. 26.

Existem três utilidades do direito de preempção para fins de planejamento urbano:

1) permitir ao poder público ser informado de todos os projetos de venda existentes na zona delimitada e, assim, ter conhecimento das intenções dos particulares, podendo evitar atos danosos ao ordenamento da área em questão; 2) possibilitar ao poder público a aquisição progressiva dos terrenos necessários ao planejamento da cidade, antes que o aumento dos preços e a especulação tornem inviáveis as aquisições, e 3) impedir a alta dos preços. Esse direito serve também para que o município constitua uma reserva fundiária, um banco de terras que facilitará a execução de seus projetos, de acordo com Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, principalmente os relacionados com a construção de habitações de interesse social.

O proprietário de um imóvel locado na área delimitada pela lei municipal deverá notificar ao poder público a sua intenção de alienar o imóvel para que este manifeste, num prazo de 30 dias, o interesse de comprá-lo. Junto à notificação enviada pelo proprietário, deve ser anexada uma proposta de compra assinada pelo terceiro interessado em adquirir o imóvel, constando o preço, condições de pagamento e prazo de validade.

O município deve, depois disso, publicar em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, um edital do aviso da notificação recebida, e da sua intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada. Transcorrido o prazo de 30 dias sem que haja manifestação do interesse do poder público, fica o proprietário do imóvel autorizado a realizar a alienação do imóvel para terceiros, nas condições da proposta apresentada. Após a venda do imóvel a um terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao município uma cópia do instrumento público de alienação do imóvel, tendo para isso um prazo de 30 dias.

Caso a alienação do imóvel a um terceiro seja feita em condições diferentes das apresentadas na proposta, ela será nula de pleno direito, bem como se essa alienação for feita entre terceiros, sem que haja notificação ao poder público. Se o poder público não publicar o edital da proposta de interesse, a alienação também será considerada nula e o município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU, ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se inferior ao primeiro.

Pode haver improbidade administrativa aplicada ao prefeito e aos demais agentes durante a aplicação do direito de preempção, quando: 1) as áreas adquiridas por meio deste instrumento não forem destinadas para atender às finalidades dispostas no Art. 26, devendo haver uma ação civil pública para obrigar o poder público a conferir a destinação estabelecida na lei, para esta área e, 2) o poder público adquirir o imóvel pelo valor da proposta apresentada, sendo esse valor superior ao do mercado. Neste caso, ficam o prefeito e os demais agentes públicos sujeitos à ação civil pública e ação popular. É, portanto, importante que o poder público realize uma avaliação pública do imóvel, pois no caso de discordância de valores, o mesmo será fixado através do procedimento de arbitragem legal.

4.11. Outorga onerosa do direito de construir

Também conhecida como solo criado, consiste em um direito de construção superior ao limite estabelecido no coeficiente de aproveitamento adotado. O solo criado é uma relação entre o direito de propriedade, e o direito de construir.

Segundo a lei, o coeficiente de aproveitamento, também conhecido como índice de aproveitamento do terreno, é a relação entre a área construída e a área total do terreno, e é estabelecido para cada área da cidade através da Lei de Zoneamento e do Plano Diretor.

A contrapartida desse instrumento pode ser dada pelo proprietário ou empreendedor ao Poder Público Municipal, através de pagamento que deve ser revertido a um fundo municipal de urbanização ou através da construção, pelo particular, de equipamentos urbanos como áreas de lazer ou conjuntos habitacionais de interesse social, em áreas definidas como de especial interesse social.

4.12. Transferência do Direito de Construir

Este instrumento visa, através de lei municipal baseada no Plano Diretor, autorizar o proprietário de algum imóvel urbano a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente, uma

vez que seu imóvel não poderá atingir o coeficiente de aproveitamento básico estabelecido para aquela área.

Um imóvel é passível de sofrer ação deste instrumento, quando for necessário para: 1) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; 2) preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural e, 3) para servir a programação de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. A transferência do direito de construir também pode ser concedida ao proprietário que doar seu imóvel ao poder público, para que seja usado para as finalidades expostas anteriormente.

A lei municipal que tratar desse instrumento deve dispor sobre a finalidade a que o imóvel atenderá, considerando a restrição do direito de construir, e definir o limite máximo do potencial construtivo do imóvel que poderá ser transferido. Além disso, deverá definir também as condições de transferência e as obrigações, tanto dos proprietários quanto do poder público.

Com o uso desse instrumento, o poder público municipal tem o respaldo legal para subordinar o exercício individual do direito de construir a uma necessidade social ou ambiental, através da transferência do exercício deste direito para outro local.

4.13. Estudo de Impacto de Vizinhança

Tem como objetivo fazer com que as decisões que são tomadas sobre a realização de grandes empreendimentos na cidade adquiram um caráter mais democrático, a partir da discussão do assunto com os moradores do bairro e comunidades que estejam passíveis de sofrer com os impactos gerados pelo empreendimento em questão.

Lei municipal deverá definir a quais empreendimentos e atividades, privados ou públicos, realizados na área urbana, deve ser aplicado um estudo de impacto de vizinhança, antes de ser implementado.

De acordo com o Art. 37 do Estatuto da Cidade, os critérios mínimos que devem ser analisados no Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) são o adensamento populacional, os equipamentos urbanos e comunitários, o uso e a ocupação do solo, a valorização imobiliária, a geração do tráfego e demanda por transporte público, a ventilação e iluminação, a paisagem urbana e o patrimônio natural e cultural.

A partir das conclusões tiradas do EIV, pode-se aprovar a execução do empreendimento ou atividade, estabelecendo condições ou contrapartidas para o seu funcionamento, ou então se pode impedir a sua realização. Todos os documentos que integram o EIV são públicos, e devem ficar disponíveis para a consulta no órgão competente do poder público municipal. Conforme o Art. 38, a elaboração do EIV não substitui a elaboração de Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e do Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), requeridos nos termos da legislação ambiental.

4.14. Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto do Meio Ambiente

O Estudo de Impacto Ambiental pressupõe o controle preventivo de danos ambientais. A Constituição Federal de 1988 determinou, em seu Art. 225, § 1º, IV, que é incumbido ao Poder Público exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, o estudo prévio do impacto ambiental. Nesse estudo, avaliam-se todas as obras e todas as atividades que possam causar séria deterioração ao meio ambiente.

O objeto desse estudo prévio consiste em avaliar todas as obras e atividades que possam acarretar alguma deterioração significativa ao meio ambiente, seja um dano certo ou incerto. Esse estudo preventivo está intimamente ligado ao denominado licenciamento ambiental.

Entende-se por licenciamento ambiental o processo administrativo pelo qual o órgão ambiental competente analisa a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades que utilizem recursos ambientais, e que possam efetiva ou potencialmente poluir ou degradar o meio ambiente.

4.15. Operações urbanas consorciadas

Estas são intervenções pontuais, realizadas sob a coordenação do Poder Público e envolvendo a iniciativa privada, os moradores e os usuários do local, buscando alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Nesse instrumento, o Poder Público deve delimitar uma área e elaborar um plano de ocupação com previsão da implementação de infraestrutura, a nova distribuição de usos, as densidades permitidas e os padrões de acessibilidade, entre outros. Configura-se por um plano urbanístico em escala local, através do qual podem ser trabalhados elementos de difícil tratamento nos planos mais genéricos, tal como a altura das edificações, relações entre espaço público e privado, reordenamento da estrutura fundiária, etc.

As operações urbanas possuem grande potencial de qualificação espacial para as cidades, na medida em que permitem tratamento arquitetônico e urbanístico dos espaços urbanos. Tal tratamento é dificilmente obtido apenas pelo Plano Diretor e pelo zoneamento, principalmente em cidades grandes.

4.16. Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS

É atribuição municipal definir parâmetros de ocupação em seu território, em harmonia com a Constituição Federal de 1988 e com o Estatuto das Cidades, aprovado em 2001. Nesse contexto, as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) são definidas como um instrumento da política urbana que permite que o Poder Público dê tratamento diferenciado a uma determinada área, em geral ocupada por favelas, loteamentos irregulares ou conjuntos habitacionais de população de baixa renda.

As ZEIS são aprovadas por lei municipal, e autorizam a Prefeitura a dar gabaritos e dimensões de lotes diferentes daqueles permitidos pela legislação que disciplina as ocupações regulares, possibilitando a legalização dessas edificações e incorporando-as à “cidade formal”.

Além dos instrumentos supracitados, no Art. 47 o Estatuto expõe que os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, são diferenciados em função do interesse social. Com isso, é possível que o poder público

estabeleça uma política de subsídios, por exemplo, para as tarifas dos serviços de energia elétrica, fornecimento de água e tratamento de esgoto para as pessoas de baixa renda, cumprindo o preceito constitucional que determina a erradicação das desigualdades sociais e regionais.

De acordo como o Art. 49, os Estados e municípios teriam um prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor do Estatuto da Cidade, para fixar em lei, prazos para: a) elaboração de diretrizes para empreendimentos urbanísticos; b) aprovação de projetos de parcelamento e edificação de imóveis, e c) realização de vistorias e expedição de termos de verificação e conclusão de obras.

Em relação à adoção e à não aplicação correta dos instrumentos supracitados, conforme estabelece o Art. 52, o prefeito e os demais agentes públicos incorrem em improbidade administrativa, quando:

- a) Não utilizarem de forma adequada, no prazo de cinco anos, os imóveis incorporados ao patrimônio público através da desapropriação;
- b) Utilizarem áreas obtidas por meio do direito de preempção para fins que não sejam o da regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos e de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse histórico cultural ou paisagístico;
- c) Aplicarem recursos adquiridos com as operações consorciadas em outros projetos ou operações que não àquelas que geraram os recursos;
- d) Impedirem ou deixarem de garantir a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas, dos vários segmentos da comunidade, no processo de elaboração do Plano Diretor, a publicidade quanto aos documentos e informações produzidas e o acesso a qualquer interessado a esses documentos e informações produzidas;
- e) Deixarem de tomar as providências necessárias para garantir a revisão do Plano Diretor pelo menos a cada dez anos, e a aprovação deste plano para os municípios onde ele se faz obrigatório no prazo de cinco anos;
- f) Adquirirem imóveis objetos do direito de preempção, por valores comprovadamente superiores ao valor do mercado.

O Estatuto da Cidade, ao estabelecer penalidades e condições nas quais membros do executivo e legislativo municipal podem ser punidos pelo não cumprimento ou pelo uso inadequado dos instrumentos supracitados, concorre para promover uma maior eficácia de aplicação deles no ordenamento territorial urbano, bem como na promoção da função social da propriedade urbana e da cidade como um todo.

Considerando-se a expansão urbana como processo, de uma forma geral, as leituras indicam, como fatores mais comuns, como a ocupação de áreas periféricas por populações de baixa renda pelo menor preço dos imóveis e, também nas periferias, a promoção de condomínios horizontais para as classes médias e altas.

Pode-se citar, também, a construção de subúrbios em países desenvolvidos com baixa concentração populacional, o que leva à ocupação de áreas grandes para poucas moradias. Esse modelo é facilitado pela priorização do transporte individual ao coletivo.

Considerando-se os resultados obtidos por Santoro (2012), em pesquisa realizada em 100 municípios paulistas sobre a expansão urbana, além das considerações de Ojima (2007) sobre o tema na Europa, bem como nos Estados Unidos da América, podem ser indicadas como diretrizes para um ordenamento territorial da expansão urbana:

- A otimização do uso da malha urbana já consolidada, eliminando os vazios urbanos de lotes e glebas e aumentando o contingente populacional, de forma a tornar a cidade mais compacta;
- A expansão prioritária em torno da malha já existente, de forma a integrar o traçado urbano com a oferta dos serviços públicos onde as pessoas residem, fortalecendo e direcionando o desenvolvimento para as comunidades já existentes;
- A proteção das áreas de preservação de matas, nascentes e corpos d'água, garantindo uma maior sustentabilidade do meio natural em área urbana, além de proteção e conservação dos recursos hídricos.

Com base nestas diretrizes, indicam-se como instrumentos efetivos, no que se refere ao ordenamento da expansão urbana, a Lei do Perímetro Urbano, a Lei de Zoneamento e Lei Municipal Parcelamento e Uso do Solo.

A Lei de Perímetro Urbano delimita de forma legal as terras urbanas e rurais do município e funciona como um limite para os empreendimentos urbanos. Contudo, também classifica uma extensão significativa de terras como áreas urbanas passíveis de serem loteadas.

Assim se faz necessária a Lei de Zoneamento, em conjunto com o Plano Diretor que, além de identificar as zonas de especial interesse social para projetos habitacionais e regularização fundiária, também define no interior do perímetro urbano as áreas onde haverá expansão urbana e quais as normas específicas a serem seguidas, além das áreas onde não será permitida essa expansão.

Também efetiva quanto ao controle da expansão urbana é a Lei municipal de Parcelamento do Solo, ao definir as normas para aprovação de projetos de loteamento e desmembramento, entre elas a necessidade de existência de redes urbanas de água, energia e esgotamento sanitário, além de sistema viário hierarquizado e integrado ao já existente.

Outros instrumentos inseridos nos Planos Diretores podem causar algum efeito na diminuição da demanda latente por moradias e estabelecimentos comerciais. Contudo, este efeito é indireto, na forma indicada na Tabela 4.

No caso do direito de preempção, Zonas de Especial Interesse Social e Estudo e Relatório de Impacto Ambiental, quando indicado o zoneamento como instrumento urbanístico de ordenamento urbano, assumem um caráter mais efetivo e direto.

Para melhor compreensão dos instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade para serem utilizados pelas Administrações Públicas Municipais, através de seus Planos Diretores, elaborou-se o Quadro 1 a seguir:

Quadro 2: Instrumentos de ordenamento territorial, descrição e possível aplicação no controle da expansão urbana no Brasil.

INSTRUMENTOS	DESCRIÇÃO	APLICAÇÃO
Autorização de uso.	Instrumento de origem urbanística, pelo qual se concede a outrem o direito de usar um imóvel público para fins comerciais.	Serve ao desenvolvimento econômico e pode diminuir a demanda por novos imóveis comerciais.
Concessão de uso especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso e cessão de posse.	Conferem ao residente em imóvel público de até 250 m ² em área urbana, após 5 anos de uso tem direito a posse dele.	Esse instrumento regulariza algumas situações de moradia, diminuindo a demanda por novas habitações.
Consórcio imobiliário.	Através de consórcio um ou mais proprietários põem requerer ao Poder Executivo uma associação para melhorias ou reestruturação urbanística de um imóvel ou área urbana aumentando o Coeficiente de Aproveitamento.	Usado para requalificação ou construção de imóveis de uso não residencial, diminuindo a demanda gerando contribuição do equivalente destas áreas a serem aplicados em Zonas de Especial Interesse Social
Direito de preempção.	Dá preferência ao Poder Público Municipal na compra de imóveis ou áreas na área urbana a serem postas à venda por particulares.	Estes imóveis ou áreas podem ser destinadas a projetos de interesse ambiental ou habitacional, neste ultimo caso diminuindo a o déficit de moradias
Direito de superfície.	Confere ao munícipe o uso da propriedade de um terceiro para edificação.	Possibilita a utilização de vazios urbanos por meio da construção por terceiros, aumentando a oferta de moradias.
Estudo de Impacto de Vizinhança.	Serve ao controle de empreendimentos ou atividades que causem danos ao equilíbrio ambiental do meio natural e do meio urbano.	Pode servir à restrição de empreendimentos que causem impactos negativos como a subutilização da infraestrutura.
Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto do Meio Ambiente (RIMA).	Aplica-se a restringir a aprovação de empreendimentos em áreas ambientalmente impróprias para este fim.	Este instrumento pode ser usado para restringir empreendimentos em áreas de expansão urbana que demonstrem fragilidade ambiental.
IPTU Progressivo no Tempo, Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.	Estes três instrumentos levam os proprietários à utilização ou em ultimo caso à desapropriação de vazios urbanos.	Serve também ao controle da expansão urbana ao proporcionarem a oferta de novos imóveis, o que diminui a necessidade real de loteamento de novas áreas.
Operações urbanas consorciadas.	Intervenções que envolvem iniciativa privada,	A contrapartida pode ser financeira revertendo

	moradores e Poder Executivo, nas quais são concedidos o aumento do coeficiente de aproveitamento ou modificação dos usos de uma determinada área com contrapartida da iniciativa privada.	para o fundo de urbanização ou pela criação de espaços públicos ou habitação de interesse social por parte da iniciativa privada, possibilitando a diminuição do déficit habitacional.
INSTRUMENTOS	DESCRIÇÃO	APLICAÇÃO
Outorga onerosa do direito de construir.	Permissão de construção além dos limites previstos para a área mediante pagamento. Gera recursos para o Poder Executivo para regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social e constituição de reserva fundiária.	Os recursos advindos da outorga pode ser usado para construção de habitações em áreas de especial interesse, ou nas adquiridas pelo direito de preempção, alocando na malha urbana consolidada o que seria edificado nas áreas de expansão.
Transferência do direito de construir.	Concessão pelo Poder Executivo do aumento do Coeficiente de Aproveitamento ou de modificação dos usos permitidos para uma área com contrapartida financeira da iniciativa privada ou com criação de espaços públicos ou habitação de interesse social	A contrapartida financeira para o fundo de urbanização ou a construção de habitações pela iniciativa privada podem ser feitas em áreas de especial interesse social, diminuindo a pressão pelo crescimento de sua malha.
Usucapião para áreas urbanas individuais e coletivas.	Concessão de propriedade aos moradores de forma individual para imóvel de até 250 m ² , ou coletiva para áreas maiores ocupadas para fim de moradia por no mínimo cinco anos, contanto que não possuam outro imóvel.	Regulariza a situação de ocupantes de imóveis subutilizados ou sem uso em meio à área urbana, e diminui a demanda por novas habitações.
Zona Especial de Interesse Social.	Destina-se a regularização fundiária e construção de projetos habitacionais para população de baixa renda.	Oferece locais de moradia em meio à área urbana já consolidada, o que pode evitar a alocação de populações na área periférica.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Além dos instrumentos descritos no Quadro 2, há também outros instrumentos a serem adotados pelas Prefeituras Municipais para o ordenamento territorial dos municípios, tais como a Lei do Perímetro Urbano, a Lei do Parcelamento do Solo e a Lei do Zoneamento, descritos a seguir.

4.17. Lei do Perímetro Urbano

Delimita a zona urbana, bem como sua área de expansão, às quais os governos estadual e municipal têm obrigação de munir de infraestrutura e equipamentos necessários à boa qualidade de vida. Isso implica em, após edição de uma nova lei do Plano Diretor, no dever do município de rever a legislação que trata da delimitação das zonas urbanas, urbanizáveis e de expansão urbana, visando o estabelecimento das distinções entre imóvel urbano e rural.

O Estatuto da Terra (BRASIL, 2011) elege 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 considerado urbano. Por outro lado, se ele se destina às atividades agropecuárias, é considerado rural. Já de acordo como o Código Tributário Nacional, ao definir o IPTU se tem por base o critério da localização. Segundo o Art. 32, o imposto predial territorial urbano, de competência dos municípios, é aplicado a imóveis localizados na zona urbana. Para efeito deste imposto, no § 1º, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal, onde é observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos, indicados em pelo menos dois dos incisos seguintes:

- Meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- Abastecimento de água;
- Sistema de esgotos sanitários;
- Rede de iluminação pública para distribuição domiciliar, com ou sem postes;
- Escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do imóvel considerado.

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. Assim, por esse

critério, a zona rural é todo o território do município que está fora destas áreas anteriormente citadas.

A zona de expansão urbana, como o seu nome indica, deve ser tratada pelo planejamento municipal como o vetor da expansão populacional, uma vez que no futuro ela será transformada em novos bairros ou vilas da cidade. Portanto, as propriedades ali localizadas estarão, desde já, sujeitas às limitações do direito de construir, bem como devem cumprir sua função social de acordo com as regras da legislação federal, estadual e municipal, nesta esfera especialmente a Lei de Zoneamento e Plano Diretor do município.

Já a Zona Urbanizável (ZU) é entendida como uma área programada para o exercício, fora do perímetro urbano e de expansão urbana, de uma ou mais funções urbanas elementares. Essa zona também possui características que a qualificam como urbana, estando, pois, sujeita às regras de Direito Urbanístico. Em relação a essas zonas cabe destacar que, por serem consideradas como urbanas, o § 2º do Art. 32, do Código Tributário, explicita que nelas haverá a incidência do IPTU sobre imóveis ali localizados, e que elas estão sujeitas às normas constantes do Plano Diretor, tais como o direito de construir e o cumprimento da função social da propriedade.

A Lei do Perímetro Urbano é o instrumento adequado para essas definições, 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, bem como otimizar a economia dos serviços públicos de infraestrutura 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 dos bens culturais.

4.18. Lei de Parcelamento do Solo Municipal

Esta lei municipal regulamenta a implantação de loteamento na área urbana do município, estabelece as obras de infraestrutura e destina áreas para praças e áreas verdes, bem como áreas reservadas para edificações públicas e uso social.

A elaboração desta lei pelos municípios serve a cumprir a política de desenvolvimento urbano, consubstanciada nos Art. 30 e Art. 182 da Constituição Federal e da Lei Federal nº 6.766/79, que atribui competência para o município promover regras para

parcelamento do solo, objetivando ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade para garantir o bem estar de seus habitantes.

Esta lei tem por objetivo a ocupação urbana de glebas, mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções urbanísticas, dotando as diversas áreas da cidade de itens de infraestrutura básica a partir do parcelamento do solo, ou seja, parcelas do espaço urbano que ainda não foram objeto de divisão.

O parcelamento do solo, segundo Silva (1995), é o processo de ocupação urbana de uma gleba, mediante sua divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares urbanísticas, implicando na mudança das dimensões ou confrontações dos imóveis para fins de ocupação urbana.

Neste parcelamento definem-se as diversas tipologias de loteamento e desmembramento, além dos desdobros de lotes e os arruamentos. Deste modo serve ao controle da criação do espaço urbano nas áreas geradas pela divisão regular das glebas. Por ordem da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, os municípios com mais de vinte mil habitantes estão orientados a definir suas regras urbanísticas, inclusive de parcelamento do solo, para que possam atender às suas especificidades e necessidades, com o intuito de permitir o crescimento ordenado da cidade.

4.19. Lei de Zoneamento

Conforme já referido, a ordenação do solo urbano é exigência atual feita pela Constituição de 1988. No Art.182, os municípios com mais de 20 mil habitantes devem possuir um Plano Diretor para disciplinar a política de desenvolvimento e de expansão urbana, e a função social da propriedade será atingida quando atender às exigências fundamentais contidas no referido plano. Este artigo soma-se ao disposto no Art. 30, inciso VIII da Carta Magna, e ressalta que é competência do município promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso e da ocupação do solo urbano. Nestas bases legais se configuram os fundamentos constitucionais que disciplinam o zoneamento.

O zoneamento é um instrumento amplamente utilizado nos Planos Diretores, e por ele a cidade é dividida em áreas onde incidem diretrizes diferenciadas para o uso e a ocupação do solo, especialmente os índices urbanísticos. Por vezes, o cidadão conhece o zoneamento

por ser o instrumento que define os usos em cada parcela do espaço urbano, e a partir do qual são dadas pelo órgão da administração pública competências autorizações e diretrizes de ocupação e uso do solo urbano. Os principais objetivos do zoneamento são o controle do crescimento urbano, a proteção de áreas inadequadas à ocupação urbana e a amenização dos conflitos entre usos e atividades.

Observam-se no espaço intra-urbano diversos usos. Embora esta mistura seja interessante para a cidade como um todo, existem atividades que podem causar incômodos e devem ser controladas quanto a sua localização. Para tanto, o Plano Diretor pode usar vários mecanismos, como a limitação por zonas. Esta se configura como a mais comum de todas, e através dela os usos e atividades são divididos em categorias, como residencial, comercial, industrial, agrícola, etc. Dentro de cada uma delas há a divisão do espaço urbano em subcategorias. Dentro de cada zona e subzona há diretrizes quanto à possibilidade ou não de abrigar cada tipo de uso nela previsto. Esta previsão é baseada em uma regulação paramétrica, pela qual a permissão ou proibição para que uma atividade se instale em um determinado local é definida com base em parâmetros de incomodidade.

No que se refere à implantação de edificações, esta é controlada através de índices que estabelecem, por exemplo, o número máximo de pavimentos e/ou a altura total da edificação, o Coeficiente de Aproveitamento máximo do lote, que representa a área máxima possível de ser construída dividida pela área do lote, a taxa de ocupação máxima permitida para o lote, os afastamentos frontal, laterais e de fundos e o tamanho mínimo do lote.

Uma crítica ao zoneamento tradicional é o fato dele ser, em muitos casos, excludente, na medida em que estabelece zonas nas quais a ocupação tende a ser composta apenas por grupos homogêneos, principalmente das classes mais altas (JUERGENSEMEYER & ROBERT, 2003; SOUZA, 2003). Entretanto, o inverso também acontece, quando são criadas grandes zonas destinadas às camadas mais pobres, normalmente seguindo a ocupação já consolidada.

Para evitar essas desvantagens do zoneamento existem algumas variações, como a própria regulação paramétrica específica, citada acima, além da criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a vinculação das normas de uso e ocupação do solo ao sistema viário e o Estudo de Impacto de Vizinhança.

CAPÍTULO V – INSTRUMENTOS DE GESTÃO URBANA EM PORTUGAL

A Carta Européia de Ordenamento do Território, Portugal (2011), aprovada em 20 de maio de 1983 pelo Conselho da Europa, define que “ordenamento do território é a tradução física ou espacial das políticas econômica, social, cultural e ecológica, e definindo-se como uma disciplina científica, uma técnica administrativa e uma política concebidas como uma abordagem interdisciplinar e global que visam desenvolver de um modo equilibrado as regiões e organizar fisicamente o espaço, segundo uma concepção orientadora”. Este é um primeiro ponto a ser esclarecido, pois o PNPOP tem como uma de suas funções integrar o ordenamento territorial português ao definido pela União Européia.

Para o ordenamento do território português, existe a atribuição de desenvolver harmoniosamente todo território como tarefa do Estado, presente no Art. 9º da Constituição da República Portuguesa de 1976. Também em seu Art. 66, alínea “b”, é dever do estado “ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico e a valorização da paisagem.” Esta ordenação do espaço urbano tem uma questão a ser considerada, sendo esta a propriedade privada.

O ordenamento do território em Portugal, assim como no Brasil, tem de considerar o direito à propriedade privada, um conceito bastante caro aos proprietários de imóveis. Segundo a Constituição Portuguesa, o direito à propriedade privada, conforme o Art. 62, é um direito fundamental, assim como se encontra na Constituição Brasileira. Contudo, para que se cumpram as funções da propriedade, entende Silva (2009) que a Constituição da República Portuguesa não garante este direito absolutamente, e assim pode ele sofrer restrições impostas, seja por resultado de outros direitos constitucionais, seja por resultado da lei quando a Constituição para ela remete, ou ainda “... quando se trate de revelar limitações constitucionalmente implícitas” (fundadas, em ambos os casos, em razões de ordenamento territorial e urbanístico) (SILVA, 2009, p. 25).

No caso português, existem planos de ordenamento do território em nível nacional, regional, municipal e local, além de planos setoriais. No âmbito nacional há, como principal instrumento, o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOP). Também o Decreto-Lei nº 380/99, Portugal (2012), alterado pelo Decreto-Lei nº

316/2007, e contêm as decisões a serem tomadas na gestão do ordenamento do território português. Este programa está acima de todos os outros instrumentos de gestão do território, complementando-os e servindo como elemento de cooperação com planos semelhantes na União Europeia, no que diz respeito ao Ordenamento do Território da União. Também há os Planos Setoriais (PS), planos relativos às áreas da administração central, tal como o ambiente e os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), que servem à salvaguarda de recursos e valores naturais e ao regime de gestão compatível com a utilização sustentável do território, sendo de âmbito nacional.

No âmbito regional há os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT). Estes servem ao planeamento do território no nível regional e derivam da divisão do PNPO e dos PS, constituindo um quadro de referências dos Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território (PIMOT) e dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) (PORTUGAL, 2011).

Pertencendo ao nível municipal encontra-se o PIMOT, que serve à articulação socioeconômica dos municípios envolvidos no plano. Por sua vez, o PMOT define os principais instrumentos de ordenamento territorial relativos ao município, como a utilização do solo municipal para que haja uma melhor organização de redes e sistemas urbanos. Já o Plano Diretor Municipal (PDM) serve para a definição de usos e atividades do solo municipal, através do estabelecimento de classes e categorias dos vários tipos de edificações, em seus diversos tipos. O Plano de Urbanização (PU) fornece o quadro de referência para a aplicação de políticas urbanas, como o regime de uso do solo e os critérios de transformação do território municipal.

Por fim, no âmbito local, o Plano de Pormenor (PP) traz a definição mais detalhada da ocupação de qualquer área específica do território do município.

A Lei 380/99, Portugal (2012), define em seu Art. 1º que O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial “desenvolve as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo, definindo o regime de coordenação dos âmbitos nacional, regional e municipal do sistema de gestão territorial, o regime geral de uso do solo e o de elaboração, aprovação, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial.”

Pelo Art. 2º, se estabelece que a política de ordenamento do território e de urbanismo assenta no sistema de gestão territorial, se organizando de forma interativa e coordenada nos âmbitos nacional, regional e municipal.

No âmbito nacional os instrumentos são o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, os Planos Setoriais com Incidência Territorial e os Planos

Especiais de Ordenamento do Território, os Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas, os Planos de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas e os Planos de Ordenamento da Orla Costeira. No âmbito regional encontram-se os Planos Regionais de Ordenamento do Território e, no âmbito municipal, existem os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território e os Planos municipais de Ordenamento do Território, compreendendo os Planos Diretores municipais, os Planos de Urbanização e os Planos de Pormenor, conforme o Art. 3º.

No Art. 6º fica estabelecido o direito de participação de todos os cidadãos e associações representativas dos interesses económicos, sociais, culturais e ambientais, que gozam do direito de participar na elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação dos instrumentos de gestão territorial. Por essa participação, há a possibilidade de qualquer cidadão participar na formulação de sugestões e pedidos de esclarecimento ao longo dos procedimentos de elaboração, alteração, revisão, execução e avaliação, além de intervir na fase de discussão pública, sendo essa a última antes da aprovação do plano.

Quanto ao sistema urbano, o Art. 18 define que o PNPOT, os PROT, os Planos Intermunicipais e os Planos Setoriais definem “os princípios e diretrizes que concretizam as orientações políticas relativas à distribuição equilibrada das funções de habitação, trabalho e lazer, bem como à otimização de equipamentos e infraestruturas.” Já os PDM estabelecem “o quadro definido pelos instrumentos de gestão territorial, cuja eficácia condicione o respectivo conteúdo e os parâmetros de ocupação e de utilização do solo, adequados à concretização do modelo do desenvolvimento urbano adotado.”

Pelo Art. 27, são objetivos do PNPOT, entre outros, articular as políticas setoriais com incidência na organização do território, racionalizar o povoamento, a implantação de equipamentos estruturantes e a definição das redes, estabelecer os parâmetros de acesso às funções urbanas e às formas de mobilidade e definir os princípios orientadores da disciplina de ocupação do território.

Quanto aos documentos que compõem o PNPOT, o Art. 29 refere-se a um relatório e um programa de ação. O relatório “define cenários de desenvolvimento territorial e fundamenta as orientações estratégicas, as opções e as prioridades da intervenção político-administrativa em matéria de ordenamento do território, sendo acompanhado por peças gráficas ilustrativas do modelo de organização espacial estabelecido.” Já o programa de ação estabelece no Art. 29 item d as condições de realização dos programas de ação territorial previstos no Art. 17º da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo.

Já os planos setoriais são definidos no Art. 35, sendo instrumentos de programação ou de concretização das diversas políticas, com incidência na organização do território. Considera-se a aplicação de planos setoriais nos domínios dos transportes, das comunicações, da energia e dos recursos geológicos, da educação e da formação, da cultura, da saúde, da habitação, do turismo, da agricultura, do comércio, da indústria, das florestas e do ambiente. São aplicadas as decisões sobre a localização e a realização de grandes empreendimentos públicos, com incidência territorial.

Já os Planos Especiais de Ordenamento do Território tem por objetivo regularizar os instrumentos regulamentares elaborados pela administração central, sendo eles os Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas, os Planos de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas e os Planos de Ordenamento da Orla Costeira.

No âmbito regional, os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), de acordo com o Art. 51, definem “a estratégia regional de desenvolvimento territorial, integrando as opções estabelecidas a nível nacional e considerando as estratégias municipais de desenvolvimento local, constituindo o quadro de referência para a elaboração dos planos municipais de ordenamento do território.” De acordo com o Art.52, tem por objetivos:

- a) Desenvolver, no âmbito regional, as opções constantes do programa nacional da política de ordenamento do território e dos planos setoriais;
- b) Traduzir, em termos espaciais, os grandes objetivos de desenvolvimento econômico e social sustentável, formulados no plano de desenvolvimento regional;
- c) Equacionar as medidas tendentes à atenuação das assimetrias de desenvolvimento intrarregionais;
- d) Servir de base à formulação da Estratégia Nacional de Ordenamento Territorial e de quadro de referência para a elaboração dos Planos Especiais, intermunicipais e municipais, de ordenamento do território.

Fazem parte do conteúdo material dos PROT, segundo o Art. 53, Os planos regionais de ordenamento do território definem um modelo de organização do território regional, nomeadamente estabelecendo:

- a) A estrutura regional do sistema urbano, das redes, das infraestruturas e dos equipamentos de interesse regional, assegurando a salvaguarda e a valorização das áreas de interesse nacional em termos económicos, agrícolas, florestais, ambientais e patrimoniais;

- b) Os objetivos e os princípios assumidos a nível regional quanto à localização das atividades e dos grandes investimentos públicos;
- c) As medidas de articulação, a nível regional, das políticas estabelecidas no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território e nos Planos Setoriais preexistentes, bem como das políticas de relevância regional contidas nos planos intermunicipais e nos planos municipais de ordenamento do território abrangidos;
- d) A política regional em matéria ambiental, bem como a recepção, a nível regional, das políticas e das medidas estabelecidas nos Planos Especiais de Ordenamento do Território;
- e) Diretrizes relativas aos regimes territoriais definidos ao abrigo de lei especial, designadamente áreas de reserva agrícola, domínio hídrico, reserva ecológica e zonas de risco;
- f) Medidas específicas de proteção e conservação do património histórico e cultural.

Os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território são referidos no Art. 60 como sendo co-instrumentos de desenvolvimento territorial, que asseguram a articulação entre o Plano Regional e os Planos Municipais de Ordenamento do Território, no caso de áreas territoriais que, pela interdependência dos seus elementos estruturantes, necessitam de uma coordenação integrada. Este plano abrange a totalidade ou parte das áreas territoriais pertencentes a dois ou mais municípios vizinhos.

Os Planos Municipais de Ordenamento do Território, de acordo com o Art. 69, são instrumentos de natureza regulamentar, aprovados pelos municípios. Cabe a eles estabelecer o regime de uso do solo, definindo modelos de evolução previsível da ocupação humana e da organização de redes e sistemas urbanos e, na escala adequada, parâmetros de aproveitamento do solo e de garantia da qualidade ambiental. E, segundo o Art. 70, definem:

- A base de uma gestão programada do território municipal;
- A definição da estrutura ecológica municipal;
- Os princípios e as regras de garantia da qualidade ambiental e da preservação do património cultural;
- Os princípios e os critérios subjacentes a opções de localização de infraestruturas, equipamentos, serviços e funções;
- Os critérios de localização e distribuição das atividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços;

- Os parâmetros de uso do solo.

O regime de uso do solo, no Art. 71, é definido nos Planos Municipais de Ordenamento do Território através da classificação e da qualificação do solo, sendo que a reclassificação ou requalificação do uso do solo processa-se através dos procedimentos de revisão ou alteração dos planos municipais de ordenamento do território. No Art. 72, classifica-se como solo rural aquele com vocação para as atividades agrícolas, pecuárias, florestais ou minerais, assim como o que integra os espaços naturais de proteção ou de lazer, ou que seja ocupado por infraestruturas que não lhe confirmem o estatuto de solo urbano. Por sua vez, o solo urbano é reconhecido como base para o processo de urbanização e de edificação, nele se compreendendo os terrenos urbanizados ou cuja urbanização seja programada, constituindo o seu todo o perímetro urbano. A reclassificação do solo rural para urbano é tratada como excepcional e somente aceita nos casos em que forem comprovadamente necessárias, face à dinâmica demográfica, ao desenvolvimento econômico e social e à indispensabilidade de qualificação urbanística.

Quanto à qualificação do solo, o aproveitamento do mesmo em função da utilização dominante que nele pode ser instalada ou desenvolvida, fixando os respectivos usos e, quando admissível, edificabilidade. Tem-se, pelo Art. 73, que a qualificação do solo urbano processa-se através da integração em categorias que conferem a susceptibilidade de urbanização ou de edificação. A qualificação do solo urbano determina a definição do perímetro urbano, que compreende:

- a) Os solos urbanizados;
- b) Os solos cuja urbanização seja possível programar;
- c) Os solos afetos à estrutura ecológica necessários ao equilíbrio do sistema urbano.

O Plano Diretor Municipal, através do Art. 84, estabelece o modelo de estrutura espacial do território municipal, e se constitui numa síntese da estratégia de desenvolvimento e ordenamento local, integrando as opções de âmbito nacional e regional com incidência na respectiva área de intervenção. Por esse plano, a estrutura espacial do território municipal tem por base a classificação do solo e se desenvolve através da qualificação do mesmo. Cabe ressaltar que o PDM é obrigatório para todos os municípios. No Art. 85 foi definido seu conteúdo material:

- A referenciação espacial dos usos e das atividades nomeadamente através da definição das classes e categorias de espaços;

- A identificação das áreas e a definição de estratégias de localização, distribuição e desenvolvimento das atividades industriais, turísticas, comerciais e de serviços;
- A definição de estratégias para o espaço rural, identificando aptidões, potencialidades e referências aos usos múltiplos possíveis;
- A identificação e a delimitação dos perímetros urbanos, com a definição do sistema urbano municipal;
- A definição de programas na área habitacional;
- A especificação qualitativa e quantitativa dos índices, indicadores e parâmetros de referência, urbanísticos ou de ordenamento, a estabelecer em plano de urbanização e plano de pormenor, bem como os de natureza supletiva aplicáveis na ausência destes;
- A identificação de condicionantes, designadamente reservas e zonas de proteção, bem como das necessárias à concretização dos planos de proteção civil de carácter permanente;
- As condições de atuação sobre áreas críticas, situações de emergência ou de exceção, bem como sobre áreas degradadas em geral;
- As condições de reconversão das áreas urbanas de gênese ilegal;
- A identificação das áreas de interesse público para efeitos de expropriação, bem como a definição das respectivas regras de gestão;
- Os critérios para a definição das áreas de cedência¹⁹, bem como a definição das respectivas regras de gestão;
- Os critérios de perequação compensatória de benefícios e encargos decorrentes da gestão urbanística a concretizar nos instrumentos de planeamento previstos nas unidades operativas de planeamento e gestão.

Segundo o Art. 86, o PDM deve conter um regulamento dotado de uma planta de ordenamento que representa o modelo de estrutura espacial do território municipal, de acordo com a classificação e a qualificação dos solos, bem como com as unidades operativas de planeamento e gestão definidas, e a planta de condicionantes que identifica as servidões e restrições de utilidade pública em vigor, que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento.

¹⁹ Para terrenos e equipamentos a serem destinados a equipamentos urbanos.

O plano de urbanização, referido no Art. 87, serve à definição da organização espacial de parte determinada do território municipal, integrada no perímetro urbano, que exija uma intervenção integrada de planeamento. Pelo Art. 88, o PU se compõe de:

- a) Definição e caracterização da área de intervenção identificando os valores culturais e naturais a proteger;
- b) Concepção geral da organização urbana, a partir da qualificação do solo, definindo a rede viária estruturante, a localização de equipamentos de uso e interesse coletivo, a estrutura ecológica, bem como o sistema urbano de circulação de transporte público e privado e de estacionamento;
- c) Definição do zoneamento para localização das diversas funções urbanas, designadamente habitacionais, comerciais, turísticas, de serviços e industriais, bem como identificação das áreas a recuperar ou reconverter;
- d) Adequação do perímetro urbano definido no Plano Diretor Municipal em função do zoneamento e da concepção geral da organização urbana definidos;
- e) Indicadores e os parâmetros urbanísticos aplicáveis a cada uma das categorias e subcategorias de espaços;
- f) Subunidades operativas de planeamento e gestão.

Quanto ao conteúdo documental, segundo o Art. 89, é composto de:

- a) Regulamento;
- b) Planta de zoneamento, que representa a organização urbana adotada;
- c) Planta de condicionantes que identifica as servidões e restrições de utilidade pública em vigor, que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento.

Já o plano de urbanização é acompanhado por:

- a) Relatório fundamentando as soluções adotadas;
- b) Programa contendo disposições indicativas sobre a execução das intervenções municipais previstas, bem como sobre os meios de financiamento das mesmas.

Por sua vez, o Plano de Pormenor (Art. 90), desenvolve e concretiza propostas de organização espacial de qualquer área específica do território municipal, definindo com detalhe a concepção da forma de ocupação e servindo de base aos projetos de execução das infraestruturas, da arquitetura dos edifícios e dos espaços exteriores, de acordo com as prioridades estabelecidas nos programas de execução constantes do Plano Diretor Municipal e do Plano de Urbanização, podendo ainda desenvolver e concretizar programas de ação territorial. Segundo o Art. 92, o PP é composto de:

- a) Regulamento;
- b) Planta de implantação;
- c) Planta de condicionantes que identifica as servidões e restrições de utilidade pública em vigor que possam constituir limitações ou impedimentos a qualquer forma específica de aproveitamento.

Já o Plano de Pormenor é acompanhado por:

- a) Relatório fundamentando as soluções adotadas;
- b) Peças escritas e desenhadas que suportem as operações de transformação fundiária previstas, nomeadamente para efeitos de registro predial;
- c) Programa de execução das ações previstas e respectivo plano de financiamento.

Os elementos que acompanham a modalidade de projeto de intervenção em espaço rural são fixados por portaria conjunta dos Ministros do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território e da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas.

O descumprimento das normas do PDM resulta em multa, de acordo com o Art. 104, no caso de realização de obras e a utilização de edificações ou do solo em violação de disposições de Plano Municipal ou de Plano Especial de Ordenamento do Território.

Está prevista a aplicação de embargo e demolição pelo presidente da Câmara Municipal, quando violem o Plano Municipal de Ordenamento do Território, pelo Ministério do Ambiente, quando violem o Plano Especial de Ordenamento do Território ou pelo Ministro do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, quando for necessário para concretização de objetivos de interesse nacional ou regional, pelo Art. 105. Pelo item 2, também é aplicável quando houver a realização de trabalhos ou obras sem licença prévia ou que violem o Plano Municipal ou Plano Especial de Ordenamento do Território. Os custos da demolição correm por conta do dono das obras, que tem 20 dias a contar da notificação para fazê-lo. Caso contrário, elas serão cobradas coercivamente, como estabelecido no item 3. No caso de embargo e demolição, não há prejuízo da multa a ser aplicada.

Do ponto de vista jurídico, para a solução das questões advindas da desordenação do território, Portugal conta com a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo, embora esta não seja a única lei a ser considerada:

“A reforma legislativa para contrariar solução dos problemas de desordenação territorial inicia-se não com a *Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo* – que estabeleceu as bases gerais de um sistema que se veio a designar de *gestão territorial* – logo em seguida de três diplomas fundamentais nesta matéria, os quais, contudo, não surgiram articulados entre si (nem se articularam, tão pouco, com a Lei de Solos vigente): *O Regime Jurídico dos*

Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT); o Regime Jurídico de Urbanização e Edificação (RJUE) e o Código das Expropriações, todos de 1999. Particular relevo assume o RJIGT, que veio, não apenas definir o regime aplicável aos vários instrumentos de gestão territorial (de nível nacional, regional e municipal), mas também, e principalmente, o regime referente à sua operacionalização (que se apresentava como uma novidade no nosso ordenamento jurídico).” (OLIVEIRA, 2011, p. 45)

Além da legislação citada, Portugal conta com o Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT), que se constitui de um plano estratégico que abrange todo território continental português, bem como suas ilhas. Aprovado pela Lei nº 58, de 4 de setembro de 2007, esta Lei se sobrepõe a todo instrumento de ordenamento territorial em vigor, sendo que os planos de níveis inferiores devem ter ações subordinadas e compatíveis com as do Programa Nacional.

Sobre o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) e o Regime Jurídico de Urbanização e Edificação (RJUE):

“Trata-se, de facto, de duas lógicas de gestão urbanísticas distintas, que parecem antagônicas e dificilmente conciliáveis entre si, sendo certo, para além do mais, que o RJIGT determina expressamente, no seu artigo 119º, que os planos e as *operações urbanísticas* (estas, precisamente, aquelas que se encontram reguladas pelo (RJUE), são executadas *através* dos sistemas de compensação, cooperação e imposição administrativas, os quais funcionam no interior de unidades de execução previamente delimitadas pelas câmaras municipais.” (OLIVEIRA, 2011, p. 51)

O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU) compreende: 1) imposição da obrigação de reabilitar, obras coercivas e arrendamento forçado; 2) empreitada jurídica; 3) ordem de demolição; 4) direito de preferência; 5) expropriações; 6) servidões; 7) venda forçada; 8) restauração da propriedade e, 8) outros instrumentos. Cada um deles é indicado a seguir.

5.1. A Imposição da Obrigação de Reabilitar, Obras Coercivas e Arrendamento Forçado

Pelo Art. 55, a entidade gestora pode impor ao proprietário a obrigação de reabilitação do edifício ou fração, impondo um prazo para conclusão das obras ou trabalhos necessários à restituição das características de desempenho e segurança funcional, estrutural e construtiva, do edifício. No caso do não cumprimento, a entidade gestora pode tomar a posse administrativa dos edifícios ou frações para a execução daquelas obras em substituição, aplicando-se o disposto nos Arts. 107 e 108 do RJUE.

Em caso de operações de reabilitação urbana sistemática, a entidade gestora pode, em alternativa às obras coercivas, recorrer aos regimes de expropriação ou de venda forçada previstos nos Arts. 61 e 62, contanto que sejam os princípios fundamentais que definem o uso destes instrumentos impositivos.

“O proprietário tem, contudo, o direito de se opor à celebração deste contrato de arrendamento forçado, requerendo a venda forçada ou a expropriação do edifício ou fracção em causa, deduzindo-se à quantia a entregar ao proprietário o valor das despesas com as obras realizadas. Neste caso, ao contrário do que parece decorrer da lei, a venda forçada e a expropriação são utilizadas ainda que apenas esteja em causa uma operação de reabilitação urbana simples.” (OLIVEIRA, 2011, p. 100)

Terminada a obra pela entidade gestora, no caso do não cumprimento das obras impostas coercivamente ao proprietário, e se este, no prazo máximo de quatro meses, não proceder ao ressarcimento integral das despesas incorridas pela entidade gestora, ou não der de arrendamento o edifício ou fração por um prazo mínimo de cinco anos, afetando as rendas do ressarcimento daquelas despesas, pode a entidade gestora arrendá-lo, mediante concurso público, igualmente por um prazo de cinco anos, renovável nos termos do Art. 1096 do Código Civil.

5.2. A Empreitada Única

Havendo acordo dos proprietários, a entidade gestora, em representação destes, pode contratar e gerar uma empreitada única para promover reabilitação de um conjunto de edifícios, podendo incluir a elaboração do projeto e a sua execução (pode constituir parte de um contrato de reabilitação).

“Se os proprietários se opuserem à representação pela entidade gestora, devem contratar com ela as obrigações a que ficam adstrictos no processo de reabilitação urbana, designadamente quanto a fixação de prazos para efeitos de licenciamento ou comunicação prévia e para execução de obras, aplicando-se quanto a estas o disposto antes quanto a *imposição de obrigação de reabilitar, obras coercivas e arrendamento forçado*.”(OLIVEIRA, 2011, p. 101)

5.3. A Ordem de Demolição

A entidade gestora pode ordenar a demolição dos edifícios a que faltem os requisitos de segurança e salubridade indispensáveis ao fim a que se destinam, e cuja reabilitação seja técnica ou economicamente inviável. Aplica-se, nestes casos, com as necessárias adaptações, o regime estabelecido nos Arts. 89 a 92 do RJUE (vistorias, deliberações e notificações).

“Estando em causa o património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação, é necessária a prévia autorização da administração do património cultural competente (aplicando-se com as devidas adaptações, o artigo 49º da Lei nº 107/2001). No caso do imóvel arrendado, aplica-se o disposto no Decreto-Lei nº 157/2006, de 8 de agosto.” (OLIVEIRA, 2011, p. 101)

5.4. O Direito de Preferência

A entidade gestora tem direito de preferência nas transmissões a título oneroso entre particulares, de imóveis situados em área de reabilitação urbana que devam ser objeto de intervenção no âmbito da operação (a qual não prevalece sobre a preferência prevista no nº 1 do Art. 37 da Lei nº 107/2001, no caso de património cultural imóvel classificado ou em vias de classificação, ou de imóveis localizados nas respectivas zonas de proteção).

“Na declaração de preferência deve ser discriminado nomeadamente, a intervenção de que o imóvel carece e o prazo dentro do qual se pretende executá-la. Exercido o direito de preferência, primeiro o vendedor e depois o comprador, têm direito de reversão do bem quando não seja promovida a intervenção constante na declaração de preferência, e preferência na primeira alienação do bem.” (OLIVEIRA, 2011, p. 102)

Aplica-se a esta preferência o disposto no Art. 126 do RJIGT, podendo esta ser exercida com a declaração de não aceitação do preço convencionado.

5.5. As Expropriações

A expropriação de edifícios e frações pode ser desencadeada, segundo Oliveira (2011) quando estes sejam necessários para operações de reabilitação urbana (nº 1 do Art. 61), pelo não cumprimento, pelos proprietários, de seus deveres de reabilitação (nº 2 do Art. 61) ou por requerimento do proprietário, no caso de se opor ao arrendamento forçado (Art. 59, nº 2).

Nestes casos, Segundo Oliveira (2011) aplica-se o disposto no Código das Expropriações, sendo a competência para resolução de expropriar é da entidade gestora, à Câmara Municipal ou órgão executivo da entidade gestora cabe a declaração por utilidade pública.

No caso de a expropriação se destinar a permitir a reabilitação de imóveis para a sua colocação no mercado, os expropriados têm direito de preferência sobre a alienação dos mesmos, mesmo que não haja perfeita identidade entre o imóvel expropriado e o imóvel colocado no mercado. Nestes casos, havendo mais que um expropriado a querer exercer a preferência, abre-se a licitação entre eles, revertendo a diferença entre o preço inicial e o preço final para os expropriados, na proporção das respectivas indenizações.

5.6. As Servidões

Nos termos do Art. 60, podem ser constituídas as servidões administrativas necessárias à reinstalação e funcionamento das atividades localizadas nas zonas de intervenção, aplicando-se com as necessárias adaptações o procedimento expropriativo, segundo Oliveira (2011) é necessária a prática de um ato administrativo de individualização da servidão mesmo que em causa esteja uma servidão imposta por lei ou por um regulamento administrativo.

5.7. A Venda Forçada

Inovadora é a previsão do mecanismo de venda forçada de imóveis, que obriga os proprietários que não realizem as obras e trabalhos ordenados à sua alienação em leilão público, permitindo assim a sua substituição por outros que, sem prejuízo da sua utilidade particular, estejam na disponibilidade de realizar a função social da propriedade, no caso, reabilitando o edifício.

“O procedimento da venda forçada apresenta-se como complexo, com várias vias possíveis, mas podendo, no final, determinar a necessidade da entidade gestora e *expropriar o bem* ou *pagar a diferença* entre o valor do bem determinado na hasta pública (valor da arrematação) e aquele que venha a ser determinado nos termos do Código das Expropriações, no caso de o proprietário ter apresentado contraproposta de valor superior a este e não chegue a acordo com a entidade gestora.” (OLIVEIRA, 2011, p. 103)

O procedimento da venda forçada é conformado de forma próxima ao da expropriação, consagrando-se as garantias equivalentes às previstas no Código das Expropriações, e garantindo-se o pagamento ao proprietário de um valor nunca inferior ao de uma justa indenização.

5.8. A Reestruturação de Propriedade

Nos termos do Art. 64, a entidade gestora pode proceder à reestruturação da propriedade, expropriando por utilidade pública, ao abrigo do Art. 61:

- As faixas adjacentes contínuas, com profundidade prevista nos Planos Municipais de Ordenamento do Território, destinadas a edificações e suas dependências, nos casos de abertura, alargamento ou regularização de ruas, praças, jardins e outros lugares públicos;
- Os terrenos que, após as obras justificarem o seu aproveitamento urbano não sejam assim aproveitados, sem motivo legítimo, no prazo de 12 meses a contar

da notificação. Para esse fim, tal notificação deve ser feita ao respectivo proprietário;

- Os terrenos destinados à construção adjacente às vias públicas de aglomerados urbanos, quando os proprietários, notificados para os aproveitarem em edificações, não o fizerem sem motivo legítimo no prazo de 12 meses, a contar da notificação;
- Os prédios urbanos que devam ser reconstruídos ou remodelados em razão das suas pequenas dimensões, posição fora do alinhamento ou más condições de salubridade, segurança ou estética, quando o proprietário não der cumprimento sem motivo legítimo no prazo de 12 meses à notificação que, para esse fim, lhe seja feita.

Os prazos referidos ficam suspensos com o início do procedimento de licenciamento ou de comunicação prévia, sempre que estes procedimentos sejam aplicáveis, cessando a suspensão caso a realização da operação urbanística não seja licenciada ou admitida.

Nos procedimentos de reestruturação da propriedade que abrangem mais de um edifício ou um terreno, segundo Oliveira (2011), o procedimento de expropriação deve ser precedido da apresentação, aos proprietários, de uma proposta de acordo para a estruturação de propriedade sobre os edifícios que substituírem os existentes, bem como de uma proposta de aquisição por via do direito privado, sem prejuízo do seu caráter urgente, relativa aos bens a serem expropriados e revertidos para o domínio público.

5.9. Outros instrumentos

Para além dos instrumentos sumariamente referidos, o RJRU prevê ainda a possibilidade de determinação do nível de conservação dos prédios urbanos (Art. 65), a identificação de prédios ou frações devolutos (Art. 66), e a construção de fundo de compensação sempre que sejam adotados mecanismos de perequação²⁰ compensatória no

²⁰ Princípio periquativo é o tratamento equitativo dos proprietários, definindo uma densidade média aplicada às parcelas, ou seja, no caso de quatro parcelas contíguas, uma para urbanização densa, uma para equipamentos, uma para área verde, uma para área pública, com valorizações diferentes. Pelo princípio periquativo define-se a densidade média. Onde haveria somente área verde, recebe a possibilidade de edificar em área de outro proprietário.

âmbito das operações de reabilitação urbana, os quais têm como objetivo receber e pagar as compensações devidas, pela aplicação daqueles mecanismos conforme o Art. 68e apresentados no Quadro 3 a seguir.

Quadro 3: Instrumentos de ordenamento territorial, descrição e sua possível aplicação na expansão urbana em Portugal.

INSTRUMENTOS	DESCRIÇÃO	APLICAÇÃO
Imposição da obrigação de reabilitar, obras coercivas e arrendamento forçado.	Instrumento de reabilitação construtiva de prédios e imóveis construídos, e em caso de reabilitação urbana sistemática, o imóvel pode ser expropriado ou vendido pela entidade gestora	Forçar o proprietário de imóvel construído a conclusão das obras de restauração visando à segurança funcional, estrutural e construtiva e possibilitando sua utilização.
Empreitada Única.	Instrumento para reabilitação de áreas ou conjuntos de edifícios.	Tal reabilitação permite a utilização dos edifícios diminuindo a necessidade de novas habitações.
Ordem de Demolição.	Serve a demolição de edifícios que segundo o poder público não tenham segurança ou salubridade.	A demolição abre espaço à construção de novos edifícios que podem servir a moradias.
Direito de Preferência.	Concede à entidade gestora a preferência na compra de imóveis para reabilitação e operações urbanas. Assemelha-se ao Direito de Preempção aplicado no Brasil.	Possibilita aquisição de imóveis e áreas para de interesse ambiental, histórico e mesmo para fins de empreendimentos suprimindo possíveis necessidades habitacionais.
Expropriações.	Aplicadas a imóveis necessários às operações de reabilitação urbana, ou no caso de não reabilitação ou arrendamento forçado pelo proprietário.	Serve para disponibilizar imóveis degradados ou não utilizados para sua reabilitação e uso diminuindo a necessidade por novos imóveis.
Servidões.	Serve para a reinstalação e funcionamento de atividades nas zonas de intervenção.	Através deste instrumento são alocadas atividades públicas em áreas de intervenção urbana.
Reestruturação de Propriedade.	Expropriação por utilidade pública de faixas junto a ruas, praças e jardins, para alargamento ou reestruturação e de imóveis exigidos para aproveitamento urbano e em prédios a serem reconstruídos ou remodelados por motivos de segurança ou estética.	Serve entre outros ao aproveitamento de imóveis ou pequenas construções que deviam ter sido remodeladas pelos proprietários .
Determinação do nível de conservação dos prédios	Possibilita determinar a conservação estética e construtiva de prédios para futuras operações urbanas.	Soma-se aos instrumentos reabilitação urbana de imóveis tornando-os aptos para uso.

urbanos.		
INSTRUMENTOS	DESCRIÇÃO	APLICAÇÃO
Identificação de prédios ou frações devolutos.	Identifica os imóveis passíveis de expropriação para fins urbanos.	Possibilita a identificação dos imóveis que podem ser usados em operações urbanas pela entidade gestora para diversos usos, como os residenciais.
Construção de fundo de compensação.	Serve ao recebimento e pagamento de compensações devidas.	Os recursos podem ser aplicados à compensação de proprietários e empreendedores nos casos de aplicação da perequação.
Perequação compensatória	Aplicada a empreendimentos no âmbito das operações de reabilitação urbana	Serve à divisão de benefícios aos proprietários de imóveis contíguos a áreas de grandes empreendimentos.

Elaborado pelo autor.

5.10. O Programa Nacional de Política de Ordenamento Territorial

Tem o PNPOP, entre os seus objetivos, a conservação da biodiversidade, dos recursos e do património natural, paisagístico e cultural, bem como promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infraestruturas de suporte à integração e coesão territoriais.

“... o Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOP) e os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) corresponderiam à “planificação projetiva” dada a natureza genérica e programática que caracteriza grande parte das suas disposições e ainda, ao facto da sua vocação ser basicamente a de definir opções e linhas gerais relativas ao ordenamento do espaço. Ao invés, reconduzir-se-iam à ideia de “planificação determinativa” os planos diretores e os planos de urbanização, porquanto não só seriam planos aptos a receber comando de cima (em particular dos PROT), procedendo aos respectivos desenvolvimentos como, ainda, as suas opções seriam depois acolhidas em planos de maior grau de concretude.” (SILVA, 2009, p. 36)

O novo modelo de ocupação territorial, orientado pela legislação e pelo conjunto de programas estratégicos elaborados á luz do PNPOP, tem como objetivos, segundo Oliveira (2011) conter e consolidar os perímetros urbanos, preencher os espaços vazios dentro dos perímetros existentes e fornecer instrumentos adequados para reforçar e revitalizar os centros das cidades, designadamente os centros históricos.

O PNPOP tem como objetivo específico o desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico no continente, contrariando a construção dispersa, estruturando a urbanização difusa e incentivando o reforço de centralidade intra-urbana. Segundo Oliveira (1998):

“... PROT é um instrumento de “caráter programático e normativo” que estabelece apenas (via de regra) critérios gerais para a ocupação dos solos, sem estabelecer a ocupação concreta das parcelas do terreno por ela abrangidas.” (OLIVEIRA, 1998, p. 30)

Considerando-se que a questão principal deste trabalho é o ordenamento territorial em face da expansão urbana dispersa e fragmentada, há que se tecerem considerações sobre o aumento da malha urbana. Por vezes se considerou o crescimento da população como motor do crescimento urbano. Porém, esse fator não é o único, pois existem muitos atores a ganhar com a especulação imobiliária. Contudo, é um exercício interessante observar os fenómenos populacionais no território português, bem como no Brasil.

No contexto português têm ocorrido fluxos migratórios regionais desde meados na década de 50, segundo o diagnóstico do PNPOP. Estes fluxos se acentuaram a partir da década de 70, caracterizado pelo êxodo rural e dirigido a Lisboa. Por sua vez, no caso brasileiro, a década de 1950 marca a passagem de um país rural para um país urbano, e também de fluxos migratórios do campo para a cidade e migrações do Nordeste pra Centro-Oeste, para construção de Brasília e para as indústrias paulistanas.

A segunda metade da década de 70 foi marcada por fluxos migratórios provenientes das ex-colônias e, na década seguinte, a evolução da população retoma a dinâmica natural, sendo que na década de 90 há a saída da população de Portugal. Na década seguinte, a fecundidade mostra-se abaixo da capacidade de substituição de gerações.

Também nas décadas de 80 e 90 há o reforço na rede de cidades médias, com aumento da sua dimensão populacional e ampliação de sua área de influência. Esse crescimento é acompanhado pela expansão do perímetro urbano e dispersão geográfica das funções, especialmente a residencial, nas chamadas coroas suburbanas e periurbanas, como consta no PNPOP. Segundo Gaspar (2008):

“A organização das populações reveste formas variadas, embora predomine a concentração em centros urbanos de dimensão diversa, é expressiva à proporção que se urbanizou *in situ* ou que procurou as periferias urbanas para se estabelecer, sobretudo, como resultado da herança de um povoamento rural denso que se manteve até muito tarde, até a segunda metade do século XX, por razões ideológicas e pela falta de visão política dos sucessivos governos. Note-se que a infraestruturação básica generalizada a que se procedeu entre 1975 e 1986, prolongou a vida dessa ruralidade e criou condições para uma organização difusa, incompleta e frágil.” (GASPAR, 2008, p. 145)

Junto a esse processo populacional, cabe salientar o êxodo rural em direção a Lisboa e Porto devido a fatores socioeconômicos, levando a um esvaziamento das áreas rurais, cujos efeitos estão presentes até os dias atuais, e a definição do sistema urbano como ordenador e motor de desenvolvimento do território português. Estes processos aumentam a especulação imobiliária urbana, ao passo que criam condições para vazios populacionais em zonas rurais e possibilitam a venda de propriedades rurais para investidores.

Além do crescimento econômico e populacional, há a ampliação física decorrente do aumento da oferta de alojamentos, que acompanha o crescimento demográfico e as transformações nas estruturas familiares. Decorrente deste crescimento populacional e

econômico, do envelhecimento e diminuição da população nas áreas rurais e das estratégias especulativas, há o crescimento do número de empreendimentos e usos urbanos em áreas destinadas à urbanização e em áreas antes de usos rurais. Segundo Oliveira (2011), as principais questões da atual situação urbanística (e porque não dizer, territorial) portuguesa, são:

- “(i) Reforço da litoralização e da aceleração do processo de urbanização;
- (ii) Abandono e degradação dos centros históricos, com a deslocação da população para periferias sub-equipadas e desqualificadas;
- (iii) Urbanização indisciplinada e com tendências dispersivas (densidade populacional elevada fora de alguns parâmetros urbanos), com um alargamento sobredimensionado e irrealista destes perímetros;
- (iv) Aumento do número de fogos²¹ devolutos e degradados dentro dos perímetros urbanos dos grandes centros e o seu congestionamento durante o dia;
- (v) Irracional ocupação dos solos, fruto de iniciativas privadas que surgem degradadas, sem articulação, e carentes de movimentos associativistas e de parcerias público privadas de relevo, consistindo quase sempre em licenciamentos isolados;
- (vi) Deficiências e insuficiências nas infra-estruturas urbanas e nos equipamentos de espaços públicos;
- (vii) Falta de articulação de planos de municípios vizinhos e dos planos em geral;
- (viii) Realização de operações urbanísticas ilegais;
- (ix) Frequente e indesejável segregação social do espaço;
- (x) Perda de identidade de algumas periferias urbanas, em situações mais flagrantes, também nos centros urbanos;
- (xi) Marginalização de extensas áreas rurais ou perda das suas características tradicionais;
- (xii) Inflexibilidade de grande parte do regime de conservação da natureza (durante muito tempo em regime de “tudo ou nada” devido à inexistência de regimes intermediários em zonas tampão).” (OLIVEIRA, 2011, p. 38)

Ao considerar as questões do ordenamento territorial português, há que se ter em conta a questão da administração e integração entre esferas governamentais e instâncias administrativas. Oliveira (2011) indica como problemas de caráter urbanístico, potenciados por questões de ordem organizatória:

- “(i) A instabilidade dos ministérios que tutelam estes domínios (com mudanças sucessivas ou frequentes dos ministros responsáveis por esse sector ou com diferentes formas de estruturação interna separando, muitas vezes atribuições estritamente relacionais);
- (ii) A existência de diversas instituições sobrepostas territorialmente, todas com atribuições sobre as mesmas áreas territoriais e com competências planificadoras;
- (iii) A deficiente articulação e cooperação entre municípios e entre estes e os restantes níveis de administração do território;
- (iv) A ausência de organismos de monitoração e avaliação das medidas adoptadas e o difícil enquadramento jurídico de algumas entidades criadas estes domínios: o caso

²¹ Equivale a lotes.

das comissões que acompanharam a elaboração dos instrumentos de gestão territorial.

(v) A instabilidade dos níveis supra municipais de Administração do Território, de que é exemplo a criação, a certa altura, de novas figuras de associativismo intermunicipal – *grandes áreas metropolitanas* (GAM) e *comunidades urbanas* (ComUrb) -, que criaram alguns “desarranjos” do ponto de vista do ordenamento do território, já que cada em nada promoveram, muito pelo contrário, o cumprimento dos seus objetivos mais importantes: coesão territorial e espacial, correção das assimetrias regionais, promoção e valorização integrada das diversidades do território nacional, coordenação e concertação entre as várias entidades intervenientes no território.” (OLIVEIRA, 2011, p. 39)

Como problemas ao ordenamento do território português, entre os 24 problemas indicados pelo PNOT, indica-se a expansão urbana desordenada e seus efeitos na fragmentação e desqualificação do tecido urbano e dos espaços envolventes, bem como a ausência de uma cultura cívica de ordenamento do território e ineficiência dos sistemas de informação, planeamento e gestão territorial. Em relação ao desenvolvimento urbano e rural relacionados à urbanização, o Programa aponta:

- “(i) A expansão urbana desordenada e correspondentes efeitos na fragmentação e desqualificação do tecido urbano e espaço envolvente;
- (ii) A expansão desordenada das áreas metropolitanas e outras áreas urbanas, invadindo e fragmentado os espaços abertos, afectando a sua qualidade e potencial ecológico, paisagístico e produtivo e encarecendo as infra-estruturas e a prestação de serviços públicos;
- (iii) O despovoamento e fragilização demográfica de vastas áreas;
- (iv) O insuficiente desenvolvimento dos sistemas urbanos não metropolitanos e da sua articulação com espaços rurais envolventes, enfraquecendo a competitividade e coesão territorial do país;
- (v) A degradação da qualidade de muitas áreas residenciais, sobretudo, nas periferias e nos centros históricos das cidades e persistência de importantes segmentos da população sem acesso condigo a habitação, agravando disparidades sociais intra-urbanas;
- (vi) A insuficiência de políticas públicas e de cultura cívica no acolhimento e integração de imigrantes, acentuando a segregação espacial e exclusão social nas áreas urbanas.” (OLIVEIRA, 2011, p. 40)

A eficácia na aplicação do PNPOT sofre de questões referentes à falta de uma cultura cívica de planeamento e gestão territorial, sendo estas questões apontadas pelo próprio PNPOT:

- Ausência de cultura cívica que valorize o ordenamento do território com base no conhecimento rigoroso dos problemas, na participação dos cidadãos e na capacidade técnica das instituições mais diretamente envolvidas;
- Insuficiência de bases técnicas essenciais para o ordenamento do território, especialmente da informação georrefenciada dos recursos territoriais, da cartografia certificada, da informação cadastral e do acesso em linha ao conteúdo dos planos em vigor;
- Complexidade, rigidez, centralismo e opacidade da legislação e dos procedimentos do planeamento e gestão territorial, que afeta sua eficiência e aceitação social.

Ao abordar as questões regionais do Oeste e Vale do Tejo, as vias de transporte e locais de possível implantação de aeroporto dinamizariam economicamente esta região. Porém, na atual conjuntura portuguesa o aeroporto foi deixado de lado, o que acaba por defasar o atual plano regional. A integração das cidades desta região se faz pelas rodovias, sendo o eixo da A8 articulador dos aglomerados urbanos de Torres Vedras, Caldas da Rainha e Alcobaça, e a A1 o eixo Vila Franca de Xira e Cartaxo, Santarém. O transporte fluvial acaba perdendo importância após a instalação do transporte rodoviário a partir de 1950.

De forma geral, o PNPOT indica grandes espaços em Portugal, que se desenvolveram através de um modelo de urbanização difusa e sofrem pressão para construção dispersa, que além dos custos acabam por desestruturar os espaços rurais, agrícolas e florestais. Para alterar esta situação, os objetivos estratégicos e específicos indicam a necessidade de promoção de um desenvolvimento urbano mais compacto e policêntrico, contrariando a construção dispersa, estruturando a urbanização difusa e incentivando o reforço das centralidades intra-urbanas.

5.11. Os Planos Regionais de Ordenamento do Território

Nos PROT, será definida a organização dos sistemas regionais de ordenamento do território nos domínios ecológico, urbano e da acessibilidade e mobilidade, visando o reforço

das centralidades, de um desenvolvimento urbano mais compacto e do controle e disciplina da dispersão da construção.

Também, cita-se o incentivo a novas parcerias para o desenvolvimento de programas integrados de reabilitação, revitalização e qualificação das áreas urbanas. Além disso, cita-se o incentivo ao reforço e agilização do papel das Sociedades de Reabilitação Urbana e o reavivamento e a atualização da legislação do solo, em coerência com os restantes regimes legais e fiscais e com os instrumentos de gestão do território, evitando a apropriação indevida de mais valias, resultantes da reclassificação do uso do solo ou da retenção e intermediação especulativa dos terrenos.

Das orientações para elaboração de Planos Regionais de Ordenamento do Território, destaca-se que o PROT é uma das bases da política de desenvolvimento territorial, possuindo documentos fundamentais para a definição dos programas de ação das intervenções co-financiadas pelos Fundos Estruturais e de Coesão da União Europeia.

As principais funções do PROT são definir diretrizes para uso, ocupação e transformação do território, num quadro de opções estratégicas estabelecidas a nível regional. Além disso, deve promover no Plano Regional a integração das políticas setoriais e ambientais no ordenamento do território, e a coordenação das intervenções e formulação das orientações para elaboração dos PROT. E como instrumento de planeamento de âmbito regional, tem um papel fundamental na coordenação das políticas setoriais regionais, que deve envolver diretamente as autarquias locais, pois são na sede do planeamento municipal que se concretizarão grande parte das opções do Plano Regional.

Entre os PROT e os PDM, encontram-se os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território, sendo que para Silva (2009):

“A plêiade de instrumentos de política de ordenamento do território é completada pelos planos intermunicipais de ordenamento do território e pelos planos municipais de ordenamento do território, estes últimos qualificados pela LBOTU como instrumentos de planeamento territorial, capazes de servirem adequadamente como importantes instrumentos de execução de política pública.” (SILVA, 2009, p. 39)

Segundo a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU), no Art. 9, alínea “c” do nº 1, os Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território são de elaboração facultativa e visam à articulação estratégica entre áreas territoriais, que pela sua interdependência, necessitam de coordenação integrada. Dada a crise financeira que atinge o estado português, a elaboração destes instrumentos deixou de ser prioridade.

5.12. O PROT-OVT

Para o ordenamento territorial ao nível regional, os PROT são instrumentos estratégicos de desenvolvimento regional e, de acordo com as orientações no PNPOT, devem valorizar de forma integrada as diversidades do território nacional, reforçando a coesão nacional e corrigindo assimetrias regionais. De acordo com Gaspar (2008):

“A saga (ainda não encerrada) do novo aeroporto de Lisboa prolonga-se desde os anos de 1960, com a localização em Rio Frio, na margem sul, a ser inserida na proposta do Plano Director da Região de Lisboa, de 1964. Após sucessivas movimentações acaba-se numa opção completamente fora do que deveriam ser os parâmetros determinantes da escolha, os do ordenamento do território, resultando, inclusivamente, a desarticulação com as redes ferroviárias, tanto as convencionais, como as de alta velocidade.” (GASPAR, 2008, p. 149)

Segundo notícias da imprensa portuguesa, o Novo Aeroporto de Lisboa pode ser implantado em Porto Alto, cidade de Samora Correia, perto de Alcochete, sendo esta localização escolhida como alternativa ao Rio Frio (nas proximidades de Alcochete), e à Freguesia da Ota no Concelho de Alenquer. Todavia, o projeto do novo aeroporto está adiado, pois o Estado português não tem recursos para isto.

Esta alteração traz consequências para a Região Oeste Vale do Tejo, pois o PROT-OVT e os PDM dos municípios localizados nessa região foram ou estão em processo de alteração, para se adequarem à construção do aeroporto de maior fluxo de pessoas, mercadorias e serviços, maior integração regional através das rodovias e a um crescimento da economia regional. Com a perda do aeroporto, parte do que foi indicado no PROT-OVT passa a ser sem efeito e implica em alterações nos PDM.

Como prioridades destes PROT, foram definidas a concretização das opções constantes dos instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional, no respeito pelos princípios gerais da coesão, da equidade, da segurança de pessoas e bens, da competitividade, da sustentabilidade dos recursos naturais e da qualificação ambiental, urbanística e paisagística do território. Adiciona-se também a integração, do ponto de vista estratégico, funcional e territorial, do novo aeroporto de Lisboa, enquanto plataforma de mobilidade e motor de desenvolvimento da atividade econômica e social, numa perspectiva de afirmação, valorização e estruturação do conjunto da região. Porém, uma vez suspenso o projeto do aeroporto, esta prioridade e o planeamento baseado nela tornam-se sem sentido.

O modelo de organização do território regional tem como uma de suas necessidades a de promover o adequado ordenamento agrícola e florestal do território e preservar das pressões da urbanização e de valorizações especulativas os solos agrícolas, que são os mais produtivos do país. Segundo Marques (2008):

“O Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo (PROT-OVT) identifica uma tipologia de padrões de ocupação do solo onde reconhece uma grande diversidade de classe de áreas edificadas – compactas, fragmentadas, dispersas lineares, unifamiliares e em espaço rústico.” (MARQUES, 2008, p. 192)

Sendo esta uma importante região portuguesa há, segundo o PROT-OVT, três sistemas estruturantes: o sistema urbano e a competitividade, o sistema ambiental e o sistema de mobilidade. Em relação ao sistema urbano, define orientações e propõe medidas para contrariar os fenômenos de urbanização e edificação difusa para fins habitacionais ou instalação de atividades não rurais, promovendo o devido acolhimento das dinâmicas edificatórias no âmbito da programação do sistema urbano e das áreas de localização de atividades.

No diagnóstico da Região OVT, foi indicado como ponto forte o padrão policêntrico de equipamentos coletivos, sobretudo nas freguesias urbanas resultantes de novas condições de acessibilidade. Como pontos fracos, o crescimento urbano difuso e pouco estruturado e falta de evidência de uma hierarquia urbana, bem como o envelhecimento da população e baixa densidade populacional nas zonas rurais e o conseqüente abandono da gestão de diversas partes do território, o que favorece a transformação de áreas na zona rural em locais para empreendimentos de natureza urbana.

No caso do PROT-OVT, o estudo dos padrões de ocupação do solo veio a demonstrar que 10% do território do Oeste e Vale do Tejo (OVT) se encontra edificado, sendo que 6,8% correspondem a áreas edificadas dispersas de diferentes tipologias e com maior ou menor densidade de ocupação: 4,2% são áreas edificadas dispersas do tipo extensivo e 2,6% do tipo linear.” (PORTUGAL, 2009, p. 47)

A urbanização dispersa dá-se de duas formas. Uma delas se dá dentro do perímetro urbano, alargado para conter, além da área urbanizada, a área urbanizável, REN, RAN e mais um faixa tampão. Pelos próprios mapas dos PDM, observa-se na legenda a delimitação de áreas urbanas de alta, média e baixa densidade, além de áreas de urbanização dispersa. Outra forma de dispersão da urbanização se dá fora dos perímetros nas áreas rurais, onde além de certa desregulamentação, há o atrativo do imposto menor.

“Por outro lado, e em contraponto, os PROT determinam medidas que visam a contenção do alastramento deste fenômeno e que evitem o surgimento de novas áreas de edificação dispersa, impondo regras restritivas para as novas edificações a instalar em solo rural, no sentido de promover a sua concentração em espaços próprios devidamente delimitados para o efeito e restringir a construção em espaços onde dominam os usos agrícolas, florestais e naturais.” (PORTUGAL, 2009, p. 48)

As áreas edificadas dispersas e extensivas em solo rural “são espaços sem arruamentos consistentes nem estruturação definida, em que o povoamento se desenvolve em mancha, por vezes em grandes extensões [...]” (PORTUGAL, 2009, p. 49).

Contudo, apenas as áreas de nucleação devem ser qualificadas como “áreas de edificação dispersa”, admitindo-se a colmatação do edificado e promovendo-se a sua dotação com pequenos equipamentos e serviços de apoio. Todas as restantes áreas devem ser mantidas na categoria de espaços agrícola, natural ou florestal, conforme o uso dominante, onde deve ser promovida a contenção do fenômeno da edificação dispersa.

Uma segunda tipologia são as áreas edificadas lineares, que são áreas edificadas de forma contínua ou descontínua ao longo das vias de comunicação:

“Esta ocupação linear tem vindo a aumentar, constituindo uma rede cada vez mais densa e contínua, sendo fundamental a aplicação de regras de estruturação urbanística através da promoção do crescimento em núcleo de forma transversal às vias.” (PORTUGAL, 2009, p. 49)

O sistema urbano regional inclui um conjunto de núcleos urbanos que desenvolvem funções diferenciadas, e que se constituem como bases do desenvolvimento regional em três níveis, os centros urbanos regionais, os centros urbanos estruturantes e os centros urbanos complementares, sendo, segundo o PROT-OVT (PORTUGAL, 2009):

- a) Centros urbanos regionais, assentes numa rede de equipamentos e serviços diversificada, desempenhando funções essenciais de articulação territorial e evidenciando capacidades para construir e dinamizar redes urbanas;
- b) Centros urbanos estruturantes, que devem desenvolver um conjunto de funções especializadas, ou um leque de funções razoavelmente diversificado, polarizador do sistema urbano regional;
- c) Centros urbanos complementares, que prestam um leque de funções urbanas pouco diversificadas, mas fundamentais na sustentação da coesão territorial e na consolidação de redes de proximidade.

Nos espaços intra-urbanos deverá ser promovida a qualidade urbana, apostando numa política de regeneração que potencialize os recursos diferenciadores dos espaços

urbanos do OVT e favoreça o seu desenvolvimento, numa perspectiva de melhoria da qualidade de vida e saúde dos habitantes, de conservação do patrimônio cultural e urbanístico, de reabilitação e requalificação da cidade existente e de valorização do meio ambiente e da paisagem.

CAPITULO VI - PARCELAMENTO DO SOLO E PERÍMETROS URBANOS

6.1. Parcelamento do Solo

No caso brasileiro, a Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano, Lei 6766/79, define que cabe aos Estados, Distrito Federal e municípios fazerem normas que a complementem no que refere ao parcelamento do solo municipal, para adequá-la às peculiaridades regionais e locais, como indicado no parágrafo único do seu Art. 1º.

O Art. 2º indica o loteamento e desmembramento como formas de parcelamento do solo urbano que devem, em seu projeto e implantação, observarem as legislações estaduais e municipais que digam respeito a eles. Considera-se como loteamento a divisão de uma gleba em lotes para edificação, com a abertura de vias de circulação, logradouros públicos ou prolongamento dos mesmos, bem como modificação ou ampliação das vias existentes, segundo o § 1º. Assim, ao se dividir glebas em áreas urbanas, estas devem ter como destinação o uso para edificação, sendo o tipo de edificação orientado conforme a Lei de Zoneamento vigente.

Por sua vez, o desmembramento, segundo o § 2º, é a subdivisão de gleba em lotes para a edificação, aproveitando o sistema viário sem que haja a aberturas de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

Como lote, no § 4º ficou definido que o terreno deve ser servido de infraestrutura básica e cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo Plano Diretor ou pela Lei de Zoneamento municipal. Quanto à infraestrutura básica, o 5º refere-se aos equipamentos urbanos, como as redes de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar, e as vias de circulação, pavimentadas ou não.

No caso português, o parcelamento do solo nas áreas urbanas é realizado seguindo os critérios definidos pelos Planos Diretores Municipais para cada tipologia da área urbana e da área urbanizável. Todavia, através dos Planos de Pormenor, estes subordinados aos Planos Diretores Municipais, são definidas as áreas para construção, têm como destino a construção de vias de comunicação e a implantação das redes de infraestruturas (água, eletricidade, saneamento básico, etc.). É definida, com minúcia, a tipologia de ocupação de qualquer área específica do município, sendo sempre este plano aplicado às áreas de intervenção, previamente definidas dentro e fora do perímetro urbano. Por sua vez, também subordinado ao PDM, o Plano de Urbanização especifica o que se vai construir, sendo nele delimitadas as áreas verdes, as áreas de recreio e as áreas protegidas, bem como os esquemas das redes de

infraestruturas de água, eletricidade, telecomunicações, saneamento básico, rede de estradas e de outras vias de comunicação. Este plano define também a localização dos equipamentos sociais, como centros de saúde, escolas, entre outros.

Os Planos de Pormenor e de urbanização podem ser realizados pela Câmara Municipal ou pelo empreendedor particular, ficando a cargo destes todas as despesas com estudos técnicos sobre a área a ser parcelada. Depois de concluído o estudo, este passa para apreciação da Câmara Municipal, que equivale à Prefeitura Municipal, bem como pela Assembleia Municipal (que equivale à Câmara Municipal, no Brasil) e, somente após ser aprovado nestes órgãos, o empreendimento é autorizado.

Cabe ressaltar que Portugal tem povoamento disperso dentro e fora do perímetro urbano, possuindo origem histórica na zona rural e ocupação linear junto às vias e conjuntos de habitações em meio urbano. No PROT-OVT, há a previsão de propriedade de 4 hectares com uma única habitação. Já os antigos PDMs tinham a figura das propriedades de 5 mil metros quadrados (portaria 202/70), para conter a dispersão em áreas rurais.

Acontece, a partir dos anos 60, a dispersão urbana, por meio da industrialização, da oferta do crédito bancário e imobiliário, da difusão do automóvel. Também cita-se a revolução do milho, onde houve a cultura intensiva em pequena propriedade e povoamento disperso no Noroeste do país. A modernização foi tardia em Portugal, tendo a propriedade privada como sinônimo da modernização, através de casas novas e próprias. Essa tendência foi apoiada pelas construtoras, bancos e pelos municípios, vindo atender às expectativas das pessoas. Sendo assim, diz-se que tal comportamento levou ao aparecimento da bolha imobiliária no país.

6.2. Perímetros urbanos

Os perímetros urbanos são leis municipais que estabelecem a divisão entre o urbano e o rural, para efeitos de administração, planejamento e cobrança de impostos, uma vez que no espaço urbano recolhe-se o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) e na zona rural o Imposto Territorial Rural (ITR), e sendo que a alteração da qualificação de espaço rural para o urbano aumenta seu valor. Contudo, o perímetro urbano serve à contenção da expansão urbana, pois é uma linha limítrofe e ao mesmo tempo um indutor do crescimento, devido a seu superdimensionamento.

Do ponto de vista tributário, o Imposto Territorial Rural (ITR) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) não podem incidir concomitantemente sobre a mesma propriedade, pois segundo os Arts. 29 e 32 do Código Tributário Nacional, possuem hipótese de incidência idêntica. Na aplicação do ITR não basta a localização do imóvel, necessitando ser feita a verificação de sua destinação econômica, especialmente quando o imóvel está localizado dentro do perímetro urbano, segundo o Art.15 do Decreto-Lei nº 57 /1966.

Considera-se como uma zona urbana, de acordo com a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, Brasil (2011), aquela em que se observa como requisito mínimo a existência de melhoramentos em pelo menos dois dos atributos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

- Meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- Abastecimento de água;
- Sistema de esgotos sanitários;
- Rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- Escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros do local considerado.

Podem ser consideradas urbanas também 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 nesses termos.

A prática de estabelecer grandes perímetros urbanos é comum aos municípios brasileiros e portugueses, o que gerou grande quantidade de vazios urbanos, principalmente pelo fato de não haver critérios para delimitação destes perímetros até a alteração do Art.42

do Estatuto da Cidade pela Lei Federal nº 12.608/12 (BRASIL, 2012). Essa alteração passou a exigir, entre outros requisitos, estudos e projetos específicos para ampliações do perímetro urbano e empreendimentos em municípios sujeitos a riscos ambientais.

No caso de Portugal, as restrições à ampliação dos perímetros urbanos se deram a partir do Programa Nacional da Política de Ordenamento Territorial (PNPOT), e também pelo período de crise econômica que exigiu das administrações municipais um maior controle e austeridade.

Através do Decreto-Lei nº 561/71, que regulamentava os Planos de Urbanização e de Pormenor, estabeleceu-se que os planos teriam de ter uma planta que identificasse o perímetro do aglomerado urbano. Segundo Pardal *et al.* (1998), estes não forneciam qualquer definição do conceito ou como delimitá-lo. Posteriormente, o Decreto-Lei nº 794/76, chamada Lei dos Solos, definiu “aglomerado urbano” como sendo “... o conjunto de edificações autorizadas e respectiva área envolvente, possuindo vias públicas pavimentadas e servidas por rede pública domiciliária de abastecimento de água e drenagem de esgoto...”. O perímetro urbano era aqui definido pelos pontos que distassem 50 m das vias públicas infraestruturadas.

Já em 1977, a Direção Geral dos Serviços de Urbanização propôs para áreas urbanas as freguesias que integravam sedes de *concelho*, as que possuíam mais de 2.000 habitantes ou ainda as que, tendo entre 1.000 e 2.000 habitantes, tivessem registrado um acréscimo populacional superior a 10% na década de 60 (SALGUEIRO, 2001). No início da década de 80, no Censo de 1981, o INE redefine a classificação de aglomerado urbano para os lugares com mais de 5.000 habitantes (SALGUEIRO, 2001), baixando assim o limiar em 5.000 habitantes. No mesmo ano, no XII recenseamento da população, o INE definiu “lugar” como uma delimitação territorial, definida no âmbito das operações censitárias, correspondendo a um aglomerado populacional com dez ou mais alojamentos destinados à habitação de pessoas e com uma designação própria, independentemente de pertencer a uma ou mais freguesias.

Posteriormente, a Portaria 989/82, que especificava o conteúdo técnico dos PDM, impunha a definição do perímetro urbano de todos os aglomerados urbanos com mais de 1.000 habitantes. Já pelo Decreto-Lei nº 400/84, estabeleceu-se o regime jurídico das operações de loteamento urbano, que identificava um aglomerado urbano como “... o núcleo de edificações autorizadas, servido por arruamentos públicos, e a respectiva área envolventes, em que o perímetro é definido pelos pontos distanciados 50 metros do eixo daqueles

arruamentos no sentido transversal e 30 metros da última edificação do núcleo no sentido do arruamento...”.

O Decreto-Lei nº 69/90 regulava a elaboração, aprovação e ratificação dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOTs) e definia o perímetro urbano como o “conjunto do espaço urbano e do espaço urbanizável”. São considerados espaços urbanos aqueles “caracterizados pelo elevado nível de infraestruturação e densidade populacional, onde o solo se destina predominantemente à edificação”. Estes planos tem conceito de classificação e qualificação advindos da DL 11/99. A classificação e qualificação do solo, de rústico para urbano, geram ganhos aos atores do mercado imobiliário, através de sua valorização. A revisão dos PDM, segundo os critérios da Lei 380/99, pode reverter o solo urbanizável para solo rural caso não seja utilizado. Porém, apesar de previsto é pouco aplicável, pois este Decreto-Lei prevê mecanismos corretivos de difícil utilização, devido à sua conjuntura.

Em 1992, o DL 445/92 limitou o loteamento às áreas incluídas em perímetros urbanos, numa tentativa de conter a expansão urbana periférica. Também em 1992, o DL 211/92 revogou o DL 69/90, e passou a considerar que o conjunto do espaço urbano, do espaço urbanizável e dos espaços industriais que lhes sejam contíguos, determinava o perímetro urbano.

Devido à dispersão das habitações na zona urbana, as cidades apresentam perímetros grandes em função das áreas urbanas e urbanizáveis, além das RAN e REN, apresentando ocupações fragmentadas e dispersas ao longo das vias e em ajuntamentos. Na zona rural, a dispersão e fragmentação urbana se dão devido ao imposto barato, à facilidade de contornar os regulamentos para aprovação de construções e também por aparecerem ocupações urbanas em meio ao rural, de forma linear junto às vias, bem como ajuntamentos urbanos.

Nos espaços urbanos dispersos e fragmentados, nos quais não haja delimitação de perímetros e sem nenhum dinamismo, há a sugestão da consideração dos mesmos como aglomerados urbanos.

Quando um novo empreendimento pretende ser realizado e não está previsto no Plano, o empreendedor custeia esse novo PP, desde o levantamento técnico, à compra da área, infraestrutura, estudos, laudos, etc. Faz-se um memorando de entendimentos entre a Câmara Municipal e o empreendedor, para elaboração do PP, para áreas urbanas. Já para áreas rurais, há o PIN (Projeto de Interesse Nacional), através do qual são enquadrados e aprovados

empreendimentos e projetos industriais ou urbanos em meio rural, devido aos benefícios econômicos que podem gerar.

Os PDM/PP/PU são sujeitos a avaliações estratégicas quanto aos impactos ambientais e sociais, embora a discussão pública se faça sobre um plano já escolhido. Na elaboração ou revisão de um PDM, faz-se a avaliação do PDM anterior e, posteriormente, um estudo de caracterização (levantamento da situação) com participação de entidades públicas. Gera-se uma proposta que vai para discussão pública e depois para votação. PDM portugueses são discutidos com audiências públicas, sendo que a complementação do Plano vem como os Planos de Urbanização e Planos de Pormenor.

O Ministério da Agricultura, Cidades, Ambiente e Ordenamento do Território, através da Direção Geral do Território (antiga Diretoria Geral de Urbanismo) e abaixo dela a CCDR (Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional), além do Instituto do Ambiente, acompanham a elaboração do PDM. A discussão pública do plano é feita pela Comissão de Acompanhamento, cujo parecer é consultivo e não deliberativo, ou seja, mesmo que não esta de acordo não pode interferir, apenas indicar.

Durante a revisão, são revistas as áreas de Reserva Agrícola Nacional (RAN) e as de Reserva Ecológica Nacional (REN), estas sendo delimitadas a nível nacional e municipal. O que é relevante à discussão é que as ocupações e usos urbanos são vetados na REN e dificultados na RAN, mas possíveis fora dessas áreas na área urbana e rural. Também a legislação portuguesa tem as Áreas Urbanas de Gênese Ilegal (AUGIS), semelhantes às ZEIS, que são aplicáveis via PP para regularização fundiária urbana.

O perímetro urbano dinamiza o uso do solo urbano edificável, sendo que o uso do solo urbanizável deve ser programado. As áreas urbanas dispersas são decorrentes do cadastro rural, sendo que os povoamentos agrícolas dispersos se formaram próximos às áreas urbanas. A industrialização no campo é o primeiro fator de urbanização, além da mudança dos tempos (tempo da fábrica), a construção de casas para os filhos e formação de núcleos urbanos.

DISCUSSÃO

Quanto à estrutura e instrumentos de ordenamento territorial, existem algumas semelhanças na esfera municipal, bem como questões semelhantes no que se refere à ampliação de perímetros urbanos e expansão urbana fragmentada e dispersa. Na realidade brasileira, existe a motivação por interesses do mercado imobiliário e, no caso português, além destes interesses há também uma gênese histórica de fragmentação e dispersão residencial no espaço urbano, bem como no rural. O Quadro 4 a seguir têm como objetivo organizar e comparar as estruturas, instrumentos legais e de gestão pública de ordenamento territorial par ao controle da expansão urbana desordenada, fragmentada e dispersa no Brasil e em Portugal.

Quadro 4: Normas gerais de ordenamento territorial urbano no Brasil e em Portugal.

INSTRUMENTOS	BRASIL	PORTUGAL
Constitucionais	Constituição Federal de 1988 indica o Plano Diretor Municipal para cidades a partir de 20 mil habitantes , bem como o parcelamento e edificação compulsória, IPTU progressivo, desapropriação e o usucapião de imóvel urbano.	Constituição da República Portuguesa de 1976, Art. 66. Indica a correta localização das atividades através do ordenamento do território do desenvolvimento socioeconômico equilibrado e qualidade ambiental das povoações no plano arquitetônico e da proteção das zonas históricas.
Lei de Política Urbana Nacional.	Estatuto da Cidade de 2001 indica o parcelamento, edificação e utilização compulsórios de imóvel urbano, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir a alteração onerosamente o uso do solo, as operações urbanas consorciadas, a transferência do direito de construir e usucapião de imóveis urbanos	Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo, Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Decreto-Lei n° 380/99, Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) que oferece instrumentos para regularização fundiária e execução de projetos de interesse público e o Código das Expropriações Lei n° 68/99.
Lei de Parcelamento do Solo.	A Lei n° 6766/79 estabelece os critérios e padrões para os projetos de parcelamento do solo urbano, como a subdivisão de gleba, lotes, arruamentos e implantação de infraestrutura urbana	Lei n° 60/07, Regime Jurídico de Urbanização e Edificação (RJUE), que trata da edificação, urbanização, loteamentos, remodelação de terrenos e utilização de edifícios e usos do solo para fins não agrícolas,
INSTRUMENTOS	BRASIL	PORTUGAL
Programa Nacional da Política de Ordenamento Territorial (PNPOT)	Não há no Brasil um programa nacional ou uma política de ordenamento territorial.	Estabelece as diretrizes nacionais para o ordenamento territorial, como controle aos empreendimentos em área urbana e rural e indica a cooperação com planos semelhantes na União Europeia para o Ordenamento do Território da União.
Planos sectoriais (PS)	Há no Brasil programas voltados ao transporte, mobilidade urbana, saúde, cultura e meio ambiente, embora estes não tenham efeito como instrumentos de ordenamento territorial.	Planos relativos a diversas áreas da administração central tais como transportes, comunicações, saúde, cultura ou ambiente.

INSTRUMENTOS	BRASIL	PORTUGAL
Planos Regional de Ordenamento Territorial (PROT).	Não há no Brasil programas regionais de ordenamento territorial.	Definem os objetivos do planejamento territorial para as cinco regiões de Portugal, surgem da fragmentação do PNPT e dos planos <i>sectoriais</i> e constituem o quadro de referências dos PIMOT e PMOT e reafirmam a busca de cidades compactas existentes no Programa Nacional para áreas urbanas e rurais.
Planos Intermunicipais de Ordenamento Territorial (PIMOT).	Não há no Brasil planos intermunicipais de ordenamento do território.	Conciliam os PMOT de municípios adjacentes para uma articulação socioeconômica dos municípios envolvidos no plano. São de elaboração facultativa e servem ao redimensionamento de redes de infraestrutura, como vias e sua integração.
Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT)	Não há no Brasil a Lei Federal nº 12.651/12, que não se trata de um plano, e sim de uma atualização do Código Florestal Brasileiro, Lei nº 4.771/65.	Estabelecem a salvaguarda de recursos e valores naturais e o regime de gestão compatível com a utilização sustentável do território.
Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POOC)	No Brasil o Código Florestal estabelece faixas de proteção e preservação das áreas verdes junto a corpos d'água e a Lei nº 7.661/88, que Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro.	Define restrições para as áreas costeiras para proteger as características do litoral. Abrange águas marítimas costeiras e interiores, respectivos leitos e margens e faixas de proteção.
Plano de Ordenamento de Áreas Protegidas (POAP)	Há no Brasil legislação que protege a vegetação destas como no caso do Código Florestal.	Garante a proteção e preservação de áreas que compõem o patrimônio natural, como as Reservas Naturais, Parques Nacionais, Parques Naturais e Paisagens Protegidas.
Plano de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas (POAAP)	A Lei nº 9.433/97 institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.	Define as utilizações de águas públicas e da ocupação das zonas de proteção associadas às mares e lagos.
Plano de Ordenamento dos Estuários (POE)	A Lei nº 9.985/00 institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza que trata entre outros dos estuários.	Visa a proteção das águas, leitos e margens dos ecossistemas que as habitam, assim como a valorização social, econômica e ambiental da orla terrestre envolvente.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Como se observa no Quadro 5 a seguir, a Constituição Brasileira institui o Plano Diretor como lei básica da política urbana, bem como indica alguns outros instrumentos, como o IPTU Progressivo no Tempo e o parcelamento e edificação compulsórios, estes que só foram regulamentados com a Lei 10.257/01. Já no caso português, a Constituição nada fala em Planos Diretores, controle da expansão urbana ou cidades compactas. Tais questões somente emergem posteriormente com a aprovação do PNPO, elaborado sob a inspiração da Carta Europeia de Ordenamento do Território. Os instrumentos de ordenamento territorial portugueses são em maior número, pois enquanto no Brasil a Política Urbana Nacional se baseia no Estatuto da Cidade como Lei Federal, em Portugal há, além da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo, dois Regimes Jurídicos: o de instrumentos de gestão territorial (Decreto-Lei n° 380/99) e o de urbanização e edificação (Decreto-Lei n° 28/10), e o Código das Expropriações Lei 68/99. Todos estes são aplicáveis por qualquer nível da administração pública sem estar previsto em qualquer um dos Planos Diretores municipais. Completando este quadro, a PNPO e os PROT trazem recomendações e diretrizes visando à contenção da fragmentação e dispersão urbana, e para obtenção de cidades mais compactas.

Quadro 5: Instrumentos de política urbana do Brasil e de Portugal.

INSTRUMENTOS	BRASIL	PORTUGAL
Plano Diretor municipal.	Pelo Estatuto da Cidade o Plano Diretor deve atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade, assegurando qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento das atividades econômicas e fazendo cumprir a função social da propriedade urbana e é obrigatório para municípios a partir de 20 mil habitantes	Segundo o Decreto-Lei 69/90, o Plano Diretor municipal estabelece a estrutura espacial do município, a classificação dos solos e os índices urbanísticos, visando o desenvolvimento econômico, resolvendo o déficit habitacional, distribuindo os equipamentos e infraestruturas, sendo obrigatório para todos os municípios.
Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios:	Previsto no Estatuto da Cidade induz a urbanização dos vazios urbanos. É aplicado através de lei complementar ao Plano Diretor para determinar o parcelamento, a edificação e utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.	A imposição da obrigação de reabilitar, obras coercivas e arrendamento forçado (RJRU) força o proprietário de imóvel construído a conclusão das obras de restauração visando à segurança funcional, estrutural e construtiva, possibilitando sua utilização. Também a Venda forçada obriga os proprietários que não realizem as obras devidas a sua alienação em leilão público para outro particular.
IPTU Progressivo no Tempo:	O Estatuto da Cidade e a Constituição Federal preveem o uso desse instrumento caso o proprietário utilizar seu imóvel como forma de obrigar que se construa ou que se venda o imóvel..	Não há nos instrumentos de ordenamento equivalentes ao IPTU progressivo, sendo o Imposto Municipal sobre Imóveis. (IMI) o equivalente português do IPTU.
Desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública.	Permite exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizados o seu devido aproveitamento, caso contrário, o imóvel fica sujeito ao parcelamento ou edificação compulsórios e pagamento de IPTU progressivo.	Expropriação aplicada a edifícios e frações quando estes sejam necessários para operações de reabilitação urbana, pelo não cumprimento pelos proprietários de seus deveres de reabilitação. A Reestruturação da propriedade dá direito a expropriação de faixas para abertura, alargamento ou

		regularização de ruas e lugares públicos, de terrenos para seu aproveitamento urbano e prédios urbanos que devam ser reconstruídos ou remodelados.
INSTRUMENTOS	BRASIL	PORTUGAL
Consórcio Imobiliário.	É uma forma de viabilizar os planos de urbanização ou de edificação, pelo qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel recebendo em troca unidades urbanizadas e edificadas.	Empreitada única , pela qual a entidade gestora representando os proprietários pode contratar e promover reabilitação de um conjunto de edifícios, podendo incluir a elaboração do projeto e a sua execução podendo constituir parte de um contrato de reabilitação.
Usucapião Especial de Imóvel Urbano.	Dá ao ocupante de um lote não superior e 250 m ² a posse do mesmo, contanto que não tenha outra propriedade. Podendo ser concedida tanto de individualmente ou de forma coletiva.	Não há nos instrumentos de ordenamento equivalente à Usucapião.
Concessão de Uso Especial para fins de moradia.	Concede o uso para fins de moradia da área ou edificação em lote de até 250 m ² para o morador que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural.	Não há nos instrumentos de ordenamento equivalente a Concessão de Uso, embora a Servidão que consiste na possibilidade de alocação das atividades públicas em áreas de intervenção urbana também diminua a necessidade de novas áreas para uso público.
Direito de Superfície:	Pode ser gratuita ou onerosa permite o uso e edificação no imóvel para os diversos fins urbanos.	Não há nos instrumentos de ordenamento equivalente ao Direito de superfície.
Direito de Preempção	Serve para aquisição de áreas pelo Poder Público para regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, entre outros usos.	O Direito de Preferência dá prioridade a Entidade Gestora de imóveis situados em área de reabilitação urbana, que devam ser objeto de intervenção.
Outorga onerosa do	É o direito de construção superior ao limite estabelecido	Não há nos instrumentos de ordenamento equivalente a

direito de construir:	pele coeficiente de aproveitamento, para tanto paga-se o valor da outorga a ao Poder Público ou se constrói equipamentos urbanos ou conjuntos habitacionais de interesse social.	Outorga Onerosa do direito de construir.
Transferência do Direito de Construir:	Permite ao proprietário de algum imóvel exercer em outro local, ou alienar o direito de construir previsto no Plano Diretor, ou quando o Poder Público a utilizar para implantação de equipamentos urbanos, preservação de imóvel de interesse público diverso ou para servir a programação de regularização fundiária.	Não há nos instrumentos de ordenamento equivalente a Transferência do direito de construir.
Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)	A partir das conclusões tiradas do EIV, pode-se aprovar a execução do empreendimento ou atividade, estabelecendo condições ou contrapartida para o seu funcionamento, ou então se pode impedir a sua realização.	Não há nos instrumentos de ordenamento equivalente ao Estudo de Impacto de vizinhança.
Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto do Meio Ambiente	Nesse estudo, avaliam-se todas as obras e todas as atividades que possam causar séria deterioração ao meio ambiente.	Não há nos instrumentos de ordenamento equivalente ao Estudo de Impacto de Ambiental e do Relatório de IMPaccto do Meio Ambiente.
Operações urbanas consorciadas	Consiste em um plano urbanístico em escala quase local, no qual são trabalhados elementos de difícil tratamento nos planos mais genéricos, como a altura das edificações, relações entre espaço público e privado, reordenamento da estrutura fundiária, etc.	O Plano de Urbanização fornece referência <i>para a</i> aplicação das políticas urbanas e definindo a estrutura urbana, o regime de uso do solo ao fixar os índices e parâmetros urbanísticos e o traçado da rede viária e das infraestruturas principais.
Zonas de Especial Interesse Social	Permite que o Poder Público dar tratamento diferenciado a uma determinada área, em geral, ocupada por favela, loteamento irregular ou conjunto habitacional de baixa renda, para regularização fundiária e implantação de conjuntos habitacionais de interesse social.	Não há nos instrumentos de ordenamento equivalente as Zonas de Especial Interesse Social.
Ordem de	Não há no Estatuto da Cidade instrumentos equivalente a ordem de demolição.	A entidade gestora pode ordenar a demolição dos edifícios a

Demolição.		que faltem os requisitos de segurança e salubridade, indispensáveis ao fim a que se destinam e cuja reabilitação seja inviável.
INSTRUMENTOS	BRASIL	PORTUGAL
Possibilidade de determinação do nível de conservação dos prédios urbanos.	Não há no Estatuto da Cidade instrumentos equivalente a Possibilidade de determinação do nível de conservação dos prédios urbanos.	Determina a verificação do estado de conservação de prédios no meio urbano e indica os instrumentos cabíveis para o efeito de reabilitação urbana.
Identificação de prédios ou frações devolutas.	Não há no Estatuto da Cidade instrumentos equivalente a Identificação de prédios ou frações devolutas.	Fornece à entidade gestora a identificação dos imóveis passíveis de serem usados em operações urbanas.
Construção de fundo de compensação.	Há no Estatuto da Cidade a previsão na necessidade de se constituir um Fundo de Urbanização para o recolhimento dos valores arrecadados com instrumentos como outorga onerosa, IPTU progressivo, entre outros.	Aplicadas à compensação de proprietários e empreendedores, nos caso de perequação.
Perequação compensatória	Não há no Estatuto da Cidade instrumentos equivalente a Perequação compensatória.no âmbito das operações de reabilitação urbana.	Serve à divisão de benefícios aos proprietários de imóveis contíguos a áreas de grandes empreendimentos definindo-se a densidade média onde haveria somente área verde, recebendo a possibilidade de edificar em área de outro proprietário.
Lei de Zoneamento.	Estabelecida pelo Plano Diretor municipal.	Estabelecida pelo Plano Diretor municipal.
Plano de Pormenor.	Não há no Estatuto da Cidade instrumentos equivalente para o Plano de Pormenor.	Estabelece a concepção do espaço urbano, dispondo sobre usos do solo e condições gerais de edificação, quer para novas edificações, quer para transformação das edificações

		existentes, caracterização das fachadas dos edifícios e arranjo dos espaços livres.
--	--	---

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme o Quadro 5, os instrumentos previstos na legislação brasileira são bastante distintos, sendo maior o número dos oferecidos pelo Estatuto da Cidade. Em comum encontramos os Planos Diretores municipais, embora a comparação entre o Plano Diretor de Piracicaba e o de Santarém demonstre maior detalhe quanto a tipologia, usos, diretrizes e normas aplicadas a cada zona da cidade, sendo o português mais geral. Os instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsória, pagamento com títulos da dívida pública, direito de preempção e zoneamento são semelhantes nos dois casos. As principais diferenças estão no fato dos instrumentos portugueses poderem ser aplicados a qualquer momento, sem estarem previstos nos Planos Diretores, cuja elaboração é abordada no Quadro 6 a seguir, e a existência em diversos municípios portugueses nos Planos de Urbanização e de Pormenor.

Quadro 6: Planos Diretores Municipais no Brasil e em Portugal.

ITEM	BRASIL	PORTUGAL
Elaboração.	Elaborado pelo Poder Executivo (Prefeituras Municipais) no âmbito de suas secretarias ou por escritórios especializados, ou mesmo universidades que tenham sido contratadas por licitação e aprovado pelo legislativo (Câmara Municipal).	Elaboração pelo Poder Executivo que os municípios portugueses é chamado de Câmara Municipal* com a contratação de escritórios e universidades e aprovado pelo legislativo (Assembleia Municipal)**.
Fases de elaboração.	Diagnostico técnico elaborado pelas comissão executora, comitê gestor da prefeitura e consultoria, ou por empresas e universidades contratadas e participativo, após o diagnóstico faz-se a declaração dos objetivos gerais, elaboração das diretrizes, definição dos artigos, normas, zoneamento e instrumentos sejam os dispostos pelo Estatuto da Cidade, enviado à Câmara Municipal para discussão aberta e posterior votação.	Diagnostico técnico realizado pela Câmara Municipal e/ou por empresas ou institutos devidamente contratados. Avaliação dos diagnósticos por representantes regionais de cada órgão dos ministérios, elaboração de cenários, discussão pelos membros da Assembleia Municipal, aprovação de publicação da lei.
Conteúdo geral dos Planos Diretores.	Diretrizes para o ordenamento e desenvolvimento da cidade e do município, zoneamento urbano com as normas de uso e ocupação, coeficientes e índices urbanísticos, indicação dos instrumentos tributários, urbanísticos e de gestão popular, indicação de leis complementares e revisão a cada dez anos.	Diretrizes para o ordenamento e desenvolvimento urbano e municipal, zoneamento urbano com zonas urbanas de alta, média e baixa ocupação e zonas urbanizáveis com as possibilidades e restrições de uso e ocupação, coeficientes e índices para cada zona, indicação das RAN e REN e suas restrições, tem previsão de revisão a cada dez anos.

* Câmara Municipal é o nome dado ao poder executivo municipal e equivale à Prefeitura Municipal nos municípios brasileiros.

** Assembleia Municipal é o nome dado ao poder executivo municipal e equivale à Câmara dos Vereadores nos municípios brasileiros.

Elaborado pelo autor.

Como se observa no Quadro 6, as principais diferenças entre os Planos Diretores municipais brasileiros e portugueses são quanto a sua elaboração, uma vez que por força do Estatuto da Cidade, no Brasil, o processo de elaboração, votação e gestão são participativos, enquanto em Portugal a participação é representativa por incluir somente os representantes das juntas de freguesia e dos comitês regionais de entidades governamentais. Também a escala do plano brasileiro é mais detalhada, enquanto em Portugal é mais genérica. E, por fim, no Brasil o Plano Diretor incorpora os instrumentos do EC, bem como as áreas de aplicação das mesmas. Quanto ao parcelamento do solo as diretrizes são dadas pela legislação comparada no Quadro 7 a seguir.

Quadro 7: Parcelamento do solo no Brasil e em Portugal.

ITEM	BRASIL	PORTUGAL
Requisitos ambientais.	Segundo a Lei 6766/79, é vetado na zona rural os parcelamento de áreas de risco, como terrenos insalubres, alagáveis ou geologicamente instáveis e de declividade acentuada. Devem ser preservadas às áreas de preservação permanente (APP) e as áreas de vegetação protegidas.	O Decreto-Lei nº 448/91 estabelece como requisitos ambientais a limpeza e higiene, a conservação das espécies vegetais existentes, bem como a plantação de novas espécies vegetais adequadas ao local, manutenção dos equipamentos de lazer e respeito aos limites das RAN e REN.
Requisitos urbanísticos.	A Lei 6.766 estabelece que o projeto é elaborado pelo proprietário da gleba, obedecendo as diretrizes urbanísticas emitidas pela prefeitura. Cabe ao empreendedor realizar as obras de infraestrutura, sendo que os lotes devem estar inseridos em um tecido urbano bem projetado e dotado de infraestrutura pública proporcional à densidade populacional prevista. O projeto deve conter sistema viário estruturado e hierarquizado, que se comunique com o sistema viário urbano de entorno e deve conter as reservas destinadas às áreas verdes, APP, áreas institucionais e faixas <i>non aedificandi</i> junto a avenidas e estradas.	Os novos parcelamentos do solo devem atender aos coeficientes, índices e restrições estabelecidas pelos Planos Diretores municipais para cada zona, bem como os estabelecidos nos Planos de Pormenor e nos Planos de Urbanização. Os projetos são submetidos à Câmara Municipal, nos quais devem constar o arruamento e sua ligação às vias contíguas, áreas institucionais, áreas institucionais públicas e de lazer, faixas <i>non aedificandi</i> e as áreas de preservação e recuperação histórica e ambiental.

Fonte: Elaborado pelo autor.

No que se refere ao parcelamento e uso do solo, há várias semelhanças entre normas gerais nos dois casos, conforme o Quadro 7, com algumas diferenças quanto às áreas de preservação. No caso português, há as reservas ecológicas e agrícolas nacionais dentro e fora do perímetro urbano e, no caso brasileiro, as áreas de preservação permanente e as áreas verdes. Outra diferença é a possibilidade de alteração de parâmetro urbanístico através dos Planos de Urbanização e de Pormenor, que não tem similar na legislação brasileira.

Já os perímetros urbanos constituem leis que delimitam a fronteira legal entre o urbano e o rural e que deveriam servir a contenção da expansão urbana e são delimitados de forma diferentes nos dois casos, segundo o Quadro 8 a seguir.

Quadro 8: Perímetros urbanos no Brasil e em Portugal.

ITEM	BRASIL	PORTUGAL
Delimitação	Segundo o Estatuto da Cidade a alteração do perímetro é feito através de projeto específico que contenha a demarcação do novo perímetro urbano, a delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial, em função de ameaça de desastres naturais, entre outras, sendo que a aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico, e deverá obedecer às suas disposições.	O Decreto-Lei nº 400/84 estabeleceu que o perímetro é definido pelos pontos distanciados 50 metros do eixo daqueles arruamentos no sentido transversal e 30 metros da última edificação do núcleo, no sentido do arruamento. Também definido pelo DL 69/90, Art. 9, Inciso 3, o Plano de Urbanização define uma organização para o meio urbano, alterando o perímetro urbano.
Alteração.	Através de projeto de lei de alteração a ser enviado ao legislativo municipal, devendo ser debatido e votado em audiências públicas.	Modificado através de alterações no Plano Diretor municipal ou por Planos de Urbanização e de Pormenor.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com as normas estabelecidas pela mudança do Art. 42 do Estatuto da Cidade pela Lei nº 12.608/12, para alteração de perímetros em áreas de risco e, no caso português, com o Decreto-Lei de 1984, conforme o Quadro 8, existe uma maior clareza nos parâmetros a serem seguidos, o que não impediu a ampliação dos mesmos. A diferença reside na a forma, sendo caso brasileiro por alterações a lei e no caso português por Planos de Urbanização e de Pormenor. Cabe ressaltar que, devido à atual crise econômica que se passa em Portugal, tem havido a diminuição das freguesias em cada município, através da extinção dos perímetros e transformação destas freguesias em aglomerado urbano, sem perímetro. Sem este, contudo, não há a possibilidade de expansão urbana, que fica agora restrita as freguesias e às cidades.

Os instrumentos que podem ser aplicados ao controle da expansão da malha urbana de forma fragmentada estão indicados no Quadro 9 a seguir.

Quadro 9: Instrumentos de controle da expansão urbana no Brasil e em Portugal.

INSTRUMENTOS	BRASIL	PORTUGAL
Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios:	Previsto no Estatuto da Cidade induz a urbanização dos vazios urbanos. É aplicado através de lei complementar ao Plano Diretor para determinar o parcelamento, a edificação e utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.	A imposição da obrigação de reabilitar, obras coercivas e arrendamento forçado (RJRU) força o proprietário de imóvel construído a conclusão das obras de restauração visando à segurança funcional, estrutural e construtiva, possibilitando sua utilização. Também a Venda forçada obriga os proprietários que não realizem as obras devidas a sua alienação em leilão público para outro particular.
IPTU Progressivo no Tempo:	O Estatuto da Cidade e a Constituição Federal preveem o uso desse instrumento caso o proprietário utilizar seu imóvel como forma de obrigar que se construa ou que se venda o imóvel..	Não há nos instrumentos de ordenamento equivalentes ao IPTU progressivo, sendo o Imposto Municipal sobre Imóveis. (IMI) o equivalente português do IPTU.
Desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública.	Permite exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizados o seu devido aproveitamento, caso contrário, o imóvel fica sujeito ao parcelamento ou edificação compulsórios e pagamento de IPTU progressivo.	Expropriação aplicada a edifícios e frações quando estes sejam necessários para operações de reabilitação urbana, pelo não cumprimento pelos proprietários de seus deveres de reabilitação. A Reestruturação da propriedade dá direito a expropriação de faixas para abertura, alargamento ou regularização de ruas e lugares públicos, de terrenos para seu aproveitamento urbano e prédios urbanos que devam ser reconstruídos ou remodelados.
Operações urbanas consorciadas	Consiste em um plano urbanístico em escala quase local, no qual são trabalhados elementos de difícil tratamento nos planos mais genéricos, como a altura das edificações, relações entre espaço público e privado, reordenamento da estrutura fundiária, etc.	O Plano de Urbanização fornece referência <i>para</i> a aplicação das políticas urbanas e definindo a estrutura urbana, o regime de uso do solo ao fixar os índices e parâmetros urbanísticos e o traçado da rede viária e das infraestruturas principais.
Perequação compensatória	Não há no Estatuto da Cidade instrumentos equivalente a Perequação compensatória.no âmbito	Serve à divisão de benefícios aos proprietários de imóveis contíguos a áreas de grandes empreendimentos definindo-se a

	das operações de reabilitação urbana.	densidade média onde haveria somente área verde, recebendo a possibilidade de edificar em área de outro proprietário.
INSTRUMENTOS	BRASIL	PORTUGAL
Lei de Zoneamento.	Estabelecida pelo Plano Diretor municipal.	Estabelecida pelo Plano Diretor municipal.
Plano de Pormenor.	Não há no Estatuto da Cidade instrumentos equivalente para o Plano de Pormenor.	Estabelece a concepção do espaço urbano, dispondo sobre usos do solo e condições gerais de edificação, quer para novas edificações, quer para transformação das edificações existentes, caracterização das fachadas dos edifícios e arranjo dos espaços livres.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme o Quadro 9, dentre os instrumentos urbanísticos brasileiros que servem ao controle da expansão urbana fragmentada e dispersa tem-se o IPTU progressivo e o parcelamento e edificação compulsórios, são instrumentos que diminuem a pressão pela ocupação de novas áreas. Apesar de previstos em praticamente todos os novos Planos Diretores, não notícias de efetiva aplicação em algum município brasileiro.

O perímetro urbano é, ao mesmo tempo barreira e fator de atração do crescimento da malha urbana, conforme Silva (1995) é a partir dele que se definem as zonas urbanizáveis do município. Contudo, esse limite tem sido normalmente alterado para atender aos interesses do mercado imobiliário, como no caso de Piracicaba demonstrado por Otero (2011). No caso de Santarém, as exigências dentro do perímetro urbano induzem a promoção de empreendimentos na zona rural, enquanto suas grandes dimensões atraem também o crescimento da malha urbana para as Zonas Urbanizáveis. Tal realidade tem levado a administração pública de Santarém, assim como de outros municípios portugueses, a eliminar algumas freguesias, pois estas possuem perímetros urbanos, mas sua transformação em aglomerados urbanos elimina os perímetros e com eles as áreas urbanizáveis. Isso, em tese, impede que se expandam e promovem seu adensamento.

Também no caso português, os Planos de Pormenor, Planos de Urbanização e a perequação permitem aos municípios exigir a compensação aos proprietários de imóveis contíguos aos do beneficiado por grandes empreendimentos. Permite ainda, em tese, um maior controle da dispersão e fragmentação urbana, pois podem integrar um programa de urbanização baseado no adensamento e na geração de cidades mais compactas. Mas, segundo Oliveira (2011), esse controle ainda não ocorre devido a inexistência de programas de urbanização nos municípios portugueses.

Em relação ao perímetro urbano, Portugal já possui regras claras para delimitação há décadas, enquanto no Brasil, somente com a alteração do Estatuto da Cidade em 2012 se estabeleceu regras atuais e claras para delimitação do perímetro. Contudo, mesmo com regras claras, a prática de ampliação dos perímetros urbanos continua, no caso brasileiro, através de alteração ao Plano Diretor e Lei do Perímetro Urbano, como exposto por Otero (2011) ao analisar o processo de alteração do Plano Diretor de Piracicaba. No caso português, isso ocorre através dos Planos de Pormenor, como indica Oliveira (2011) através da alteração pontual do zoneamento de qualquer área do território municipal dentro ou fora do perímetro urbano. Como indica Costa (2009) os PP, embora não sejam obrigatórios e nem tampouco existentes em todos os municípios portugueses, podem tornar qualquer parcela do território municipal em área urbana, com exceção das áreas de RAN e REN e outras indicadas em planos e legislações setoriais, como as que cuidam da orla marítima.

A dispersão da malha urbana em território português, após os PDMs, vêm através de zonas urbanizáveis superdimensionadas e com a inexistência de instrumentos que realmente obriguem a liberar terrenos para urbanização dentro do perímetro urbano. A estrutura do planejamento português, baseada no PDM, Planos de Urbanização e Planos de

Pormenor indicam a falta de um programa, sendo que ainda teria que contar com o acompanhamento e de uma gestão articulada entre o legislativo e executivo, para que novos empreendimentos sejam contíguos às áreas já consolidadas.

Os Planos de Pormenor podem ser feitos através de contrato para planejamento, segundo o Art. 6º do Decreto-Lei nº 80/99. Este contrato permite que seja feito o PP por particulares para enquadrar os interesses privados ao Plano Diretor, embora haja uma controvérsia jurídica, por, em tese, não dever ser possível. O correto seria um PP de interesse particular, com feitoria pelo Poder Público com contratos sob exercício do Poder Público no qual o PP seria elaborado pelo executivo e aprovado pelo legislativo. Por exemplo, a avaliação de Impacto Ambiental é feita através da apreciação pública do Estudo de Impacto de Ambiental. Nos PP, é feito pela iniciativa privada, ela mesma fazendo a avaliação ambiental. Cabe salientar que o PU podem ser aplicado à zona urbana e rural e pode reclassificar os solos de rural para urbano.

Na zona rural, pode haver construções de turismo residencial para pessoas da cidade que queriam viver no campo, bem como loteamentos para o turismo, o que pode ser visto como uma forma de contornar a lei. Aumentando a polêmica, o PROT-OVT, Portugal (2009) prevê casas para famílias em terrenos com 4 hectares, sendo que por lei, um PROT não deveria conter essa permissão, abrindo brecha a discussões e permissões. Assim, empreendedores podem comprar áreas para implantação de equipamentos fora do perímetro urbano, por serem mais baratos em áreas não afetadas da RAN.

Pela lei portuguesa, segundo Costa (2009), o solo urbano engloba o solo urbanizado (o que já contém infraestrutura) e o urbanizável (aquele que é susceptível de urbanização), também chamado de solo de urbanização programada, embora, como já referido acima, não haja instrumentos de programação. No que serve ao controle da urbanização fragmentada, segundo o Art. 118 do DL 80/99, o particular tem que adequar suas pretensões às metas e prioridades já estabelecidas, ou seja, primeiro a administração programa e depois o particular intervém. Porém, na prática os interesses particulares se sobrepõem aos interesses coletivos.

Como principais diferenças entre o sistema brasileiro e o português tem-se que em Portugal há um programa nacional, planos regionais e intermunicipais de ordenamento territorial, que entre suas diretrizes trazem a busca de geração de cidades mais compactas, do melhor aproveitamento dos recursos energéticos e da preservação ambiental, bem como da manutenção das áreas rurais que vem sendo alvo de empreendimentos imobiliários, de dispersão e fragmentação urbana devido à perda de população e de importância econômica.

Outro ponto relevante diz respeito à sincronia entre as diretrizes e normas nacionais e o que se pratica na esfera local, pois no Brasil os planos diretores se tornaram realmente obrigatórios para uma significativa parcela dos municípios a partir do Estatuto da Cidade, enquanto em Portugal já eram obrigatórios para todos os municípios portugueses, por determinação da constituição antes da implantação do PNPOT e dos PROT. Isto gerou desajustes entre as diretrizes nacionais e regionais e os instrumentos municipais, levando a uma série de alterações nos mesmos, uma vez que as revisões são onerosas e demasiado demoradas devido as etapas que compõem no caso dos PDMs portugueses. Assim, embora defasados e genéricos quanto ao zoneamento, que estabelece grandes áreas urbanizáveis, a existência de Planos de Urbanização e Planos de Pormenor, que podem ser utilizados para criação de um programa de urbanização liberando somente empreendimentos em áreas contíguas às áreas urbanas atuam como solução para a desatualização dos planos diretores municipais, ao mesmo tempo em que possibilitam o controle das ampliações dos perímetros urbanos e fragmentação do tecido urbano.

O instrumento de perequação, pela qual os ônus e valorizações decorrentes de grandes empreendimentos são divididos entre o proprietário da área na qual será implantado o empreendimento, e os proprietários das áreas a ela contíguas, tornando este um recurso interessante a ser pensado no Brasil, especialmente em relação à aprovação de condomínios horizontais e verticais, *shopping centers* e grandes mercados, entre outros.

Cabe indicar que Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial apresenta instrumentos semelhantes aos do Estatuto da Cidade, exceto pela perequação e pelos instrumentos do Estatuto da Cidade serem em maior número. Porém, têm que ser implementados através de Planos Diretores, o que no caso do RJIGT pode ser utilizados por qualquer administração, a qualquer momento que se faça necessário.

Embora bastante semelhantes, os Planos Diretores dos municípios portugueses são feitos em escalas de pouco detalhe e, portanto, apresentam coeficientes altos e genéricos, tendo no Plano de Urbanização e Plano de Pormenor elementos de adequação entre a realidade urbana, os interesses públicos e a lógica do setor privado. Por outro lado, os PDM brasileiros têm a vantagem dos Planos Diretores Setoriais para as diversas áreas do município, embora, em grande parte, estes planos não terem sido aprovados.

O controle da expansão urbana e a mitigação dos impactos sociais, ambientais e econômicos negativos dela decorrentes, indicados por Carvalho (1993), Sposito (2004), Sposito (2011), Villaça (1998) já se tornou objetivo explicitado no PNPOT, nos PROT, e PMOT, mesmo que em parte isso se dê para alinhar a gestão do território português aos

princípios da Carta Europeia de Ordenamento do Território. Contudo, estes são anteriores aos Planos Diretores municipais, que tiveram que se adequar a essas novas diretrizes através de inúmeras alterações. O controle exercido nas zonas urbanas portuguesas tem levado a fragmentação urbana para as áreas rurais, além da ausência de um programa de urbanização e estratégias do mercado imobiliário para aprovação de empreendimentos na zona urbana e rural. Por outro lado, no Brasil, a criação de cidades mais compactas não aparece como objetivo do planejamento e gestão territorial urbana, mais voltado a promoção da função social da cidade e da propriedade urbana e da regularização fundiária.

Como pontos positivos do modelo português, pode-se indicar os programas nacionais, regionais e intermunicipais de ordenamento territorial, compostos por diretrizes, objetivos e estratégias de desenvolvimento econômico e social e de ordenamento territorial para áreas urbanas e agrícolas. No urbano, é clara a opção por cidades compactas, não ocorrendo isso no Brasil.

A possibilidade de aplicação de qualquer um dos instrumentos do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT); o Regime Jurídico de Urbanização e Edificação (RJUE) e do Código das Expropriações, sempre que necessários, sem que estejam previstos nos planos diretores municipais é outro ponto positivo. O IPTU progressivo e a edificação compulsória, previstos no Estatuto da Cidade, são atraentes às necessidades portuguesas. Por fim, os Planos de Urbanização e os Planos de Pormenor, que em conjunto com os instrumentos dos Regimes Jurídicos Decreto-Lei nº 380/99 e com um programa de urbanização constituem, em tese, uma solução para a fragmentação e dispersão urbana. Outro ponto a ser destacado é a participação popular trazida pelo Estatuto da Cidade na elaboração de Planos Diretores e outras leis municipais, o que não existe em Portugal, uma vez que a participação na elaboração dos PDM portugueses engloba representantes das entidades e do governo e os representantes das juntas de freguesias, não a população como um todo.

CONCLUSÃO

Assim como ocorre em diversas cidades do mundo a expansão urbana desordenada tem gerado tecidos urbanos fragmentados e dispersos nas cidades brasileiras e portuguesas. A expansão da área urbana das cidades brasileiras é influenciada por interesses especulativos e lógicas de morar e viver das classes de menor poder aquisitivo, no caso das ocupações irregulares, bem como pela construção de condomínio fechados para classes de alto, médio e baixo poder aquisitivo. Já nas cidades portuguesas há uma gene da ocupação dispersa de origem histórica, além de interesses de atores que ganham com promoção de novos empreendimentos imobiliários. De qualquer forma, estes processos geram ônus às administrações públicas e à população residente em fragmentos do tecido urbano distantes do centro e situada em áreas, ambientalmente frágeis ou impróprias.

A existência no Programa Nacional da Política de Ordenamento Territorial (PNPOT) a partir de 2007 e dos Planos Regionais de Ordenamento Territorial para o território português trouxe aos planos diretores dos municípios portugueses uma serie de alterações, entre elas a busca por promoverem cidades mais compactas, o que implica o controle da fragmentação e dispersão urbana. Tal realidade leva a um primeiro questionamento: Por que tais instrumentos aplicáveis a estes processos ainda não constam na política publica urbana brasileira? Pois no Brasil o Estatuto da Cidade de julho de 2001 tem por base a busca da realização da função social da propriedade urbana e da cidade através da eliminação ou pelo menos diminuição dos vazios urbanos, a regularização fundiária e a gestão democrática da cidade pela obrigatoriedade da elaboração de planos diretores participativos para todas as cidades com população a partir de vinte mil habitantes, entre outras, bem como para todos os municípios que queiram planejar sua expansão urbana e seu desenvolvimento, conforme prevê a Constituição Federal de 1988 e a Constituição do Estado de São Paulo de 1989.

As estruturas administrativas brasileira e portuguesa apresentam diferenças, assim como as divisões dos territórios em nível nacional, regionais no caso português e municipal. Também os programas, planos e instrumentos são em sua maioria diferentes. A partir da análise e comparação da estrutura de gestão, das legislações e dos instrumentos de ordenamento territorial previstos na legislação brasileira e portuguesa pode-se concluir que os municípios portugueses contam com alguns recursos interessantes de serem pensados para o controle do processo de expansão urbana fragmentada existente em diversos municípios brasileiros, preenchendo algumas lacunas, tais como os Planos de Urbanização que fornecem

a referência para aplicação das políticas urbanas definindo o uso do solo, bem como, os critérios para transformação das áreas urbanizáveis em urbanizadas. Outro instrumento urbanístico é o Plano de Pormenor, que são propostas de ocupação de qualquer área dentro do município e normatizam a implantação de infraestruturas, arruamento, áreas institucionais e públicas, bem como sua integração na paisagem.

As operações urbanas consorciadas previstas na legislação brasileira se assemelham aos Planos de Urbanização dos municípios portugueses, pois ambos são definidos como planos urbanísticos, em escala local, no qual são trabalhados elementos de difícil tratamento nos planos mais genéricos, como a altura das edificações, relações entre espaço público e privado e reordenamento da estrutura fundiária.

O Estatuto da Cidade não apresenta instrumentos específicos e diretos para o controle da fragmentação decorrente da expansão urbana desordenada, nem poderia, uma vez que a busca de cidades compactas que faz parte do programa nacional e planos regionais portugueses, ainda não entraram na pauta dos programas e planos brasileiros. Apesar disso, entende-se que instrumentos como o IPTU progressivo no tempo e a Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, embora sejam inicialmente pensados para realizar forçadamente a eliminação dos vazios urbanos em lotes e glebas e assim, promover a função social da propriedade e dos lotes urbanos, também diminuem a necessidade de ampliação da área urbanizada nas periferias.

Alguns instrumentos encontrados na legislação de Portugal são semelhantes aos existentes no Brasil, como o Parcelamento e Edificação compulsória, uma vez que se tem em Portugal, entre outros instrumentos, a Imposição da obrigação de reabilitar, obras coercivas e arrendamento forçado, bem como a Venda forçada pela qual se obriga aos proprietários de imóveis construídos a conclusão das obras de restauração possibilitando sua utilização. Também a Reestruturação da propriedade dá direito a expropriação de faixas para abertura, alargamento ou regularização de ruas e lugares públicos e a Expropriação aplicada a edifícios e frações quando estes forem necessários para operações de reabilitação urbana. Estes podem ser comparados a Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, instrumento previsto no Estatuto da Cidade.

O sistema de gestão do ordenamento territorial português que vai da esfera nacional, passando pelo regional e intermunicipal até o municipal, mostrou-se bastante interessante tanto do ponto de vista de suas possibilidades, como de sua fragilidade, uma vez que os PNPOT e PROT vieram depois dos planos diretores municipais levando a necessidade de revisões dos mesmos, ou no mínimo de diversas alterações, como no caso do PDM de

Santarém. Surgem questionamentos, de como se darão as alterações do sistema de ordenamento territorial português a médio e longo prazos.

No caso de Portugal, a ocupação das áreas definidas como urbanizáveis podem ser colocadas na dependência da realização de planos de pormenor, no caso de empreendimentos para além dos coeficientes e taxas contidas no zoneamento, bem como de planos de urbanização que exijam que estes novos empreendimentos se integrem a área consolidada, o que dá as Câmaras Municipais (equivalentes às prefeituras municipais brasileiras) capacidade de aprovar ou vetar novos empreendimentos.

O Plano de Pormenor e Plano de Urbanização também oferecem a possibilidade de discussão de grandes alterações na paisagem urbana decorrentes da ocupação do solo urbanizável. Bem como a aplicação dos instrumentos do Decreto-Lei n° 380/99 de Portugal, que compõe o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT). Além desses instrumentos oferecem a possibilidade, caso haja um programa de urbanização, do controle da fragmentação e dispersão que ocorrem nas cidades portuguesas, o que tornaria a estrutura e os instrumentos de ordenamento territorial portugueses mais eficazes no controle do processo de fragmentação urbana.

Os Planos de Pormenor dispõem sobre os usos do solo e condições gerais de edificação, quer para novas edificações, quer para transformação das edificações existentes e por fim a perequação que consiste na divisão dos benefícios aos proprietários de imóveis contíguos a áreas de grandes empreendimentos, ambos os instrumentos portugueses não tem similar no Brasil, assim como o Imposto Predial, Territorial e Urbano (IPTU) progressivo no tempo não possui um correlato nos instrumentos portugueses da forma como é proposto nas cidades brasileiras.

Também o instrumento de perequação, que em tese reparte a valorização de grandes empreendimentos entre os proprietários de imóveis contíguos a estas áreas e pode ser pensado para a realidade brasileira, assim como os Planos de Pormenor e Planos de urbanização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, M. A. Sobre a memória das cidades. **Revista da Faculdade de Letras – Geografia I**, vol 14, Porto, pp. 5-26, 1998. Disponível em < http://www.revistaterritorio.com.br/pdf/04_2_abreu.pdf#page=1&zoom=auto,0,849 > Acesso em 10 dez. 2010.

ANGEL, S., SHEPPARD, S. C., CIVCO, D. L. **The dynamics of global urban expansion**. Washington DC, Transport and Urban Development Department: The World Bank, 2005, 200 p.

BARNES, K. B., MORGAN, J. M., ROBERGE, M. C., LOWE, S. **Sprawl development: its patterns, consequences, and measurement**. Center for Geographic Information Services: Towson University, Baltimore, PP. 1-25, 2002. Disponível em < http://pages.towson.edu/morgan/files/Sprawl_Development.pdf > Acesso em 20 dez 2010.

BRAGA, R. Plano Diretor Municipal: três questões para discussão. **Caderno do Departamento de Planejamento**, Presidente Prudente, v. 1, p. 15-20, 1995.

BRANCO, M. L. G. C. **Espaços urbanos: uma proposta para o Brasil**. Rio de Janeiro: EDUF RJ, 2003, 229 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei nº 4.504/64. Estatuto da Terra**. Brasília, Senado Federal. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm >. Acess em 10 nov. 2011.

BRASIL. **Lei nº 5.172. Código Tributário Nacional**. Brasília Senado Federal.. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172.htm > Acesso em 15 abr. 2011

BRASIL. **Lei nº 6766**. Brasília, Senado Federal: Centro Gráfico. 1979.

BRASIL. **Lei nº 10.257 - Estatuto da Cidade**. Brasília, Senado Federal: Centro Gráfico, 2001.

BRASIL. **Lei Complementar nº 01/67**. Estabelece os requisitos mínimos de população e renda pública e a forma de consulta prévia as populações locais para a criação de novos municípios. Brasília, Senado Federal. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp01.htm > Acessado em 10/06/2012.

BRASIL. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. **Instrução Federal 17-b/80**. Dispõe sobre o parcelamento de imóveis rurais. Disponível em < http://www2.condepefidem.pe.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=70a6993b-2117-4c52-9b72-e84646b949e4&groupId=19941 > Acesso em 20 mar. 2013.

CABRAL, J. Sexta Seção: Avaliação das políticas territoriais. In GONÇALVES, F; BENTO, J. F; PINHEIRO, Z. G. (Coord.) **Os dez anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo. Gênese e evolução do Sistema de Gestão Territorial**. Actas do Encontro Anual da Ad Urban, Lisboa, 2008, pp. 399-400.

CARVALHO, P. F. **Evolução dos Padrões Urbanos dos Conjuntos Habitacionais em Rio Claro – SP**: a Vila Elizabeth e o Conjunto Santa Maria. Rio Claro: Universidade Estadual Paulista/Instituto de Geociências e Ciências Exatas/Departamento de Planejamento Territorial e Geoprocessamento, 1993, 54f. Relatório de Pesquisa CPRT.

- CLARK, D. **Urban world/global city**, 2. ed., London, Routledge, 2003. 235 p.
- CORREA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989. 125 p.
- COSTA, C. M. M. Direito urbanístico comparado: planejamento urbano – das constituições aos tribunais luso-brasileiros. Curitiba, Juruá, 2009, 338 p.
- COSTA, E.M. – **Cidades médias e ordenamento do território. O caso da Beira Interior**. 2000, 465 f. Tese (Doutorado em Planeamento Regional e Local), Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, Lisboa.
- COSTA, F. P. S. Evolução urbana e da cobertura vegetal de Piracicaba. (Dissertação de Mestrado). Piracicaba, ESALQ – USP, 2004, 96 p.
- CRUZ, D. R. L. C. **Análise da expansão do município de Piracicaba no período de 2006-2011**. (Trabalho de Graduação) Rio Claro. UNESP, 2013, 81 p.
- FERNANDES, E. Estatuto da cidade: promovendo o encontro das agendas verde e marrom. In: STEINBERGER, M. (Org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006, 243 p.
- FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE) **Memória das estatísticas demográficas**. Disponível em < <http://www.seade.gov.br/produtos/500anos/index.php?tip=defi> > Acesso em 10 julho 2013.
- GASPAR, J. Âmbito Nacional: O território. In GONÇALVES, F; BENTO, J. F; PINHEIRO, Z. G. (Coordenadores) **Os dez anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo. Gênese e evolução do Sistema de Gestão Territorial**. Actas do Encontro Anual da Ad Urben, Lisboa, 2008. p. 143 – 154.
- GOMES, P. N. B. **A expropriação por utilidade pública como instrumento de planeamento territorial e Urbano**. 2009, 58 f. Dissertação (Mestrado em Gestão do Território e Urbanismo). Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, Lisboa.
- GONDIM, L. M. Considerações sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, n. 192, p. 6-11, 1989.
- GROSTEIN, M. D. Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos insustentáveis. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 13-19, 2001.
- HAGGET, P. **Geography – A Global Synthesis**. Harlow, Pearson Education, 2001. 864 p.
- HARVEY, D. **Condição Pós Moderna**. São Paulo: Ed. Loyola, 1992. 349 p.
- HARVEY, D. O Trabalho, o Capital e o Conflito de Classes em torno do Ambiente Construído nas Sociedades Capitalistas Avançadas. **Revista Espaço & Debates – Revista de Estudos Regionais e Urbanos**. Rio de Janeiro, n 6, p. 6–35, 1982.
- HARVEY, David. **Espaços de Esperança**. São Paulo: Loyola, 2000. 382 p.
- HERBERT, D.; THOMAS, C. - **Cities in space: city as place**. Londres, Fulton David Publishers, London, 1995, 378 p.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades**. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php> >. Acesso em 20 abr. 2012.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE). **Dados estatísticos sobre população**. Disponível em < http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_base_dados >. Acesso em 05 out. 2012.

JUERGENSMEYER, J. C.; ROBERT, T. **Land use planning and development regulation law**. St. Paul, Thomson West, 2003. 688 p.

LACERDA, N., MARINHO, G., BAHIA, C., QUEIROZ, P., PECCHO, R. Planos diretores municipais. Aspectos legais e conceituais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, v. 7, p. 55 – 72, 2005.

LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. 178 p.

LIMA, R. S. **Expansão urbana e acessibilidade – O caso das cidades médias brasileiras**. 1998, 91 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia) Universidade de São Paulo. Escola de Engenharia de São Carlos, São Carlos.

LOJKINE, J. **O espaço capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Editora Martins Fontes. 1981. 72 p.

MANCINI, G. A. **Avaliação dos custos de urbanização dispersa no Distrito Federal**. 2008, 178 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade Nacional de Brasília. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Brasília.

MARQUES, T. S. Planos Regionais de Ordenamento do Território: Um balanço preliminar. In GONÇALVES, F; BENTO, J. F; PINHEIRO, Z. G. (Coord.) **Os dez anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo. Gênese e evolução do Sistema de Gestão Territorial**. Actas do Encontro Anual da Ad Urban, Lisboa, 2008. p. 187 – 197.

MEDINILHA, A. **Avaliação da literatura sobre a interação da dimensão demográfica nas questões ambientais**. 1996, 174 f. (Trabalho de formatura) Universidade Estadual Paulista, Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Rio Claro.

MENESES, F. J. **O urban sprawl em cidades portuguesas de média dimensão – análise da década de 1991 a 2001**. 2010, 139 f. Dissertação (Mestrado Integrado em Engenharia Civil) Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior Técnico, Lisboa.

MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Ed. Brasiliense. 1982. 150 p.

MONTE-MÓR, R. L. M. **O que é urbano no mundo contemporâneo**. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2006. 14 p.

NAKANO, K. Planejamento do território rural. In: SANTORO, Paula (Org.); PINHEIRO, E. (Org.); **O Planejamento do Município e o território rural**. São Paulo: Instituto Polis, Cadernos Polis 8, 2004. P.. 25-36.

NASCIMENTO, C. A. ; PEREIRA, C. F. ; SILVA, J. G. ; GROSSI, M. E. . Evolução das famílias rurais no Brasil, 1992-1999.. In: XXXIX Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural, Recife. **Anais da SOBER**, 2001. p. 1-20.

OJIMA, R. **A produção e o consumo do espaço nas aglomerações urbanas brasileiras: desafios para uma urbanização sustentável**. XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, Caxambu, 2008. Disponível em <http://www.ence.ibge.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=d3550692-d2d6-4df2-a824-878c1e879dd0&groupId=37690208>. Acesso em 20 nov. 2011.

OJIMA, R. Dimensões da urbanização dispersa e proposta metodológica para estudos comparativos: uma abordagem socioespacial em aglomerações urbanas brasileiras. In: **Revista Brasileira de Estudo Populacionais**. Belo horizonte, vol. 24, p. 277-300. 2007.

OLIVEIRA, F. P. M. **As medidas preventivas dos Planos Municipais Ordenamento do Território – Alguns aspectos do seu regime jurídico**. Coimbra Editora Limitada, Coimbra, 1998, 346 p.

OLIVEIRA, F. P. **Novas tendências do direito do Urbanismo. De um urbanismo de expansão e de segregação a um urbanismo de contenção, de reabilitação urbana e de coesão social**. Edições Almedina, S.A. Coimbra, 2011, 131 p.

OTERO, E. V. Expansão urbana no município de Piracicaba entre 2000 e 2010: políticas públicas e atividade imobiliária. **Anais do XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR**, Rio de Janeiro, PP. 1 – 17, 2011.

PETRONE, M.T.S. **A lavoura canavieira em São Paulo**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1968. 112 p.

PIRACICABA. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO - SEMUPLAN. **Plano diretor de desenvolvimento de Piracicaba 1991**. Piracicaba: SEMUPLAN. 1991. 82 p.

PIRACICABA. Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba – IPPLAP. **Relatório de Diagnóstico do Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba**. Piracicaba: Prefeitura Municipal de Piracicaba, 2006, 144 p.

POMPERMAYER, R. M.T. **Espaço urbano de Piracicaba: Sua ocupação e evolução**, 1998. 55 f. Relatório final apresentado à FAPESP. Rio Claro.

PORTUGAL. Assembléia da República. **Lei n.º 11/82 Regime de Criação e Extinção das Autarquias Locais e de Designação e Determinação da Categoria das Povoações**. Disponível em < http://terrasportuguesas.parlamento.pt/Legislacao/Lei11_82.pdf > Acesso em 05 jan. 2013.

PORTUGAL. **Constituição da República Portuguesa**. Assembleia da República. Disponível em < <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> > Acesso 12 nov. 2012.

PORTUGAL. Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território. Decreto-Lei n.º 380/99 - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial. Diário da República, n.º 222, set. 1999. Disponível em < <http://dre.pt/pdf1sdip/1999/09/222A00/65906622.PDF> > Acesso em 10 dez. 2012.

PORTUGAL. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. **Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território - PNOT**. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Lisboa, 2007, 256 p.

PORTUGAL Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. **Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo – PROT-OVT**. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional. Lisboa, 2009, 222 p.

PORTUGAL. Ministério do Planeamento e Ordenamento do Território. **Carta Europeia de Ordenamento do Território**. Serviços da Secretaria Geral do Ministério do Planeamento e da Gestão do Território. Disponível em < <http://www.estig.ipbeja.pt/~sirb/carta%20europeia%20de%20ordenamento%20do%20territorio.pdf> > Acesso em 15 jan. 2011.

RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. Plano diretor e gestão democrática da cidade. **Revista**

de **Administração Municipal**, Rio de Janeiro, ano 37, n. 196, p. 8–20, 1990.

SALGUEIRO, T.B. **Lisboa, Periferia e Centralidades**. Oeiras, Celta, 2001, 230 p.

SAMPAIO, S.S. **Geografia industrial de piracicaba**: Um exemplo de interação indústria /agricultura. 1976, 183 f. (Doutorado em Geografia) Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Campus de Rio Claro, Rio Claro.

SANTARÉM. Assembléia Municipal. **Plano Director Municipal**. Diário da República. Lisboa, nº 246, 1995.

SANTARÉM. Câmara Municipal. **Santarém cidade do Mundo**. Santarém, Ed. Câmara Municipal de Santarém. v. 1, 1996, 277 p.

SANTORO, P. F. **Planejar a expansão urbana**: dilemas e perspectivas. 2012. 360 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2005, 174 p..

SANTOS, M. **Por uma outra Globalização**. São Paulo. Record, 2000, 236 p.

SÃO PAULO (Estado). **Constituição do Estado de São Paulo**. São Paulo: Saraiva, 1989.

SAULE JUNIOR, N. **Direito urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Ed. 2007, 407 p.

SILVA, E. R. **O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil**. 2003, 189 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana, São Carlos, São Carlos.

SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1995. 421 p.

SILVA, J. G. **Sobre a delimitação do rural e do urbano no Brasil: testando as aberturas geográficas das novas PNADs**. Campinas: Ed. Unicamp, 1997, 247 p..

SILVA, M. R. F. T. **Direitos fundamentais e Política Pública de Ordenamento do Território**. Relatório apresentado na disciplina Direitos Fundamentais. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas. 2009, 118 p.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, 556 p.

SPAROVEK, G.; VIANNA, G. C.; BARRETO, L. A. G. O. A linha Imaginária. In: SANTORO, P.; PINHEIRO, E. (Org.). **O município e as áreas rurais**. São Paulo: Instituto Polis, 2004, pp. 14 - 25.

SPOSITO, M. E. B. Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do estado de São Paulo, Brasil. In: **Investigaciones Geográficas**. Distrito Federal, México, n. 54, p. 114-139, 2004.

SPOSITO, M. E. B. **Urbanização difusa e cidades dispersas; perspectivas espaço temporais contemporâneas**. Disponível em: <
<http://www.ebah.com.br/content/ABAAABYpoAD/urbanizacao-difusa-cidades-dispersas-encarnacao-sposito>>. Acesso em 20 out. 2011.

TAVARES, L. A. **As fronteiras físicas do espaço rural: uma concepção normativo-**

demográfica. Curitiba: Editora UFPR, 2003, 14 p.

VEIGA, J. E. **A dimensão rural do Brasil.** 2004. in Programa de seminários acadêmicos; n.4, abril/2004. Campinas: FEAUSP. 2004, 24 p.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula.** 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2003, 304 p.

VEIGA, J. E. **O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento** . Estudos avançados v. 15 n. 43 São Paulo Sept./Dec. 2001. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142001000300010. Acesso em 10 jan 2008.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo. Nobel. 1998, 376 p.

WANDERLEY, M. N. B. Uma categoria rural esquecida: os desafios permanentes da sociologia rural brasileira. In KOMINSKI, E. V. (Org.) **Agruras e prazeres de umapesquisadora: Ensaio sobre a sociologia de Maria Isaura Pereira de Queiroz.** Marília, Unesp Marília-Publicação/São Paulo Fapesp, 1999, PP. 137-160.

