

OS VAZIOS URBANOS VERSUS A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: O PAPEL DO PLANO DIRETOR DA CIDADE DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Urban free spaces versus the social function of property: the role of the Municipal Directives of Campos dos Goytacazes

Eliane França Conti¹
Teresa Peixoto Faria²
Geraldo Márcio Timóteo²

¹**Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF**

Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais

Av. Alberto Lamego, 2000 - Parque Califórnia - Campos dos Goytacazes - RJ - CEP: 28013-602
efconti@hotmail.com

²**Universidade Estadual do Norte Fluminense - UENF**

Laboratório de Estudos do Espaço Antrópico

Av. Alberto Lamego, 2000 - Parque Califórnia - Campos dos Goytacazes - RJ - CEP: 28013-602
teresa.uenf@gmail.com
geraldotimoteo@gmail.com

RESUMO

O artigo analisa o espaço de Campos dos Goytacazes na perspectiva dos vazios urbanos localizados no perímetro da cidade e a forma como o Plano Diretor do Município administra a ocupação destes espaços para que exerçam a função social que lhes é determinada pelo *Estatuto da Cidade*. Nesse sentido, foram escolhidos os instrumentos urbanos do parcelamento, utilização e edificação, IPTU progressivo, desapropriação sanção e direito de preempção, apropriados para atribuir ao solo urbano o aproveitamento necessário e suficiente, que permita o planejamento de uma cidade sustentável por meio do entrelaçamento das vertentes econômica, social e ambiental. A posição do Estado na atribuição de uma função social à propriedade privada, em detrimento do individualismo do direito de propriedade é o subsídio para a efetivação do direito à cidade, disciplinado no *Estatuto da Cidade*. Por outro lado, um Estado subserviente nutre os processos de segregação sócio-espacial, de reprodução das formas de produção e de continuidade de uma sociedade formada por cidadãos sem igualdade de oportunidades. Em Campos dos Goytacazes, a falta de vontade política na aplicação dos instrumentos escolhidos, demonstra a existência de um Estado omissivo, em relação à aplicação das normas aos proprietários de vazios urbanos, e desidiosos, em relação à cidadania de sua população, adotando políticas pontuais que não integram os espaços vazios ao contexto social e contribuindo para a manutenção de processos de periferização da população de baixa renda.

Palavras chave: Função Social da propriedade. Estado. Plano Diretor. Vazios Urbanos.

ABSTRACT

The article analyses the space of Campos dos Goytacazes from the perspective of urban void located on the outskirts of the city and the form with which the Municipal Directives administrate the occupation of these spaces for social functions determined by the City Statute. In order to achieve this, the urban instruments of parceling, utilization and building, progressive taxation, imminent domain and land appropriation were chosen in order to maximize the use of urban spaces and to foster the planning of a sustainable city by combining economic, social, and environmental considerations. The position of the federal government with respect to the appropriation of private land, at odds with individual property rights, is an extension of the right to a city stipulated in the City Statute. On the other hand, a subservient federal government nurtures processes of socio-spatial segregation, of the reproduction of the means of

production, and of the continuity of a society made up of citizens deprived of equal opportunities. The lack of political will in Campos dos Goytacazes with respect to the implementation of the instruments chosen demonstrates the existence of a government that fails to take action over the property holders of urban free spaces and refuses to take proactive measures that would promote the full citizenship of its residents, thus perpetuating processes which marginalize low-income populations and groups.

Keywords: Social Function Property. State. Municipal Directives. Urban Void.

1 INTRODUÇÃO

A compreensão dos vazios urbanos existentes nas cidades requer uma observação e análise do jogo de força entre os diferentes atores que produzem o espaço urbano e dos interesses que os motivam. A compreensão dos vazios urbanos perpassa pela observação das relações sociais desenvolvidas num determinado espaço, como elas influenciam a criação do espaço e moldam a malha urbana.

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

A leitura dos fatos históricos nos faz perceber que a luta pela conquista de direitos e pelo cumprimento de deveres, em qualquer tempo, apresenta-se, em sua realidade cotidiana, por meio de movimentos cíclicos, de avanços e recuos. Todo esse processo culmina e é refletindo no modo como uma sociedade se organiza, levando a que, de forma dialética, ocorra renovação de valores e de conceitos que se reformulam como consequência de suas expectativas e de suas carências.

Assim, a análise dessa inter-relação, nos permite observar o alinhamento de interesses que dominam o Estado e como consequência, reconhecer como o aparato estatal se posiciona diante dos movimentos de renovação que se manifestam, diuturnamente, na complexa malha urbana que se vai formando nas grandes cidades. Podemos, dizer que sejam de vanguarda, com postura pró-ativa, no sentido da produção da mudança em direção a uma sociedade mais justa e igualitária, ou de retaguarda, e a reboque das demandas sociais.

Podemos, então, observar a existência dos espaços vazios na malha urbana das cidades brasileiras como resultado daquele jogo de interesses entre ganho econômico e necessidades sociais.

Assim, os vazios urbanos serão abordados neste artigo sob as óticas sociológica e jurídica, apoiadas no direito urbanístico, para que se compreenda as transformações a que foi submetida a propriedade privada, bem como as transformações históricas ocorridas em seu conceito no intuito de se adequar às expectativas da sociedade. Motivo pelo qual serão considerados como um fenômeno urbano que pode gerar benefícios ou malefícios para a sociedade. Os benefícios poderão ocorrer quando há uma administração pública engajada na implantação de políticas sociais voltadas a atender as necessidades da população. Porém, se o Estado não for atuante e permitir a existência e manutenção dos vazios urbanos em áreas adensadas ou de expansão urbana da cidade sem agregá-lhes conteúdo econômico ou social, estes espaços podem se tornar vilões na malha urbana, pois, ficarão à disposição dos interesses do capital, se caracterizando como espaços à espera de valorização imobiliária especulativa, preponderando a capitalização do território urbano em detrimento de sua socialização.

Aliás, essa é uma realidade que se apresenta nas cidades brasileiras desde a década de 1980, quando toma corpo, na agenda dos movimentos sociais, o questionamento sobre a função social da propriedade urbana, apresentando-se, pela sua legitimidade, tanto jurídica, quanto de justiça social, impondo aos governos municipal, estadual e federal, por exemplo, que promovam políticas públicas de habitação, condizentes com a demanda por moradia produzida pelo esvaziamento do campo como já foi referido.

A relevância das questões voltadas para esses temas ganhou tamanha repercussão social que houve a inserção, na Constituição de Federal de 1988, de um capítulo voltado para a política urbana, em especial, seu artigo 182 e seguintes que se complementam com a publicação do Estatuto da Cidade, em 2001, e a criação, em 2003, do Ministério das Cidades. Por meio destes órgãos e instrumentos, é dada aos municípios a condução do ordenamento da cidade em direção a um desenvolvimento e crescimento sustentável. Para tanto, estas precisam abraçar as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor, cuja função é o planejamento da cidade direcionado, sobretudo, para as questões sociais, econômicas e ambientais.

Para atingir esse objetivo, a propriedade privada há que ser considerada como ponto de partida para que a cidade exerça a sua função social. Por esse motivo, voltamos nosso interesse para a questão urbana, centrando nossa análise nos vazios urbanos de Campos dos Goytacazes, estudando, em específico, as glebas “abandonadas” que se localizam dentro do perímetro urbano do distrito sede, em todo o entorno da malha urbana, e que não estejam integradas ao contexto social da cidade as quais designamos, aqui, de grandes vazios urbanos.

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

O município de Campos dos Goytacazes, situado na região Norte do Estado do Rio de Janeiro, segundo Censo Demográfico IBGE 2010¹, possui 463.545 habitantes, sendo que 418.565 residem na zona urbana e uma área de 4.027 Km², características que o posicionam como o maior município do Estado em extensão territorial com de extensa área de planície, e por essa razão poderia ter sido urbanizado sem a formação de grandes vazios urbanos. Porém, como a produção do espaço urbano é complexa, importa identificar os diferentes fatores e atores que contribuem para a formação desses vazios urbanos.

Embora Campos dos Goytacazes tenha um Plano Diretor Municipal – Lei nº 7.972/2008 – formulado segundo as diretrizes do Estatuto da Cidade, o seu exercício pela administração municipal não demonstra ser capaz de democratizar os espaços vazios localizados, muitas vezes, em regiões estruturadas, dotadas de equipamentos urbanos coletivos, à espera de valorização, para a qual em nada contribuiu.

Assim, considerando que a cidade de Campos possui grandes vazios localizados dentro do perímetro urbano, o objetivo deste artigo é identificá-los, e analisar se há meios jurídicos suficientes para que o Plano Diretor do Município de 2008, cujo papel primordial vem a ser a atribuição de função social à propriedade urbana sob as perspectivas social, econômica e ambiental, possa, de fato, agir como instrumento ordenador do espaço urbano, para que assim permita à cidade também exercer sua função social.

Para tanto, a abordagem dos pontos citados visou responder às seguintes questões: 1) Considerando o objetivo preconizado pelo Estatuto da Cidade de promover a inclusão social por meio da democratização do espaço urbano, o Poder Executivo Municipal de Campos dos Goytacazes tem atribuído eficácia jurídica e social ao Plano Diretor da cidade? 2) Quais os instrumentos definidos no Estatuto da Cidade para tal fim foram adotados pelo Plano Diretor Urbano de Campos dos Goytacazes de 2008 (PDMCG/2008) e se os mesmos possuem eficácia na ocupação dos vazios urbanos. 3) Até que ponto a persistência de vazios urbanos é tolerada pelo poder público municipal?

2 OS VAZIOS COMO FENÔMENO URBANO

Para falarmos dos vazios urbanos, primeiro temos de compreender que o espaço urbano caracteriza-se pela concentração de pessoas num dado território e que se diferencia do rural por possuir uma configuração que é o resultado de um estilo peculiar de vida, hábitos e necessidades diferentes da população rural requerendo uma infraestrutura para atender a demandas distintas. Ainda que ambos tenham necessidades comuns como alimentação, habitação, lazer e educação, a forma como são supridas discrepam no cotidiano.

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

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

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

A existência dos vazios urbanos dá sinais de uma sociedade paradoxal, formada por contradições no desenvolvimento social e econômico, sinalizando a subsunção às regras do capital, que por ser migratório e mutante, atua de acordo com seus interesses. Assim, são de grande importância para a compreensão da existência dos vazios urbanos a dimensão política desse fenômeno urbano e as formas de manutenção do poder expressas na concepção de cada localidade onde o vazio é cultivado ou criado.

Os vazios se manifestam no espaço urbano tanto pelas áreas desabitadas, descampadas, situadas em locais de adensamento demográfico, como pela existência de edificações igualmente desabitadas e localizadas em áreas equipadas com serviços públicos coletivos e individuais. Eles podem ainda ser formados por grandes extensões de terras rurais que passaram a pertencer ao perímetro urbano como consequências da necessidade de expansão da cidade, entretanto, não se integram à realidade da sociedade e passaram a ser mercadoria reservada e a espera de valorização para os grandes proprietários de terra, demonstrando que a expansão legal do espaço urbano nem sempre caracteriza a democratização da cidade. A manutenção das relações de produção e das relações de poder repercute no acesso que as camadas menos privilegiadas têm aos meios físicos de satisfação de suas necessidades materiais como alimento e moradia. Desta forma, o acesso à propriedade num determinado ambiente revela-se como expressão das relações de poder no contexto histórico dessa sociedade.

De acordo com Barrios (1986), as relações de poder se movimentam no sentido de promover a “reprodução, a reforma ou as transformações das formações sociais” (BARRIOS, 1986:7). Por isso, a distribuição da propriedade dentro do perímetro urbano sinaliza se o Estado está

efetivando ou não suas normas urbanísticas, sendo a existência de vazios urbanos um dos fatores que retratam o desequilíbrio social e a inércia estatal na aplicação da legislação urbana.

Por outro lado, nos locais de adensamento demográfico a existência de vazios repercute na qualidade de vida dos moradores, uma vez que estes espaços poderiam se reverter em áreas de lazer ou de convívio social. Geralmente, cidades que apresentam fatores de segregação sócio-espacial são dotadas de vazios urbanos em regiões valorizadas no mercado de imóveis. Para que ocorra aproveitamento adequado e ordenado do solo urbano há que se introduzirem políticas públicas que tragam esses espaços para a realidade da cidade em que eles estejam.

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

Outra forma de inserção dos vazios urbanos ao contexto social é a caracterização dos mesmos como zonas especiais de interesse social – ZEIS, denominado como um tipo especial de zoneamento que objetiva a inclusão da população de menor renda no direito à cidade e à terra urbana servida de equipamentos e infraestrutura. O que pode ocorrer tanto por meio da delimitação de áreas previamente ocupadas por assentamentos precários, quanto por meio da delimitação de vazios urbanos e de imóveis subutilizados, destinados à produção de novas moradias populares². Assim, as ZEIS se prestam tanto à regularização de áreas ocupadas por assentamentos precários, quanto a áreas vazias ou subutilizadas, sendo que sua implantação pode ser conduzida pelo órgão de habitação do município ou pelo órgão de planejamento urbano, uma vez que se caracterizam como instrumento de política de habitação, de disciplina do uso do solo e de indução do desenvolvimento urbano, conforme as determinações do plano diretor da cidade.

O objetivo na delimitação dos vazios e seu enquadramento como ZEIS consistem em inserir estas propriedades não utilizadas, subutilizadas ou não edificadas ao contexto social da cidade a fim de que a população residente dessas zonas especiais não seja apartada dos instrumentos urbanos que promovem a integração social e o desenvolvimento do indivíduo enquanto pessoa. O aproveitamento dos vazios por meio de ZEIS consiste num recurso de política urbana para efetivação da função social da propriedade, aproveitando esse espaço como modo de integração das diferentes estruturas ou dimensões que formam o plano social. Desta forma, Castro³ considera que o ambiente urbano torna-se “vivível” quando há conjugação das dimensões ambiental e social e, torna-se justo, quando há integração entre a dimensão econômica e social. Agora, torna-se viável quando há conjugação das dimensões ambiental e econômica, sendo que a sustentabilidade decorre da interação de todos esses fatores.

A Lei Federal nº 11.977/2009, que instituiu o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV – por exemplo, estabelece como zonas ZEIS a “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (art. 47, V). É importante observar que a lei estabeleceu que as zonas ZEIS devam ser implantadas em uma *parcela de área urbana que estão sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo*. Não há referência à obrigatoriedade de serem caracterizadas legalmente como ZEIS apenas os aglomerados populacionais informais localizados dentro do perímetro urbano.

Portanto, as zonas ZEIS podem ser aplicadas aos vazios urbanos para agregar função social à propriedade obsoleta dentro da malha urbana, ampliando a possibilidade de utilização de imóveis abandonados e que estejam próximos aos serviços públicos e particulares essenciais à população.

Ocorre que a lei não determinou quais vazios urbanos devem ser delimitados como ZEIS, deixando para o administrador municipal definir qual parte do município será considerado especial para fins de moradia para população de baixa renda. Esse procedimento permite que as áreas periféricas, por serem mais baratas, sejam reservadas para as classes de menor renda e que não tem condições de arcar com os custos de uma moradia melhor localizada dentro do espaço urbano.

Desta forma, podemos verificar que apesar do Estatuto da Cidade estabelecer as regras urbanísticas, outras normas podem ser editadas para a mesma finalidade. Entretanto, no caso das ZEIS, entendemos que o legislador permitiu que a segregação sócio-espacial, bem como a dualidade centro-periferia e os processos de auto-segregação ou de segregação imposta possam ser alimentados quando não for adotada uma política pública de inclusão social. Tais políticas, entretanto, são possíveis quando o poder público promulga planos diretores executivos, com políticas sociais que obedeçam às necessidades da população e possuam metas e prazos de cumprimento.

3 O PAPEL DO PLANO DIRETOR URBANO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES E A FUNÇÃO SOCIAL DOS VAZIOS URBANOS

O Plano Diretor Municipal de Campos os Goytacazes de 2008 é o instrumento legal que tem por finalidade direcionar os instrumentos jurídicos, administrativos e políticos que o administrador público municipal dispõe para organizar o espaço urbano em seu mais amplo aspecto, qual seja, o de concretizar o ideal urbano de se construir uma cidade sustentável. Um caminho que pode ser trilhado com a adoção de políticas públicas que convertam as variáveis sociais, econômicas, políticas, jurídicas e administrativas que formam o espaço urbano, em favor da sociedade que o molda. Essa é uma ótica que não se alia à aplicação de um plano diretor como um instrumento tecnocrático, mas, sim, sociopolítico a serviço da efetivação do direito à cidade.

Obrigatório, desde 2001 para cidades com mais de 20.000 habitantes, o plano diretor urbano tem por função primeira, dirigir, direcionar, guiar, servir de proa para o administrador municipal, fixando as diretrizes do desenvolvimento urbano do município, em forma de plano.

Para tanto, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2010, art. 42) determina as matérias básicas que precisam ter um plano diretor para que possa ser considerado como tal, o que foi corroborado e detalhado, em 2005, pelo Conselho das Cidades – ConC – quando, por meio da Resolução nº 34, editou orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano, materializados no plano diretor, cuja relevância se deve ao fato de que sem ele os instrumentos firmados pelo Estatuto da Cidade não ganham efetividade. Por isso, um plano de ordenamento da cidade precisa dizer, no mínimo, quais serão as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano e as ações e medidas que irão assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, seja ela privada ou pública; os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes, bem como os instrumentos da política urbana como o parcelamento, a desapropriação e o direito de preempção, vinculando os objetivos e as estratégias, estabelecidos no plano diretor.

Assim, foi delegada ao plano diretor a função de definir o que vem a ser a função social da propriedade e da cidade, deixando claro que elas “serão definidas a partir da destinação de cada porção do território do município bem como da *identificação dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados*” (Res. ConC/ 34, art. 2º).

Tendo como parâmetro as regras editadas pelo Conselho das Cidades e pelo Estatuto da Cidade, o município de Campos dos Goytacazes iniciou, em 2006, as discussões para elaboração de um novo Plano Diretor Urbano para o município, a fim de incorporar as novas regras ditadas pelo governo federal para a administração das cidades. Estas exigiam a adoção de um processo

democrático e participativo que informasse ao administrador das demandas da população local, sem, entretanto, perder o foco das variáveis que permeiam a condução equilibrada do ambiente urbano, tais como meio ambiente, economia e habitação.

Dentro da perspectiva do processo participativo de elaboração do Plano Diretor, em 2006, a Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes (PMCG) adotou medidas para orientar o processo de discussão e formulação do novo Plano Diretor do município. Desta forma, se fez representar pela Secretaria de Planejamento⁴, órgão responsável pela elaboração do PDUC dirigido, à época, e dirigido naquele período por Silvana Castro, arquiteta e urbanista do quadro efetivo de servidores da administração municipal, que conduziu todo o processo de elaboração do Plano Diretor de Campos dos Goytacazes. A PMCG, também contratou especialistas em planejamento urbano do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).

Desta forma, a PMCG convocou a sociedade civil a participar da elaboração do plano diretor para que pudessem ser conhecidas as suas necessidades e se priorizassem o atendimento das mesmas, dando a elas a importância que merecem. Mas, em linhas gerais a participação popular ocorreu por meio do público relacionado a alguma instituição ou associação, ou ainda, quando havia interesse particular do sujeito na alteração prevista que feria seus interesses. Isto fica confirmado quando a ex-Secretária de Planejamento, Silvana Castro, comenta:

“não houve participação das pessoas que não são vinculadas a nenhuma associação. As pessoas não dão importância para isso. As pessoas acham: ‘a isso é política’, então, não dão importância para isso. As pessoas já estão muito sem esperança, desanimadas com isso” (Silvana Castro, ex-Secretária de Planejamento).

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

“que os princípios da função social da propriedade e da cidade em Campos, contidos no atual Plano Diretor, provavelmente encontrarão resistências substantivas para sua materialização, razão pela qual somente a implementação do Plano e não apenas a sua formulação, poderá mostrar a sua efetividade” (AGUIAR, 2007:6).

Quanto à participação do poder público nas discussões para a formulação do Plano, nem todos os membros do grupo gestor tiveram participação ativa, dentre os desinteressados estão a Secretaria de Finanças e a Câmara de Vereadores.

Ainda que a população não tenha tido uma participação mais consistente na formulação do Plano Diretor do Município de Campos de 2008, as exigências do Ministério das Cidades de elaboração de um plano diretor urbano formulado com a participação popular tinham sido cumpridas.

4 OS AGENTES FORMADORES DOS GRANDES VAZIOS URBANOS DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

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

inversão de papéis, pois se no século XIX as usinas se localizavam nos vazios territoriais que se alojavam no entorno da cidade, na segunda metade do século XX, após o fechamento de algumas delas como consequência da crise econômica do setor, e com o crescimento do perímetro urbano, tornaram-se grandes vazios dentro da cidade.

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

As terras da **Usina São João** são de propriedade de João Lisandro e correspondem aproximadamente a 1936 hectares localizados no Distrito Sede (1º distrito) de Campos, na localidade de Guarus, à margem esquerda do Rio Paraíba do Sul, fazendo confrontação, em janeiro de 2013, com a Avenida Francisco Lamego e o aeroporto Bartolomeu Lisandro.

Em função do processo de valorização das terras localizadas próximas à área central da cidade na margem direita do Rio Paraíba, as terras da Usina São João foram ocupadas por bairros periféricos como Parque São Jorge e Parque Prazeres, ou passaram a ser de propriedade governo do Estado do Rio de Janeiro para fins de pesquisa ambiental.

Ainda na margem esquerda do Rio Paraíba do Sul e subindo seu leito pela BR 356, dentro do Distrito Sede (1º distrito), encontramos as terras da **Usina Sapucaia**, que se estendem até o município vizinho de Cardoso Moreira. De propriedade do Sr. Fernando de Brito e do Grupo Godoi, as terras da usina possuem extensão da ordem de 4.840 hectares e em seu território foram construídos bairros como Parque Aldeia, o conjunto do programa habitacional da prefeitura de Campos - Morar Feliz Parque Aldeia, e o bairro Parque Cidade Luz.

Nas terras dessas duas usinas é expressiva a quantidade de áreas alagadiças devido à existência de lagoas e brejos. Dessa forma, essas áreas não foram ocupadas pela classe social mais abastada, mas, também não poderiam ser ocupadas pelas classes desfavorecidas. Essa distribuição espacial foi consequência de projetos urbanísticos e de legislações adotadas ao longo do tempo, pelas administrações que se sucederam à frente dos Poderes Executivo e Legislativo Municipal, fortemente influenciados por uma ideologia higienista e tecnocrática que perdurou até a década de 1960 e levou todo o desenvolvimento urbano para a região central da cidade, elevando enormemente sua valorização e tornando-a proibitiva às classes trabalhadoras, que foi remetida ao ambiente deficitário da periferia da cidade de Campos.

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

As terras da **Usina Cambaíba**, pertencentes a Jorge Lisandro, estão localizadas no Distrito Sede (1º distrito) de Campos e possuem em torno de 2.420 hectares de área. Essa extensão de terras faz confrontação com as terras de Nelson Lamego em Martins Lage nas imediações do Canal de Cambaíba na BR 356, donde se estende por ela a leste até se confrontar com as terras do Grupo Othon, próximo ao KM 160 no sentido São João da Barra - Campos, perto da divisa entre esses municípios. As terras terminam na direção sul até se encontrarem com as terras da Usina São José e nela podemos encontrar assentamentos de Sem Terra e pequenos lugarejos que se formaram em parte das terras que não possuem muito poder de cultivo, entregues aos antigos funcionários da usina a título de indenização trabalhista. Suas terras passaram a fazer parte do perímetro urbano com o Plano de 2008, mas até janeiro de 2013 não sofreram nenhuma intervenção urbanística por parte dos proprietários que demonstre a iniciativa de parcelamento da propriedade tal qual se deu em outras áreas de usinas, vez que os lugarejos que lá existem foram ocupados por ex-trabalhadores da usina. Há, entretanto, relato da imobiliária “B” de que uma considerável porção de terras foi adquirida pela empresa Arthur Marinho para a construção de um condomínio horizontal fechado de luxo dotado de diversos atrativos de lazer.

As terras da **Usina São José** – COAGRO Cooperativa – foram arrendadas em 2007, por um período de vinte anos ao conglomerado empresarial goiano Grupo Itamaraty que pertence ao empresário Olaci de Moraes. Localizada em Donana, na Rodovia RJ 216, possui uma extensão de terras em torno de 1.452 hectares que se expandem para o norte, pelos fundos da usina, até se encontrarem com as terras da Usina Cambaíba. À Noroeste, as terras da usina são limitadas com as terras de Catarina Perrou e de outros fazendeiros e investidores. Em suas terras já foram construídas intervenções públicas e parcelamentos para a construção de bairros, dentre eles o bairro Penha, na gestão de David Raul Linhares, e parte do bairro Parque Angélica.

A **Usina do Queimado**, hoje desativada, propriedade da família Linhares, tem sua sede situada na Avenida Nilo Pessanha. Suas terras possuem extensão de 2.904 hectares de forma aproximada, corresponde às confrontações entre a Estrada do Ceramista até a rotatória que se encontra com a BR 101 na direção sul. No sentido norte, sobe a BR 101 e se expande até o condomínio Nashville, seguindo em direção ao Shopping Boulevard, a Avenida Nilo Pessanha até a confrontação com a Avenida Rio Branco, se encontrando novamente com a Estrada do Ceramista. Um percurso que se avizinha com as propriedades das Usinas Cupim e Santa Cruz. Dentro das terras que pertenciam à usina do Queimado estão os bairros Julião Nogueira, Parque São Caetano e Parque Santo Amaro, com também a Avenida Artur Bernardes.

Verificamos, então, que as terras da Usina do Queimado já passaram por diversos loteamentos que atenderam a demanda da cidade pelos espaços vazios localizados na cidade com a formação de bairros populares. Entretanto, parece que há uma preocupação dos proprietários da usina com o perfil urbano que se conforma em suas terras, uma vez que os parcelamentos mais recentes tem servido de palco para instalação de espaços de auto-segregação das classes abastadas. É o que demonstram os condomínios Golden Garden, Parque das Palmeiras I e II, e Raul Linhares, bem como pela ausência de conjuntos residenciais para a população de baixa renda.

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

A **Usina de Santa Cruz**, de propriedade de Wilian Pitman, encontra-se localizada no Distrito Sede de Campos, sua extensão territorial corresponde aproximadamente a 2.904 hectares, equivalendo à confrontação com parte da Usina Cupim na estrada que liga a Lagoa de Cima e com as terras do Queimado entre Ururá e o condomínio Nashville, estendendo-se rumo a Rio Preto. Nas terras também foram construídos condomínios fechados como modo de refúgio social, dentre eles Granja Corrientes e Catanheiras.

A **Usina Santo Antônio** possui extensão de terras que se estendem pela faixa de terras ao longo da Estrada do Açúcar, margeando com o bairro Parque Bela Vista, a Leste, que faz divisa com as terras da Usina São José, com o bairro Parque São Benedito, a oeste, com a Estrada do Ceramista ao sul e com as terras da Usina do Queimado, a sudoeste. Estas confrontações totalizam aproximadamente 3.630 hectares, tendo por proprietário o Sr. Osvaldo Miranda. Dentre os bairros que se encontram em áreas que pertenciam à usina Santo Antonio encontramos Parque Bela Vista, Parque do Prado, Jardim das Acácias, Parque Santa Maria, Residencial Santo Antônio I e II, Parque Imperial I e II, Santo Antônio.

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

Desta forma, notamos que os vazios urbanos de Campos dos Goytacazes não pertencem apenas aos usineiros, mas também a fazendeiros como Nelson Lamego e Catarina Perrou, ou a

investidores como Jaime Crisóstomo, Ari Pessanha e Arthur Marinho, dentre outros que investem em áreas que indiquem retorno financeiro a longo, médio e curto prazo.

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

Existem ainda as propriedades da família Cardoso e de Catarina Perroul cujas terras sofreram o mesmo processo de inclusão urbana das propriedades das usinas.

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

A área remanescente de vegetação que se encontra no meio da propriedade e por onde passam as ruas paralelas Gastão Viana Sampaio e José Bonaparte Vieira, encontra-se em fase final a obra de expansão da Avenida Arthur Bernardes que se ligará à Avenida Alberto Lamego, agilizando o tráfego da cidade com a ligação direta entre a BR 101 e a Avenida Alberto Lamego. Este empreendimento público já está contribuindo para a elevação do valor destas terras no mercado imobiliário, pois se encontra em negociação o perímetro equivalente a 650 m para construção de empreendimento imobiliário. Caso essa metragem corresponda a todo o espaço restante das terras da família Cardoso ainda não edificadas, não haverá mais vazios urbanos nessa propriedade.

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

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

Outro grande proprietário de terras em Campos vem a ser **Guilherme Gomes Freire**, com propriedade de 1.946 hectares, em Travessão (7º distrito). Em suas terras percebemos que parcelamentos urbanísticos foram feitos, porém a quase totalidade se sua área ainda está intacta, o que atribuímos, em parte, ao fato de estarem localizadas em terras alagadiças.

Por fim, temos as terras da **Fazenda Aytrizes**, de Nelson Lamego, que corresponde, aproximadamente a extensão de terra que margeia a BR 356 entre o Córrego Cambaíba e a entrada

para a Usina Cambaíba, em Martins Lage. Esta área, que possui em torno de 145,2 hectares, é valorizada e almejada pelo mercado imobiliário em razão de sua localização, regularização cartorária e desvinculação de ônus fiscais.

A existência de tantos vazios mostra duas perspectivas acerca da propriedade, a primeira vem a ser a inércia e, ousamos dizer, o descaso do Estado para com a sociedade. A segunda se reporta à relação de poder do homem em relação a terra, dominando-a como se apenas fosse sua, e, em relação aos demais que o cercam, não reconhecendo o direito da coletividade de usufruir das benesses da propriedade e da cidade.

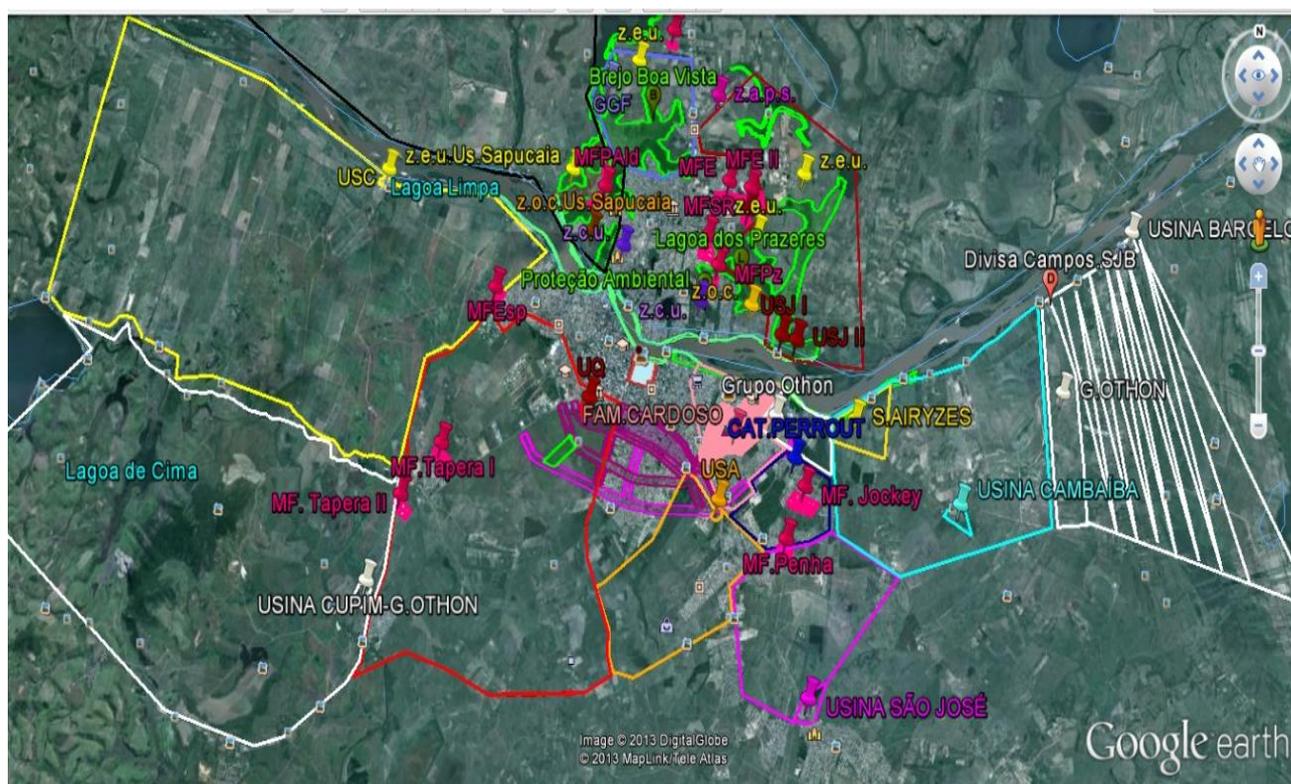


Figura 1: Visão dos maiores vazios urbanos de Campos dos Goytacazes.

Fonte: Eliane França Conti. 2013.

LEGENDA:

- GRUPO OTHON
- FAZENDA AYRYZES
- USINA QUEIMADO
- USINA SAPUCAIA
- FAMÍLIA CARDOSO
- GUILHERME G. FREIRE
- CATARINA PERROUT
- USINA SÃO JOÃO
- USINA SÃO JOSÉ
- USINA CAMBAÍBA
- USINA SANTO ANTONIO
- USINA SANTA CRUZ

5 O ESTADO E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A ligação do homem com a terra e o entendimento de que ela lhe é perpétua e individual, e que por isso tem poder absoluto sobre seus atributos de uso, gozo, disposição e fruição, remonta ao direito romano. No século XVIII, a propriedade simbolizava a liberdade do homem em face do governo. Neste período jusnaturalista modernos⁵ como Rousseau (1997), entendiam que “sob maus

governos a igualdade entre os homens é ilusória e não serve senão para manter o pobre na miséria e o rico em sua usurpação” (ROUSSEAU, 1997:147). Para o pensamento social desse período, renunciar à liberdade era renunciar à própria qualidade de homem. Esse mesmo pensamento igualou a Liberdade do ser humano como sendo expressa pela capacidade de obter e manter uma propriedade. Assim, esses dois elementos tornaram-se indissociáveis, pois caracterizavam um direito natural do homem. Esta teoria foi arcabouço de revoluções históricas como a Revolução Americana e a Revolução Francesa, passando à consagração de direito após as afirmações da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e do Código de Napoleão em 1804.

Neste mesmo século (XIX), o individualismo exacerbado e a posse absoluta da propriedade começam a perder força em razão do desenvolvimento industrial e da consequente revolução que as máquinas causaram na sociedade, gerando doutrinas que almejavam novas garantias para o homem. Uma nova corrente de pensamento capitaneada por Augusto Comte defende que a propriedade precisa ser pensada para a coletividade e, portanto, necessita de uma função social.

A função social da propriedade a que nos reportamos consiste na propriedade urbana e, portanto, não há de ser confundida com a função social da propriedade defendida pela Doutrina Social da Igreja, que prega a caridade e distribuição voluntária de riqueza dos ricos para os pobres e vê na propriedade a alternativa para o homem retirar da terra o sustento para si e sua família, como forma de efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana.

Assim, nos reportamos à origem da doutrina da função social da propriedade conforme a filosofia política positivista de Augusto Comte⁶ desenvolvida na França durante a revolução industrial do século XIX e que propunha a reforma das instituições políticas por meio da implantação de “um Estado tecnocrático, comandado pelo Executivo e fortemente intervencionista” (PINTO, 2010:142) sem admitir, entretanto, a estatização dos meios de produção.

Nesse contexto, a propriedade permaneceria privada, porém dotada de finalidade social que atendesse aos propósitos de ordem e progresso pregados pelo positivismo comteano. Desta ideologia surge a expressão “função social da propriedade”. A filosofia positivista comteana, então, se colocava entre o sistema político-econômico-social do feudalismo, onde havia uma divisão clara entre senhores feudais e servos, cabendo aos primeiros o direito sobre a terra, e o jusnaturalismo, ideologia que teve Rousseau como representante mais expressivo na luta contra o regime feudal, pregando que a propriedade era nata ao homem e requisito para a conquista da liberdade plena.

Embora a ideologia positivista não tenha se concretizado tal qual programada - uma vez que muitos Estados ocidentais, como o Brasil, não socializaram a propriedade e nem dominaram as forças de mercado imposta pelo capitalismo - de qualquer forma, contribuiu ao revelar uma nova vertente para o uso da propriedade, a partir do momento que acredita em uma propriedade planejada e focada no bem comum, e por isso, questiona a concepção arraigada do proprietário poder dispor, usar e gozar a propriedade, conforme sua conveniência.

Assim, para o positivismo comteano a propriedade não é uma garantia em si mesma, mas um instrumento de viabilização de valores fundamentais, sobretudo o da dignidade da pessoa humana. Portanto, precisa ser elemento de reprodução das aspirações da coletividade (DUGUIT, 2006).

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

Desta forma, a desídia do proprietário em relação à destinação social de sua propriedade repercute de maneira direta sobre a forma como o espaço integra o contexto social a que pertence. Sendo assim, verifica-se que tanto a teoria geral do espaço, adotada pelos geógrafos, quanto a doutrina da função social da propriedade, adotada por filósofos, sociólogos e juristas, consideram que a propriedade é um elemento relevante na composição do todo social e dele participa influenciando a estrutura da sociedade que compõe.

Ratificando o entendimento de Duguit (2006) sobre a responsabilidade social de cada indivíduo para a construção de uma sociedade igualitária e justa, Harvey (1980:82) considera que “A justiça social é uma aplicação particular de princípios justos a conflitos que surgem da necessidade de cooperação social na busca do desenvolvimento individual”. A função social, pois, requer um espírito comunitário que promova o pleno desenvolvimento das relações humanas. Para tanto, a integração de áreas distintas como habitação, condições adequadas de trabalho, recreação e circulação humana, fundamentam a função social da propriedade como pilar para realização das funções sociais da cidade (SILVA, 2010).

Entretanto, a implantação de uma consciência coletiva de justiça social para a aplicação da função social da propriedade urbana ainda carrega o peso do individualismo jusnaturalista, demonstrando que “A propriedade da terra se mantém no quadro da propriedade privada em geral” (LEFEBVRE, 2001:160). Assim, a responsabilidade social da terra urbana é um tema que requer reflexões, já que possui caráter de dever do titular para com a coletividade na aplicação da distribuição adequada do espaço urbano.

Por oportuno, há de se esclarecer que a função social da propriedade não se refere ao exercício do poder de polícia, uma vez que este se reporta às limitações administrativas do direito de propriedade conforme artigo 78 do Código Tributário Nacional que estabelece como poder de polícia a atividade da administração pública que, limita ou disciplina direito, interesse ou liberdade, bem como regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Assim, as limitações administrativas não retiram o direito de propriedade da pessoa, como o faz o não cumprimento da função social. A função social da propriedade se reporta ao próprio direito fundamental de propriedade do cidadão e, portanto, à legitimidade desse direito.

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

Temos, ainda, o fato de que o espaço se desenvolve e se organiza por meio de arranjos e combinações entre todas essas variáveis, que resultam em uma complexa rede de interesses que resultam em disputas acirradas pela obtenção dos meios que regulam sua organização que, predominantemente, é representado pelo Estado. Assim, quem ou qual agremiação ocupa o poder estatal assume uma posição privilegiada para direcionar o uso social do espaço, influndo de maneira real sobre as demais variáveis. Assim, se a escolha é atender, prioritariamente, as necessidades do sistema econômico, poderemos vê-lo influndo tanto a ação do Estado, quanto à formação e a organização da sociedade.

Contudo, os processos democráticos, tendem a contrabalançar esse arranjo entre elites e, à medida que os interesses coletivos são reivindicados por uma sociedade participativa, percebe-se uma maior efetividade das normas postas por um Estado de Direito que vai se tornando forte, e não sucumba às regras do Estado do Capital, evitando a produção da escassez urbana de espaços

dotados de infraestrutura e equipamentos públicos como efeito da mais valia da terra criada e alimentada tanto pelo mercado imobiliário, quanto pelos proprietários fundiários.

6 O PLANO DIRETOR MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES: ENTRE AS PROPOSTAS E AS EXECUÇÕES

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

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

Foram delimitadas sete estratégias para o alcance dos traçados, quais sejam cidadania e inclusão social, desenvolvimento sustentável, meio ambiente e saneamento ambiental, mobilidade urbana e integração do território municipal, qualidade ambiental e crescimento urbano, habitação e construção da cidade, planejamento e gestão transparente e participativa.

Em Campos dos Goytacazes, alguns institutos foram tratados de forma mais detalhada em leis específicas, que atuam de forma paralela ao PDUC, como ocorreu com o parcelamento do solo (L. nº 7.975/2008), com a edificação, uso e ocupação do solo (L. nº 7.974/2008) e com a definição do perímetro urbano (L. 7.973/2008).

Foram atendidas as exigências formais do Estatuto da Cidade (art. 42), a partir das quais ocorreu a delimitação de áreas urbanas da qual derivou o parcelamento, a edificação ou utilização de compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização (art. 235) da terra. Além disto, dispôs sobre o direito de preempção (art. 278) por meio do qual o município poderia formar um banco de terras para uso em prol da coletividade, a chamada outorga onerosa do direito de construir e alteração de uso do solo (art. 249), a operação urbana consorciada (art. 271), que é um instituto por meio do qual o administrador público age em conjunto com a iniciativa privada para a implantação de projetos urbanos, a transferência do direito de construir (art. 258) e o sistema de acompanhamento e controle.

Esse sistema versa sobre segurança pública, transporte, habitação, posturas e saúde, dentre outros, mas foi previsto de forma esparsa no texto sem sistematizar sua operacionalidade. Aliás, no PDUC não há metas e prazos definidos, mesmo quando são citadas determinadas situações como “ações prioritárias”. Como exemplo, podemos citar o art. 8º, que define as ações prioritárias para a dimensão econômica do desenvolvimento sustentável, onde sempre os verbos estão no tempo infinitivo “conceber, implantar, elaborar, desenvolver”, indicando que essas medidas, apesar de serem prioritárias tiveram seus planos de ação, de execução, postergados *sine die*. Por esse motivo, o plano assumiu um perfil mais propositivo do que seria o desejável para um instrumento regulador.

Para tornar-se operativo seria adequado que o PDUC indicasse claramente a adoção de planejamentos integrados entre os diversos setores da Administração Pública para o correto e adequado uso dos instrumentos de regulação urbana, tais como o parcelamento do solo urbano e a regularização fundiária. Ações que permitiriam uma atuação mais incisiva sobre as propriedades destituídas de função social.

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

Em entrevista, a FENORTE (Fundação Estadual do Norte Fluminense) informou ainda que o último cadastramento de IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano, de competência municipal – feito pela PMCG data de 1982, o que influencia diretamente sobre sua arrecadação. A falta de cadastro atualizado de IPTU gera arrecadação indevida tanto para a prefeitura, que arrecada a menos, quanto para a União que arrecada a mais o Imposto Territorial Rural, ITR. Talvez, por isso, ainda existam propriedades que paguem o ITR⁷ em terras que estão configuradas como área urbana (Mapa 08) no Plano Diretor Urbano - L.7.972/2008. É o que relata a imobiliária “A” ao comentar que já deixou de vender uma moradia em condomínio localizado nas terras do Queimado quando a proprietária percebeu que a venda geraria o pagamento do IPTU, que possui alíquota mais elevada que o ITR.

O Plano Diretor Urbano tem por objetivo favorecer o acesso à terra, à habitação, aos serviços urbanos e aos equipamentos públicos para toda a população de Campos dos Goytacazes de maneira igualitária. Porém, não diz onde, nem quando, nem como. As intervenções urbanas adotadas são pontuais e sem a participação da população nas decisões. Como exemplo, podemos citar a política habitacional adotada pelo município, onde as raízes sociais são consideradas como critério para a instalação dos conjuntos habitacionais. Desta forma, procura-se atender à necessidade de retirar as pessoas de área de risco, mas há o cuidado de mantê-las onde já se socializaram, permanecendo o cidadão no ambiente em que sempre viveu.

Quando isso não é possível, as famílias não alojadas no mesmo espaço são enviadas para outras comunidades. Essa mudança, no entanto, acarreta outros efeitos sociais nas localidades que recebem esses novos moradores, tais como escassez de água e sobrecarga nos transportes públicos e nos postos de saúde.

Se por um lado há uma atitude correta, que é atender à necessidade de retirar as pessoas de área de risco, por outro lado, nem sempre há o cuidado de manter sua rede social, que, muitas vezes, é diretamente responsável pela capacidade do indivíduo de se manter na cidade, tais como o acesso a crédito, normalmente ofertado pelos pequenos comércios, e um lugar para deixar as crianças para ir trabalhar, normalmente composta pela rede de parentesco ou rede de vizinhos.

Conforme comentário do representante da empresa de habitação do município “às vezes não dá para colocar todo mundo onde você tirou, mas ele vai ser colocado o mais próximo possível de onde ele morava.” (entrevista concedida pelo vice-presidente da Empresa Municipal de Habitação de Campos dos Goytacazes, em 2011). Mas, houve inúmeros relatos de privilegio na ocupação de imóveis mais bem localizados, levando a que grupos familiares fossem enviados a conjuntos habitacionais diferentes. Verifica-se que a administração municipal acredita que este procedimento é o mais adequado para o cidadão, porque ao relatar sobre a demanda habitacional informa que

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

Com relação ao parcelamento e uso do solo, o Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes de 2008 obedeceu à regra de especificação das áreas exigidas pelo Ministério das Cidades com a definição de quatro áreas de zoneamento, quais sejam, I- Áreas Urbanas; II - Áreas de Preservação Natural e Cultural e de Valorização Turística; III - Áreas de Desenvolvimento Rural

Sustentável e IV - Áreas com Potencial para Atividades Produtivas. Desta forma, o perímetro urbano é o local de aplicação dos instrumentos penalizadores propostos pela CF/88 (art. 182, § 4º) e escolhidos como objeto de estudo desta pesquisa, ou seja, parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo, desapropriação e o direito de preempção. Ocorre que destes instrumentos apenas a preempção é passível de ser aplicada no município de Campos dos Goytacazes, pois o Plano Diretor de 2008 delimita as áreas em que será aplicada (art. 279), informando quais as áreas da macrozona urbana sujeitas à aplicação do Direito de Preempção. Então os proprietários dos terrenos postos à venda no mercado imobiliário local e, portanto, objeto de alienação onerosa entre particulares, que estejam localizados nas macrozonas Central, de Adensamento Controlado, de Consolidação Urbana, de Ocupação Controlada, de Expansão Urbana, de Atividades Produtivas e de Serviços e de Proteção Ambiental estão sujeitos a ofertarem à administração pública municipal, com preferência, seus imóveis para que nele possam ser implementados programas voltados para a preservação de imóveis de interesse cultural, o ordenamento de área urbana através de melhorias viárias, a implantação e ampliação de equipamentos urbanos e sociais, a criação de espaços públicos de lazer, a instituição de unidades de conservação, a regularização fundiária, a execução de programas e projetos de habitação de interesse social, e o desenvolvimento de atividades de ocupação produtiva para geração de trabalho e renda para faixas da população incluídas em programas habitacionais.

Os outros instrumentos, como o IPTU, progressivo encontram-se sem possibilidade de aplicação, pois, de acordo com a Res.ConC nº 34/2005 (art. 2º, *caput* e art. 3º, III) o município necessita identificar quais são os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados para que defina a função social da propriedade, para então delimitar as áreas de aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios. O que se constata no Ofício da Secretaria de Finanças nº 3672/2012 (resposta ao Requerimento nº 17.769/2012-1, de 10.08.2012), onde o Secretário de Finanças de Campos, Benilson Amaro Barcelos Paravidino, afirmou que o município não tem a informação do percentual do território urbano não edificado.

Sendo o parcelamento o ponto de partida para as outras penalidades – IPTU progressivo e desapropriação – não há que se falar em execução destes instrumentos. Quanto ao IPTU progressivo o Secretário de Finanças respondeu que já começaram “os estudos necessários para a completa regulamentação do instituto”.

Os vazios urbanos foram citados por diversas vezes no Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes de 2008, dentre elas: o (art. 82) estímulo à sua ocupação como diretriz na estratégia para a identificação e para a implementação de novas formas de ocupação e adensamento do solo urbano; (art. 84) a forma de viabilizar a estruturação da cidade e a distribuição das atividades urbanas quando são delimitados e definidos os instrumentos específicos de indução a sua ocupação e previstos no Estatuto da Cidade; a (art. 85) ocupação dos vazios próximos a eixos viários; (art. 107) a oferta de habitação; sendo ainda a primeira diretriz na macrozona de ocupação urbana (art. 164). Entretanto, não foram identificados os vazios, como previsto no plano diretor de 1991(L.5.251/91, art. 27).

Quanto à ocupação dos vazios por áreas de especial interesse social – AEIS, poder público considera como tal (art. 2º, inciso VI, Lei nº 7.975/2008) a área urbana instituída pelo Plano Diretor destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. Como se pode observar a lei municipal também permitiu a delimitação de vazios com AEIS, uma vez que não especificou a modalidade de espaço físico em que deve ser formalizada. No entanto, demarcou como AEIS as localidades de favelas da cidade como a Baleeira, Terra Prometida e Madureira, sem efetivar intervenções urbanas para a instalação de equipamentos coletivos nestas áreas.

Portanto, não se percebe, no contexto urbano de Campos dos Goytacazes, a atribuição de um caráter social para as AEIS, tendo em vista a segregação social dos moradores das comunidades citadas, embora estejam localizadas dentro do perímetro urbano da cidade. Parece-nos que as AEIS

foram relegadas ao plano formal, e seu processo de implantação nos espaços vazios infraestruturados não foi iniciado. Desta forma, não há conjugação espacial de três elementos que são imprescindíveis para a ordenação do espaço urbano: programa habitacional, AEIS e a função social da propriedade.

Por outro lado, no processo de delimitação do perímetro urbano nota-se uma preocupação do município em estender os limites da área urbana para as áreas dos grandes proprietários de terras que se encontram ao redor da cidade, sem, entretanto, identificá-los como vazios urbanos e lhes atribuir obrigações urbanísticas a serem cumpridas em tempo certo, previamente estabelecido.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As características da cidade de Campos apresentadas demonstram que a administração municipal não se esmera em atribuir uma função social à propriedade e à cidade, o que se percebe pela falta de instalação de zonas de especial interesse social em espaços vazios localizados dentro de áreas consolidadas ou ainda pela ampliação da área de expansão urbana em direção aos terrenos de usinas. No entanto, se percebe a reprodução de processos de segregação sócio-espacial com a valorização de alguns espaços em áreas adensadas, mantendo-se vazios urbanos e espaços periféricos, estes estigmatizados. Estas se prestam a receber conjuntos habitacionais para população de baixo poder aquisitivo, distritos industriais, depósitos de lixo e presídio.

Para alcançar o objetivo de atribuir função social à propriedade e à cidade, há que se efetivarem os instrumentos jurídicos urbanos como o parcelamento do solo, a cobrança de IPTU progressivo, a desapropriação e o direito de preempção. Repercutindo de forma considerável na adequação do uso da terra. Nenhum destes instrumentos, entretanto, está sendo aplicado pelo administrador em exercício em 2013, embora estejam previstos no Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes de 2008.

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

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

NOTAS

¹ Ver site do IBGE:

http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/tabelas_pdf/total_populacao_rio_de_janeiro.pdf

² Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos, 2009.

³ Selma S. de Castro em palestra no I CONINTER, Niterói/RJ. 2012.

⁴ A Secretaria de Meio Ambiente e Urbanismo participou, mas não foi a condutora do processo de elaboração do PDUC. Desde 2012 o PDUC está sendo estudado para adequar-se às demandas viárias, sociais e habitacionais que o complexo portuário do Açú e Barra do Furado estão sinalizando, mas as questões pertinentes à referida mudança estão sendo discutidas pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável de Campos – COMUDES.

⁵ Corrente de pensamento filosófico que pregava a existência de um conjunto de princípios essenciais e permanentes atribuídos à natureza (na antiguidade Greco-romana), a Deus (na Idade Média) ou à razão humana (na época moderna), que serviram de fundamento e legitimação ao direito positivo, o direito criado por uma vontade humana.

⁶ O positivismo empregado no texto se reporta ao positivismo pregado por Augusto Comte e seus seguidores, que teve a Escola Politécnica de Paris como seu maior divulgador. Por isso, o positivismo comteano também é conhecido por “tecnocratismo”. Não se trata do positivismo de Hans Kelsen e tão pouco de outra forma de positivismo jurídico.

⁷ L. 9.393/1996 - Art. 1º O Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR, de apuração anual, tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de imóvel por natureza, localizado fora da zona urbana do município, em 1º de janeiro de cada ano.

REFERÊNCIAS

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

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

CASTRO, Selma S. de. **Em palestra no I CONINTER**, Niterói/RJ. 2012.

DUGUIT, Leon. **Las transformaciones generales del derecho privado desde El Código de Napoleón**. Analecta. Madrid. 2010.

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

HARVEY, David. **A justiça social e a cidade**. São Paulo. Hucitec. 1980.

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

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

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

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

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

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

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

Data de submissão: 05.04.2013

Data de aceite: 05.05.2014

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.