

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

JULIANO REBONATO BONA

**O ESTATUTO DA CIDADE, PLANO DIRETOR E A REDUÇÃO DO
DÉFICIT HABITACIONAL**

MONOGRAFIA

TELÊMACO BORBA

2012

JULIANO REBONATO BONA



O ESTATUTO DA CIDADE, PLANO DIRETOR E A REDUÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Campus Curitiba*.

Orientador: Prof. Dr. Moisés Francisco Farah Junior

TELÊMACO BORBA

2012



TERMO DE APROVAÇÃO

O ESTATUTO DA CIDADE, PLANO DIRETOR E A REDUÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL

Por

Juliano Rebonato Bona

Esta monografia foi apresentada dia 15 de dezembro de 2012, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, *Campus* Telêmaco Borba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho aprovado.

Prof. Msc. Moisés Francisco Farah Junior
UTFPR – *Campus* Curitiba (Orientador)

Prof. Dr. Antonio Gonçalves de Oliveira
UTFPR – *Campus* Curitiba

Prof. Msc. Eduardo Bernardes de Castro
UTFPR – *Campus* Curitiba

- O TERMO DE APROVAÇÃO ASSINADO ENCONTRA-SE ARQUIVADO NA SECRETARIA DO CURSO –

AGRADECIMENTOS

À Deus pelo dom da vida, pela fé e força para encarar e vencer os obstáculos.

Aos meus pais, pela orientação, dedicação e incentivo durante minha vida estudantil e durante toda minha vida. À minha filha por me fazer querer ser sempre melhor, servindo de orgulho e exemplo durante sua vida.

Ao meu orientador professor Moisés Francisco Farah Junior, que me orientou, pela sua disponibilidade, interesse e paciência com que me recebeu e pela acessibilidade em me ajudar.

Agradeço meus colegas alunos e aos professores do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, professores da UTFPR, Campus Telêmaco Borba.

Agradeço aos tutores presenciais e a distância que nos auxiliaram no decorrer da pós-graduação.

Enfim, sou grato a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para realização desta monografia.

RESUMO

BONA, Juliano Rebonato. **O estatuto da cidade, plano diretor e a redução do déficit habitacional**. 2012. 75 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Telêmaco Borba, 2012.

Este trabalho apresenta uma abordagem teórica-conceitual de um dos graves problemas da população, relativamente ao déficit habitacional. Abordará o novo enfoque dado ao problema habitacional a partir da edição do Estatuto da Cidade, com seus mecanismos, instrumentos e fundamentos na busca de uma cidade mais justa e igualitária para a população. Tratará do Plano Diretor no município de Telêmaco Borba, com levantamento de dados referente ao déficit habitacional, os instrumentos previstos para a sua redução e as atividades e programas existentes no município de Telêmaco Borba para oferecimento de moradia digna para a população.

Palavras-chave: Moradia. População. Instrumentos. Urbanização. Política Pública.

ABSTRACT

BONA, Juliano Rebonato. **The city-s statute, master plan and housing deficit reduction.** 75 p. Monograph (Especialization in Municipal Public Management). Federal University of Technology. Telêmaco Borba, 2012.

This paper presents a theoretical conceptual approach from one of the serious problem of the population in relation to housing deficit. It will approach the new focus given to the housing problem from the edition of the City Statute, with its mechanisms, instruments and fundamentals in search of a fairer and equitable city for the population. Master Plan will be from Telêmaco Borba, with its housing deficit data, the instruments provided for their reduction and the activities and programs in Telêmaco Borba to provide decent housing to the population.

Keywords: House. Population. Instruments. Urbanization. Public Policy.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Déficit habitacional – urbano / rural.....	46
Gráfico 2 – Déficit habitacional.....	48
Gráfico 3 – Quantidade de unidades habitacionais financiadas.....	50
Gráfico 4 – Valores usados em financiamento - em R\$ bilhões.....	51

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Crescimento da população.....	13
Quadro 2 - Etapas para implantação de um Plano Diretor.....	38
Quadro 3 - Demanda Habitacional em alguns municípios do Paraná.....	52

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Déficit Habitacional.....	45
Tabela 2 - Deficit Habitacional.....	47
Tabela 3 - Déficit Habitacional.....	48

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 ESTATUTO DA CIDADE.....	13
2.1 HISTÓRICO	13
2.2 CONCEITO	17
3 INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE.....	21
4 PLANO DIRETOR	33
4.1 HISTÓRICO	33
4.2 CONCEITO	36
4.2.1 Fundamentos do Plano Diretor	37
5 POLÍTICA HABITACIONAL EM TELÊMACO BORBA	44
5.1 HISTÓRICO DO DÉFICIT HABITACIONAL.....	44
5.2 PLANO DIRETOR E O DÉFICIT HABITACIONAL EM TELÊMACO BORBA ...	52
6 PERCEPÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS QUANTO AO DÉFICIT HABITACIONAL	59
6.1 PERSPECTIVA PARA A REDUÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL.....	59
6.1.1 Brasil.....	59
6.1.2 Município de Telêmaco Borba	63
6.1.3 Principais Resultados em Telêmaco Borba	64
7 CONCLUSÃO.....	67
REFERÊNCIAS.....	70

1 INTRODUÇÃO

Na discussão do déficit habitacional no município de Telêmaco Borba foi identificado que o número faltante de moradias no ano de 2011 era de aproximadamente 3 mil. Foram analisados o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor municipal no sentido de contextualizar o déficit habitacional em Telêmaco Borba.

Foi realizado um levantamento mais atualizado do número desse déficit habitacional em Telêmaco Borba, bem como analisado instrumentos existentes no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor municipal que vem sendo ou podem ser utilizados para a redução do déficit habitacional.

Telêmaco Borba teve início através da implantação da Indústrias Klabin do Paraná Papel e Celulose S/A e possui um território de 1.382,860 Km², com uma população de 69.872 habitantes.

Tem em seu redor uma imensa floresta com árvores destinadas à produção de papel e madeira. As várias indústrias madeireiras instaladas no município o colocam como centro de referência nacional no setor, sendo considerado o 6º maior polo Industrial do Paraná. Este fator coloca a indústria papelreira como a principal no município, contando o parque industrial com mais de 80 empresas, gerando mais de 2.500 empregos diretos, em diversos segmentos como: metalúrgica, reciclagem, medicamentos genéricos, molduras, móveis, tubetes de papel, aproveitamento de celulose, alimentos, cola para papel, pallets, substrato de casca de madeira, produtos de concreto, forros, assoalhos, vigas coladas, cabos, e indústrias de reaproveitamento de resíduos de madeira.

Telêmaco Borba é um município com apenas 48 anos de existência (fundado em 21 de março de 1964) e tem seu desenvolvimento sempre na dependência da fábrica de papel Klabin. Em razão disso, o município é formado basicamente pela classe operária e sua economia é baseada principalmente na madeira e seus derivados.

Por virem muitos trabalhadores de outros municípios e até mesmo de outros Estados para trabalhar na fábrica de papel e suas terceirizadas, a demanda por habitação sempre exigiu que o Poder Público estivesse atento a essa questão.

Através de observação empírica e por trabalhar no ramo imobiliário e jurídico foi verificado a existência de diversas favelas e ocupações irregulares desprovidas

de quaisquer tipos de serviços básicos e infra estrutura. Tal situação gera ainda outros problemas de saúde pública, falta de saneamento básico.

A falta de fiscalização por parte da Prefeitura Municipal ao longo dos anos coloca o Poder Público como conivente com essas construções precárias uma vez que não exerce seu poder de polícia, permitindo construções geralmente em áreas de invasão, bem como facilitando que sejam instaladas ligações de energia elétrica e água, mas sem se preocupar em elaborar uma política pública para regularizar essa situação e fornecer o mínimo de condições dignas para essas moradias.

Para a comunidade, a situação precária em que tais famílias vivem as coloca em risco cotidianamente, pois além de serem privadas de serviços básicos, principalmente os de saúde e saneamento, resulta ainda em outros graves problemas sociais, como a violência, tráfico e utilização de drogas, ausência de auto estima para melhorar sua condição.

A construção de novas moradias seja através de políticas públicas como o programa minha casa minha vida, COHAPAR, recursos próprios do município ou através da iniciativa privada, com financiamento das instituições financeiras para a população de baixa renda, é a forma mais eficaz de se reduzir o déficit habitacional.

Entretanto, o Poder Público não pode esquecer que, além da construção de moradias populares, seja pela iniciativa do próprio Poder Público ou pela iniciativa privada, deve ocorrer uma integração com outras políticas públicas e outras demandas do público alvo. A política de habitação não pode existir como se fosse algo separado e distinto das demais políticas, sem que se atente para a importância da integralidade das ações.

A pesquisa foi realizada com base em dados captados por pesquisa do IBGE, fontes bibliográficas e dados obtidos junto ao município. Dessa forma, a pesquisa foi exploratória, descritiva, de cunho bibliográfico como base o déficit habitacional e a existência ou a falta de políticas públicas que serão implantadas e estejam descritas no Plano Diretor municipal.

Além disso, houve conversas informais com secretários e funcionários ligados a área de habitação para verificar qual o tratamento que vem sendo dado pelo município para a solução do déficit habitacional.

Dessa forma, nos capítulos 02 e 03 trataremos de conceitos e ideias que servirão de embasamento para o disposto nos capítulos 04 e 05. Será analisada a Lei n. 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade e que entrou em vigor a partir

do dia 10 de outubro de 2001, onde será feito um breve relato do seu histórico e dos precedentes anteriores à lei e que fundamentaram a sua elaboração. Serão levantados pensamentos que buscam definir o seu conceito, bem como os fundamentos e instrumentos existentes no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor que auxiliam na busca de uma cidade mais justa, igualitária e de qualidade para a sua população.

Será tratado no Capítulo 04 a existência ou falta de uma política habitacional no município de Telêmaco Borba, com um levantamento do déficit habitacional, e quais os instrumentos previstos no Plano Diretor municipal na busca da redução desse grave problema que atinge principalmente a camada mais pobre da sociedade.

Por fim, no Capítulo 05 serão verificadas quais as perspectivas para a redução do déficit nos próximos anos, bem como quais são as atitudes que o Poder Público vem tomando e como vem agindo a partir das novas possibilidades fornecidas pela política nacional de habitação implantada nos últimos anos.

2 ESTATUTO DA CIDADE

2.1 HISTÓRICO

Um dos graves problemas que devem ser enfrentados pelo Poder Público é a falta de moradias adequadas, principalmente para a camada da população de baixa renda.

Tal situação é reflexo da urbanização acelerada ocorrida em nosso país, sem que as cidades estivessem estruturadas para receber parte significativa da população nesse êxodo rural. Conforme Pereira (2010, p. 2)

em aproximadamente 40 anos, mais especificamente no período que se estendeu da década de 40 aos anos 80, a população brasileira passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana. Este movimento desenvolveu-se sob os auspícios de um modelo de desenvolvimento urbano segregador, que privou as faixas de menos renda de condições básicas de urbanidade, ou de inserção efetiva na cidade.

Ano	População Total	População Urbana	População Rural	% População Urbana
1872	9.930.478	-	-	
1890	14.333.915	-	-	
1900	17.438.434	-	-	
1920	30.635.605	-	-	
1940	41.236.315	12.880.182	28.356.133	31,23
1950	51.994.397	18.782.891	33.161.506	36,16
1960	70.191.370	31.303.034	38.767.423	44,60
1970	93.139.037	52.084.984	41.054.053	55,92
1980	119.002.706	80.436.409	38.566.297	67,59
1991	146.825.475	110.990.990	35.834.485	75,59
2000	169.799.170	137.953.959	31.845.211	81,25
2007	183.987.291			

Quadro 1 - Crescimento da população
Fonte: Adaptado de Pinheiro (2010, p. 16)

Esse aludido crescimento urbano incrementou uma demanda habitacional sem que as cidades brasileiras estivessem preparadas para acolher essa população,

o que gerou um significativo déficit habitacional. Isso porque, conforme Pinheiro (2010, p. 18)

O universo dos 5.564 municípios brasileiros é formado de realidades muito distintas, mas no conjunto esses municípios são marcados por duas características: grande diversidade e profunda desigualdade entre eles e no interior de cada um deles.

A diversidade reside no fato de que os municípios foram fundados de formas diferentes, possuem número de habitantes e dimensões territoriais diversos, com vocação econômica dependendo da região inserida, diferenças culturais e formação histórica.

Já a desigualdade é caracterizada pelo ritmo da economia e desenvolvimento e, principalmente, na qualidade de vida e acesso dos seus habitantes aos serviços básicos e ao direito à cidade. Pinheiro (2010, p. 32) destaca a existência de duas cidades, sendo:

Cidade formal, rica, regularizada, com infraestrutura completa, usufruindo do melhor que a comunidade pode ter em comércio, serviços, cultura e lazer. É a parte da cidade que concentra a população com maior renda, maior escolaridade, mais branca. Cidade informal, ilegal, precária, eternamente inacabada, é a cidade dos mais pobres, com menos estudo, mais negra e com maior índice de mortalidade. A soma de variáveis, como: ausência de políticas públicas de construção de moradias; mercado especulativo da terra urbana; e baixa renda da maioria da população torna praticamente impossível para o trabalhador pouco qualificado pagar o aluguel ou comprar um imóvel no mercado formal.

Em razão desses fatos, a população de baixa renda acaba construindo suas moradias de maneira improvisada, em áreas irregulares, nos denominados loteamentos clandestinos, que crescem a uma velocidade enorme e sem que o Poder Público consiga atender o problema de forma efetiva.

Para Pinheiro (2010, p. 35), trata-se de construções precárias, sem nenhuma infraestrutura adequada, pois são realizadas em

[...] áreas ambientalmente frágeis, nas favelas e nos mocambos, áreas que na sua maioria são protegidas por legislação com fortes restrições ao uso e por isso são tão desprezadas pelo mercado imobiliário formal. Ou ainda um cômodo, na indigna coabitação dos cortiços, tão presentes nas áreas centrais dos grandes municípios. E assim, vai se formando a não cidade, constituída de espaços precários e irregulares.

E segue aduzindo que essas construções informais trazem

[...] um alto custo individual e coletivo, pois a precariedade do acesso ao saneamento básico, aos serviços de transporte, à saúde e à educação, soma-se à insegurança jurídica e administrativa de perder a posse do imóvel por causa de despejos forçados, e é essa insegurança que põe em risco, inclusive, à vida, isso em virtude da fragilidade das construções. (PINHEIRO, 2010, p. 37).

Trata-se de um problema grave que deve ser enfrentado pelo Poder Público através de uma política contínua que garanta acesso a moradia digna principalmente para a população de baixa renda. Nos dizeres de Gonçalves (1988, p. 1)

A relevância deste fato prende-se à percepção de que a questão habitacional no Brasil constitui-se em um dos mais graves problemas sociais de nossos dias. A dimensão deste problema é visível, seja nos grandes centros urbanos, com seus contingentes elevados de população favelada, seja nas regiões mais pobres do interior do país, onde a precariedade da estrutura de moradias aparece como um fator agravante para a questão da pobreza em suas inúmeras manifestações.

Neste cenário, a ilegalidade se tornou marca registrada em praticamente todos os municípios do país. Contudo, não se pode perder de vista que a questão concernente à moradia consiste em apenas uma das facetas da desigualdade, uma vez que esta se refere a vários aspectos da vida dos cidadãos.

A constitucionalização da função social da propriedade iniciou-se nas Constituições do México (1917) e da Alemanha (Constituição de Weimar em 1919). No direito constitucional brasileiro apareceu pela primeira vez na Constituição Brasileira de 1946, quando se tratou da desapropriação por interesse social. Já na Constituição Federal de 1967 foi elencado como um dos princípios de justiça social, recebendo tratamento semelhante na Constituição Federal de 1969.

Entretanto, foi na Constituição Federal de 1988 que a propriedade privada e a necessidade de atender a sua função social foi elevada ao patamar dos direitos e

garantias fundamentais descritos no artigo 5º, XXII e XXIII. Do mesmo modo, no título da ordem econômica e financeira é garantida a propriedade privada, atentando-se para a sua função social, conforme descrito no seu artigo 170, II e III.

O Capítulo da Política Urbana incluído na Constituição Federal de 1988 teve como fundamento o movimento pela reforma urbana (iniciado na década de 60 e reestruturado quando da elaboração da Constituição de 1988), que teve como princípios básicos a submissão da propriedade a sua função social, o dever do Estado em assegurar os direitos urbanos aos cidadãos, o direito a cidade e a participação da população nos processos de gestão urbana.

Dessa forma, nota-se que a propriedade privada não está revestida de caráter absoluto e perpétuo, uma vez que, da mesma forma que é garantido o direito a propriedade, a mesma deve cumprir sua função social, possuindo o Poder Público instrumentos diversos para que o proprietário de imóvel promova seu adequado aproveitamento.

Isso resta descrito no capítulo de política urbana da Constituição Federal de 1988, assim caracterizado:

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

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

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

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

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

Após a promulgação da Constituição, o movimento da Reforma Urbana continuou na busca de instrumentos que possam melhorar o sistema habitacional, atuando em duas frentes. Conforme Pinheiro (2010, p. 58), em escala nacional, na regulamentação do Capítulo da Política Urbana da Constituição (artigos 182 e 183), que depois de tramitar 12 anos com muita discussão e modificações resultou finalmente na aprovação do Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.

Do mesmo modo, propôs a criação do sistema nacional de política habitacional, por meio do primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular n. 2.710/1992, que após tramitar por 13 anos se concretizou na Lei n. 11.124/2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS); cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o seu Conselho Gestor no campo legislativo.

Dessa forma, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 já estavam previstas algumas penalidades a disposição do Poder Público a ser impostas aos proprietários que não atenderem a função social da propriedade. Da mesma forma, já instituiu a necessidade da existência de um Plano Diretor Municipal como instrumento básico para o desenvolvimento e expansão urbana.

Em que pese tais fatos contidos no texto constitucional, era necessário uma legislação específica complementar ao capítulo de política urbana para que os princípios constitucionais pudessem ser implantados, situação atendida pelo Projeto de Lei n° 5.788/90, aprovado em julho de 2001 como Lei n. 10.257/2001, que passou a vigorar a partir de 10 de outubro de 2001 e foi denominado Estatuto da Cidade.

2.2 CONCEITO

Muitas são as definições sobre o que é o Estatuto da Cidade, uma vez se tratar de um tema relativamente novo para que os doutrinadores no ordenamento jurídico e coligados tenham definição uníssona.

Dessa forma, para Rolnik (2002, p. 20) “o Estatuto trata de um conjunto de princípios, no qual está expressa uma concepção de cidade, de planejamento e

gestão urbana, e também de uma série de instrumentos que são os meios para atingir as finalidades desejadas”.

E segue dizendo que

O Estatuto da Cidade pode ser definido também como a lei federal de desenvolvimento urbano constitucionalmente, que regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicadas pela União, Estados e especialmente pelos Municípios e está dividida em cinco Capítulos, sendo que o primeiro é o capítulo que trata das Diretrizes Gerais, o segundo dos Instrumentos da Política Urbana, o terceiro do Plano Diretor, o quarto da Gestão Democrática da Cidade e o último trata das Disposições Gerais. (ROLNIK, 2002, p. 27)

Dessa forma, podemos dizer que se trata de uma lei federal, direcionada principalmente aos municípios, fornecendo diretrizes para que haja a implantação de planos diretores participativos, na busca de melhorias no aspecto urbanístico, e definindo uma série de instrumentos que tem no combate à especulação imobiliária e na regularização fundiária dos imóveis urbanos seu principal objetivo.

Além disso, no Estatuto da Cidade ocorreram diversas inovações que se situam em três campos, fornecendo um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltada para criar as formas de uso e ocupação do solo; ampliando as possibilidades de regularização das posses urbanas; e possuindo uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia da participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade; estabelecendo regras para legalizar invasões, favelas e loteamentos irregulares localizados em áreas privadas.

Ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, o Estatuto da Cidade dispõe que a política urbana é de responsabilidade dos municípios, sendo o Plano Diretor instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, com instrumentos para que a propriedade realmente cumpra a sua função social, e ainda penalidades para aqueles que buscarem apenas a especulação imobiliária.

Regulamentando os artigos da Constituição Federal de 1988 acima mencionados, o artigo 2º do Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano municipal, visando cidades mais justas, igualitárias e preocupadas com o meio ambiente.

Assim, são estabelecidas formas para que na política urbana municipal tenha a participação da comunidade local na elaboração e execução de planos que beneficiem a população, ou seja, uma gestão participativa e uma verdadeira integração entre os órgãos dos governos e a iniciativa privada, que muitas vezes é a principal responsável pela expansão urbana.

São descritas também situações de utilização do solo e as degradações ambientais, uma vez que a população, por estar cada vez mais urbana, gera demandas cada vez maiores de serviços públicos e utilização do solo através de empreendimentos imobiliários para atender a constante demanda, de modo que sem um crescimento planejado e com uma infra estrutura adequada, surgem problemas de ordem ambiental e social.

Portanto, os municípios devem estar atentos no tocante a utilização do solo de forma a preservar o meio ambiente, buscando um desenvolvimento das cidades de forma sustentável, aliando o progresso e conservação dos recursos naturais.

Do mesmo modo, na expansão urbana e imobiliária, os municípios podem se valer de mecanismos econômicos e tributários para recuperar os investimentos que resultarem na valorização de imóveis urbanos. Isso resta claro quando da construção de praças, pavimentação de ruas, construção e reformas de prédios públicos, instalação de galerias pluviais.

No Estatuto da Cidade é tratada outra situação muito comum nas cidades brasileiras, que é a ocupação irregular de áreas públicas e privadas e a necessidade de regularização fundiária visando transformar a realidade desigual que se apresenta.

Isso porque a informalidade e irregularidade urbana gera insegurança permanente, há o risco frequente de serem obrigados a deixarem suas casas (normalmente precárias) em razão de uma ordem judicial. Trata-se de áreas sub ocupadas em razão de serem regiões em que vivem a população de baixo poder aquisitivo, geralmente em imóveis improvisados sem nenhuma infra estrutura básica que garanta o mínimo de dignidade humana, sem pavimentação, energia elétrica, saneamento básico. Nessas situações surgem diversos tipos de problemas, tais como proliferação de doenças, mortalidade infantil, desnutrição. Isso ainda é agravado em razão do adensamento excessivo e a coabitação familiar nesses assentamentos precários.

Para isso, o Poder Público deve possuir instrumentos para garantir o direito à cidade legal e o pleno exercício da cidadania pela população economicamente desfavorável, com medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A regularização fundiária não se resume apenas na existência de um documento escrito que garanta a posse e a propriedade ao morador. Devem ser atendidas as questões ambientais e sociais, a falta de infraestrutura e de serviços públicos essenciais a população. E para atender essas questões o Estatuto da Cidade possui diversos instrumentos a serem colocados em prática e que serão melhores detalhados na sequência.

3 INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE

Conforme já mencionado, o Estatuto da Cidade veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 no tocante a definir as diretrizes de políticas urbanas a serem aplicadas nos municípios brasileiros.

O Estatuto da Cidade dedica grande parte de seu conteúdo aos instrumentos para a promoção da política urbana, em especial na esfera municipal. Dessa forma, podemos dizer que os princípios do Estatuto da Cidade na promoção da política urbana é a busca da função social da propriedade e a gestão democrática municipal com a participação popular no planejamento das cidades. E para alcançar seus objetivos, o Estatuto da Cidade se utilizará de instrumentos de natureza tributários, financeiros, jurídicos, administrativos e políticos que visem ações que diminuam ou acabem com os graves problemas de desigualdades existentes nas cidades brasileiras.

Para melhor entender os instrumentos constantes no Estatuto da Cidade na busca de uma cidade mais justa, igualitária, cuja propriedade privada cumpra sua função social, iremos tecer breves comentários sobre as principais medidas a serem utilizadas pelos municípios.

Conforme o artigo 4º do Estatuto da Cidade, o município pode se fazer valer de instrumentos tributários e financeiros, assim descritos: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros. (BRASIL, 2001).

Pode também se utilizar de instrumentos jurídicos e políticos como: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito;.

a) Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana Progressivo – IPTU:

Trata-se de uma penalidade contida no artigo 182, II da Constituição Federal de 1988 aplicada ao proprietário que não utilize ou subutilize adequadamente o seu imóvel, aplicável caso o mesmo não atenda ao disposto no inciso I do mesmo artigo da Carta Magna.

Conforme estabelecido no Estatuto da Cidade, a aplicação do imposto predial e territorial progressivo no tempo ocorrerá mediante elevação da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, tendo como limite máximo 15% do valor venal do imóvel.

É uma maneira do Poder Público penalizar aqueles proprietários de imóveis que os possuem apenas com fins especulativos, aguardando investimentos dos agentes públicos em infraestrutura para que seu imóvel valorize, sem qualquer intenção de alienar ou construir no mesmo.

b) Contribuição de Melhoria:

A contribuição de melhoria é uma das espécies tributárias ao lado dos impostos e taxas. Encontra-se prevista no artigo 81 do Código Tributário Nacional. Segundo o pensamento de Oliveira (2001, p. 15)

É instituída de modo a recuperar para os cofres públicos, ao menos parcialmente, os recursos aplicados em obras públicas que tenham gerado valorização imobiliária. Sua incidência ocorre em função de cada imóvel beneficiado, na medida do acréscimo do seu valor venal.

c) Incentivos e Benefícios Fiscais e Financeiros:

Trata-se de uma questão delicada, uma vez que é condicionado por lei específica que regulamente esses incentivos (artigo 150 § 6º da Constituição Federal), bem como se deve estar atendo a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) no tocante a renúncia de receita e/ou aumento da despesa.

d) Desapropriação:

No Brasil, a propriedade urbana pode ser objeto de desapropriação como qualquer outro bem de propriedade privada. No entanto, o nosso ordenamento jurídico constitucional prevê dois tipos de desapropriações para o imóvel urbano. Há

a desapropriação comum, decorrente de necessidade ou utilidade pública ou interesse social, ressarcida mediante indenização prévia, justa e em dinheiro e que se encontra prevista nos arts. 5.º, XXIV, e 182, § 3.º da Constituição Federal de 1988.

Assim, no dizer de Mello (2003, p. 89)

À luz do Direito Positivo brasileiro, desapropriação se define como o procedimento através do qual o Poder Público, fundado em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, compulsoriamente despoja alguém de um bem certo, normalmente adquirindo-o para si, em caráter originário, mediante indenização prévia, justa e pagável em dinheiro, salvo no caso de certos imóveis urbanos ou rurais, em que, por estarem em desacordo com a função social legalmente caracterizada para eles, a indenização far-se-á em títulos da dívida pública, resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas, preservado seu valor real.

A segunda hipótese constitucional diz respeito à denominada desapropriação-sanção, destinada a punir o não cumprimento de obrigação ou ônus urbanístico imposto ao proprietário de terrenos urbanos. Tem caráter sancionatório porque, como penalidade pelo descumprimento de um dever urbanístico, o Poder Público desapropriará o imóvel particular e o pagamento será realizado mediante títulos especiais da dívida pública resgatáveis em parcelas anuais e sucessivas.

Tal modalidade de desapropriação urbanística está prevista no art. 182, §4.º, III, do texto constitucional e no art. 8.º do Estatuto da Cidade. Entretanto, tal desapropriação não pode ser efetuada de forma aleatória pelo Município e alguns pressupostos são exigidos pela doutrina como pré-requisitos para sua adoção.

É imprescindível a existência de um plano diretor definindo as necessidades urbanísticas municipal, bem como é necessário o exaurimento de todas as medidas previstas previamente a desapropriação, consistentes na determinação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórias e, sucessivamente, na imposição de IPTU progressivo no tempo por mais de 05 anos.

Conforme explana Neves (2004, p. 236), é certo que dentre os meios de que dispõe hoje o Poder Público para implementação de sua política urbana, o procedimento expropriatório é o mais drástico, porquanto impõe ao particular a efetiva perda de seu bem. Porém, diante de casos como a necessidade premente de regularização populacional e o combate à acumulação de bens com fins meramente especulativos, além das hipóteses de simples ordenação urbana, a desapropriação

será, claramente, o instrumento mais eficaz a serviço do efetivo cumprimento da função social da propriedade urbana.

e) Servidão Administrativa:

Conforme Di Pietro (2001, p. 143)

servidão administrativa é o direito real de gozo, de natureza pública, instituído sobre imóvel de propriedade alheia, com base em lei, por entidade pública ou por seus delegados, em favor de um serviço público ou de um bem afetado a fim de utilidade pública.

A servidão poderá ocorrer através de lei ou por acordo entre o Poder Público e o particular. Não cabe indenização no caso de servidão administrativa quando a mesma decorrer diretamente de lei, uma vez que o sacrifício é imposto a toda uma coletividade de imóveis que se encontram na mesma situação. Somente haverá indenização quando incidir sobre imóveis determinados, pois os proprietários sofrerão um prejuízo em favor da coletividade.

Há diversas modalidades de servidão administrativa, como a servidão sobre terrenos marginais a rios e outros recursos hídricos, servidão de imóvel pertencente ao patrimônio histórico e artístico nacional, servidão em torno de aeroportos, servidão de energia elétrica.

f) Limitações Administrativas:

Compreendem o conjunto de restrições impostas à propriedade de modo a definir a extensão das prerrogativas que possui o proprietário. Confirmam as possibilidades de usar, gozar e dispor que, do ponto de vista jurídico, somente existem nos termos amparados por lei. Os índices urbanísticos (coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação do solo etc.) são espécies de limitações. Destacam-se das servidões porque atendem a interesses difusos, como a saúde pública, adensamento populacional, paisagismo etc., sem ensejar o aproveitamento direto do imóvel em favor de serviço ou bem público. Por serem genéricas e definidoras do próprio direito à propriedade, que não é absoluto, pois há de cumprir sua função social, entende-se que as limitações não geram direito à indenização.

g) Tombamento de imóveis ou de Mobiliário Urbano:

É restrição ao direito à propriedade que tem por objetivo proteger o patrimônio cultural. O proprietário submete-se aqui a sacrifício parcial de seu direito definido pelas limitações administrativas. Trata-se de procedimento administrativo, buscando preservar aquelas características físicas do bem que estão associadas à história, às artes, ou a qualquer outro aspecto relacionado à cultura da sociedade.

h) Instituição de Unidades de Conservação:

Conforme artigo 225 § 1º, III da Constituição Federal de 1988, os espaços territoriais que apresentem significativa importância ou representatividade para o meio ambiente natural devem ser objeto de especial proteção. Para tanto a Lei Federal nº 9.985/00 estabelece uma série de unidades de conservação (parques, estações ecológicas, áreas de proteção ambiental etc.), cada qual adequada para um tipo de situação. Todos os entes federativos são competentes para estabelecer tais unidades em seus respectivos territórios, observando a disciplina contida na legislação federal e eventualmente as suas respectivas normas.

i) Instituição de Zonas Especiais de Interesse Social:

Trata-se de área de território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social, incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local.

Tem como objetivo incorporar a cidade clandestina à cidade legal, estender o direito à cidade e à cidadania, associar desenvolvimento urbano à gestão participativa, estimular a regularização fundiária e a ampliação da oferta de serviços e equipamentos urbanos.

j) Concessão de Direito Real de Uso:

A concessão de direito real de uso ocorre por meio de contrato, onde através dela o proprietário transfere a outra pessoa prerrogativa de usar seu imóvel, com as garantias típicas de um direito real. O instrumento se destina para fins específicos de urbanização, industrialização, edificação, cultivo de terra ou outra utilização de interesse social.

k) Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia:

No tocante a concessão especial de uso, Meirelles (2009, p. 535/536) aduz ser

um direito do possuidor, desde que provadas as condições previstas na lei. [...] Trata-se de um direito real sobre coisa alheia, mas direito real resolúvel. É transferível por ato inter vivos ou causa mortis, mas se extingue se o concessionário der ao imóvel destinação diversa de moradia, ou adquirir a propriedade de outro imóvel urbano ou rural.

Assim, será concedido ao ocupante de imóvel público urbano de até 250 metros quadrados, pertencente à Administração direta ou indireta, o direito ao uso. Como requisitos, exige-se que o morador não possua outro imóvel urbano ou rural e que utilize o imóvel público para moradia sua ou de sua família, por mais de cinco anos pacífica e ininterruptamente, sendo válido somar ao seu o tempo o que seu antecessor ocupara o imóvel, desde que também de forma contínua, até 31 de junho de 2001.

Existe, também, a Concessão coletiva, quando se tratar de imóveis com mais de 250 metros quadrados ocupados por população de baixa renda que preencha os requisitos antes mencionados. Tal modalidade é autorizada quando não seja possível identificar o terreno ocupado por cada possuidor individualmente, situação em que será atribuída igual fração ideal (250 m²) a cada um deles, não sendo necessário observar a real dimensão do terreno em que cada um ocupe, ressalvada a hipótese em que os ocupantes estabeleçam frações ideais diferenciadas através de acordo escrito, sem que, ao efetuarem a divisão, ultrapassem os 250 metros quadrados da fração ideal a cada possuidor.

Vislumbra-se a importância da Concessão de Uso Especial para fins de moradia que surgiu em consonância ao clamor da sociedade por uma gestão mais democrática do imóvel público urbano, atrelando a ele o princípio da função social da propriedade antes dirigido somente a propriedade privada.

l) Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória:

O art. 5.º do Estatuto da Cidade repete a previsão constitucional de imposição compulsória do parcelamento, da edificação ou da utilização ao imóvel urbano, situado em área incluída no plano diretor, descumpridor de sua função

social. Deve ser criada lei municipal específica para reger o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. Esta lei deverá fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação, aplicando-se em área incluída no Plano Diretor.

É considerado subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente. Com isso, procura-se otimizar os investimentos públicos realizados e penalizar o uso inadequado, fazendo com que a propriedade urbana cumpra a sua função social.

Além disso, poderá ser ampliada a oferta de imóveis no mercado imobiliário e promovido o uso e a ocupação de imóveis em situação de abandono, especialmente aqueles localizados na área central das grandes cidades, que poderão abrigar, por exemplo, o uso habitacional como forma de revitalização do centro urbano.

Quanto ao seu procedimento, o proprietário de imóvel remisso será notificado para cumprir sua obrigação, apresentando projeto nesse sentido em prazo não inferior a um ano e, após aprovação do projeto, disporá de no mínimo dois anos para iniciar as obras. Por fim, havendo a transmissão do imóvel por ato inter vivos ou causa mortis posterior à notificação, as obrigações, sem interrupção de quaisquer prazos, são transferidas ao novo proprietário.

m) Usucapião Especial de Imóvel Urbano:

O Estatuto da Cidade trata da usucapião especial de imóvel urbano, regulamentando o artigo 183 da Constituição Federal, que estabelece a aquisição de domínio para aquele que possuir área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, com a ressalva de que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, poderá ocorrer a usucapião coletiva, desde que os possuidores também não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

Acerca da usucapião constitucional, cumpre notar que o instituto não tem as mesmas características daqueles regulados pelo Código Civil. A Carta Magna introduz o instituto da usucapião pró-moradia em áreas urbanas, acrescido, pelo Estatuto da Cidade, da figura da usucapião coletiva, cuja previsão é importante para a regularização fundiária de favelas, loteamentos clandestinos e cortiços.

Efetivamente, a usucapião coletiva está voltada para a promoção da justiça e para a redução das desigualdades sociais. A histórica negação da propriedade para grandes contingentes populacionais residentes em favelas, invasões, bem como em loteamentos clandestinos ou em cortiços pode ser corrigido por este instrumento, visando o atendimento da função social da propriedade, possibilitando a melhoria das condições habitacionais dessas populações.

n) Direito de Superfície:

O direito de superfície possibilita que o proprietário de terreno urbano conceda, a outro particular, o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo de seu terreno, em termos estabelecidos em contrato por tempo determinado ou indeterminado e mediante escritura pública firmada em cartório.

A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa e quem usufrui da superfície de um terreno responderá, integralmente, pelos encargos e tributos que na propriedade incidirem.

A previsão de adoção, pelo Estatuto da Cidade, do direito de superfície visa fundamentalmente, estimular a utilização de terrenos urbanos mantidos ociosos. Este direito permite oferecer ao proprietário de solo urbano uma vantajosa alternativa para cumprimento da exigência de edificação e utilização compulsória, sem que se cumpra a sequência sucessória prevista, e onde os benefícios da adoção deste instrumento serão sentidos na cidade como um todo.

o) Direito de Preempção:

O direito de preempção é instrumento que confere ao poder público municipal preferência para a compra de imóvel urbano, respeitado seu valor no mercado imobiliário e antes que o imóvel de interesse do município seja comercializado entre particulares.

Para usufruir deste direito, o Município deverá possuir lei municipal, baseada no Plano Diretor, que delimite as áreas onde incidirá a preempção. A lei que fixa as áreas objeto de incidência deste direito não poderá vigorar por mais de cinco anos, porém, pode ser renovada após um ano de seu término. Ao instituir o direito de preferência, a lei municipal deve enquadrar cada área em uma ou mais finalidades relacionadas no Estatuto da Cidade.

O instrumento permite ainda que o poder público tenha preferência na aquisição de imóveis de interesse histórico, cultural ou ambiental, para que estes recebam usos especiais e de interesse coletivo. Permite, também, a aquisição de áreas para a construção de habitações populares, atendendo a uma demanda social, bem como para a implantação de atividades destinadas ao lazer e recreação coletivos, como por exemplo, parques, ou mesmo para a realização de obras públicas de interesse geral da cidade.

É importante destacar os limites existentes para a adoção do direito de preempção (ou de preferência). Um deles diz respeito à disponibilidade de recursos públicos para a aquisição preferencial de imóveis. Além disso, faz-se necessário que o poder público possua um sistema de planejamento que permita enquadrar as áreas em finalidades específicas e programadas.

p) Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso:

A outorga onerosa do direito de construir consiste na possibilidade de o Município estabelecer relação entre a área edificável e a área do terreno, a partir da qual a autorização para construir passaria a ser concedida de forma onerosa. Sendo assim, o proprietário poderá construir para além da relação estabelecida, pagando ao poder público este direito concedido, com valor proporcional ao custo do terreno.

O Plano Diretor deverá fixar áreas nas quais o direito de construir e de alteração de uso poderá ser exercido, estabelecendo relação possível entre a área edificável e a do terreno. Poderá, também, fixar um coeficiente de aproveitamento básico, único para toda a zona urbana, ou nos casos necessários, adotar coeficiente diferenciado para áreas específicas.

O Plano Diretor definirá ainda, os limites máximos de construção a serem atingidos, considerando a infra-estrutura existente e o potencial de densidade a ser alcançado em cada área. Os recursos provenientes da adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso deverão ser aplicados na construção de unidades habitacionais, regularização e reserva fundiárias, implantação de equipamentos comunitários, criação e proteção de áreas verdes ou de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

A utilização deste instrumento possibilita um maior controle das densidades urbanas e permite a geração de recursos para investimentos em áreas carentes, além de promover a desaceleração da especulação imobiliária.

q) Transferência do Direito de Construir:

Este instrumento compreende a faculdade conferida, por lei municipal, ao proprietário de imóvel, de exercer em outro local o direito de construir previsto nas normas urbanística e ainda não exercido.

O direito de transferência previsto no Plano Diretor, ou em legislação urbanística dele decorrente só poderá ser aplicado quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: a) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; b) preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; e c) servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Cabe lembrar que nos procedimentos da transferência, o poder público deve considerar a possibilidade de a vizinhança absorver o impacto urbanístico decorrente e o possível aumento de densidade provocado pelos índices transferidos.

r) Operações Urbanas Consorciadas:

As operações urbanas consorciadas referem-se a um conjunto de intervenções e medidas, coordenadas pelo poder público municipal, com a finalidade de preservação, recuperação ou transformação de áreas urbanas contando com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados. O objetivo é alcançar, em determinada área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

A operação urbana possibilita ao município uma maior amplitude para tratar de diversificadas questões urbanas, e permite que delas resultem recursos para o financiamento do desenvolvimento urbano, em especial quando as operações urbanas envolvem empreendimentos complexos e de grande porte.

Para viabilizar uma operação urbana, há a possibilidade de serem previstas a modificação de índices e de características do parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo; as alterações das normas para edificação; a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente; e a emissão pelo município, de certificados de potencial adicional de construção a serem alienados em leilão.

s) Regularização Fundiária:

O crescente processo de urbanização aliado ao desenvolvimento desordenado das cidades configura um cenário atual de irregularidades tanto na constituição do espaço urbano como em seus aspectos socioambientais.

Nesse sentido, a regularização fundiária dos assentamentos urbanos ocupados pela população de baixa renda de forma irregular revela-se como um dos programas prioritários da política urbana necessária para a inclusão social de grande parcela dos moradores. Significa transformar a posse de determinada área em propriedade com endereço, identidade, acesso a serviço de infraestrutura e equipamentos coletivos.

t) Assistência Técnica e Jurídica Gratuita para as Comunidades e Grupos Sociais Menos Favorecidos:

Implantação pela Prefeitura do serviço de orientação jurídica gratuita integral à população de baixa renda, mediante prestação de assistência judiciária através de advogados gratuitos que entrem com as possíveis ações na Justiça para a proteção em juízo dos direitos da população sem recursos.

A assistência jurídica gratuita e os benefícios da justiça gratuita devem ser assegurados tanto para o indivíduo ou grupo de indivíduos necessitados, como também para a associação de moradores de uma comunidade carente.

u) Referendo Popular e Plebiscito:

Trata-se de instrumentos já previstos na Constituição Federal de 1988 (artigos 49, XV, 18 § 3º e 4º) e é fundamentado no princípio participativo, uma vez que o Estatuto da Cidade prevê a gestão democrática por meio de participação da população. (BRASIL, 1998; 2001).

Todos esses instrumentos acima identificados têm por objetivo a função social da propriedade tanto privada quanto pública, uma vez que pelo princípio da predominância do interesse público sobre o interesse particular, a propriedade deve ser utilizada de maneira racional e em prol do bem-estar da sociedade, para que possamos ter num futuro não tão longínquo uma cidade mais justa, legal, igualitária, em que seus moradores tenham moradias dignas e com toda a infraestrutura básica necessária.

Também buscando atender as demandas dos setores desfavorecidos, o Estatuto da Cidade (artigo 2º, II) previu a Gestão Democrática e a participação popular como fundamento da gestão e do planejamento das cidades. (BRASIL, 2001).

O interesse da população em participar pode encontrar lugar em todas as dimensões da política urbana, ou seja, desde a formulação do Plano Diretor, a sua negociação e aprovação na Câmara, até sua implementação e nas permanentes revisões. Além disso, a gestão da cidade será democrática a partir da constituição de órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências, planos e projetos de lei de iniciativa popular, referendos e plebiscitos.

O Estatuto da Cidade, ao prever um capítulo dedicado à gestão democrática, evidencia que sem a compreensão mais profunda dos processos e conflitos em jogo na questão urbana, dificilmente se atenderá aos princípios constitucionais de direito de todos à cidade, da função social da propriedade e da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

A lei estabelece dispositivos para que a gestão democrática realmente seja implantada nos municípios. A participação da comunidade através dos conselhos municipais, nas audiências públicas na elaboração, implementação e fiscalização do Plano Diretor é crucial para que a participação popular seja efetiva, uma vez que o maior interessado é a própria população em saber onde e como serão aplicados os recursos públicos visando atender as necessidades do município.

4 PLANO DIRETOR

4.1 HISTÓRICO

O termo “plano diretor” foi utilizado inicialmente na década de 1930, quando foi elaborado o primeiro plano diretor para a cidade do Rio de Janeiro. Desde então o planejamento urbano no País sempre existiu e durante décadas tinha como base a lei de parcelamento e lei de uso e ocupação do solo (lei de zoneamento), que estabelece regras para as construções imobiliárias e de desenvolvimento urbano.

Conforme Pinheiro (2010, p. 87), os planos diretores tradicionais são muito teóricos, longe da realidade vivida pela cidade, longe de atender as necessidades e anseios da população.

O Plano Diretor tradicional (tipo PDDI, PDDU) contém um extenso diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região. Muitos deles, super abrangentes, estabelecem normas e diretrizes para todas as políticas públicas inclusive as de desenvolvimento econômico e social, como saúde, emprego, cultura, propõem-se a resolver todos os problemas da cidade interferindo até em áreas que fogem da alçada do município (tais como questões do âmbito da política agrária, política macroeconômica, transporte metropolitano) formando assim uma lista de intenções sem meios de ser concretizada.

Aduz que esses planos tradicionais acabam ficando apenas na teoria, sem conseguir realmente resolver os graves problemas urbanísticos enfrentados principalmente pela camada da população que mais necessita ser contemplada pelas políticas públicas de inserção social. Isso porque a grande concentração da população na área urbana faz surgir diversos problemas que necessitam ser enfrentados com planejamento de longo prazo, através de um diagnóstico realmente efetivo e a busca de soluções que estejam ao alcance do município.

Pinheiro (2010, p. 88) ressalta que os planos tradicionais

são feitos por especialistas e apresentados na forma de documentos técnico-científicos. Podem envolver profissionais de múltiplas disciplinas, mas a coordenação, os prognósticos e as propostas ficam em geral a cargo de engenheiros e arquitetos. Muitas vezes a participação das equipes técnicas municipais se limita ao fornecimento de informações e a participação da sociedade, na melhor das hipóteses, se reduz a audiências públicas para apresentação das propostas.

Araújo Junior (2006, p. 46) aduz que

é interessante observar que o Plano Diretor, no Brasil da década de 60 e 70, sempre foi concebido por arquitetos e urbanistas, que elaboravam normas sob uma ótica técnica individualizada, não contextualizada com o conjunto de fatores que influenciam e condicionam a ocupação e utilização dos espaços urbanos.

Silva (1995, p. 87), em obra anterior ao Estatuto da Cidade, aponta quatro fases evolutivas do Plano Diretor.

A primeira, preocupada com o que chama de "desenho da cidade", associada à ideia de estética urbana. A segunda, relacionada à distribuição das edificações sob a ótica econômica e arquitetônica. Num terceiro momento adota-se a ideia de um plano de desenvolvimento integrado, aplicando-se o conceito de planejamento, que integre vários setores da municipalidade. Uma Quarta etapa surge após a Constituição Federal de 1988 refletindo a ideia constante do § 1º do art. 182 da Constituição Federal de 1988, voltada para a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar da comunidade local.

Dessa forma, está inserida no processo de evolução do plano diretor a mudança de enfoque, do estático para o dinâmico, devendo se adequar e a interagir. Assim, a partir da Constituição Federal de 1988, os planos diretores devem observar seus princípios, devendo seus dispositivos quando tratar do planejamento e expansão urbana, promoverem a dignidade da pessoa humana, a preservação e equilíbrio do meio ambiente, o respeito ao conteúdo histórico de uma cidade, a racional utilização das áreas urbanas. Sob outro aspecto, vale observar que a ideia da função social da propriedade urbana vai ser alcançada se esta propriedade atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade previstas no Plano Diretor.

A Constituição Federal de 1988 ampliou o debate acerca do Plano Diretor quando instituiu a obrigatoriedade desse instrumento na política de desenvolvimento

e de expansão urbana para cidades com mais de vinte mil habitantes, o que fez com que ao longo dos anos 90 várias prefeituras iniciassem seu processo de política de desenvolvimento urbano e de elaboração do plano diretor com base nos preceitos constitucionais de 1988.

Com o Estatuto da Cidade em 2001, tal situação ficou mais evidente, uma vez que para Carvalho (2001, p.131)

O Estatuto da Cidade reafirma os princípios básicos estabelecidos pela Constituição da União, preservando o caráter municipalista, a centralidade do plano diretor como instrumento básico da política urbana e a ênfase na gestão democrática. Nessa perspectiva, o Estatuto da Cidade, ao regulamentar preceitos constitucionais estabelecidos no contexto das discussões acerca do papel do Estado nos anos 80, retoma a centralidade da função do poder público na regulação das relações sociais em matéria urbana. Os institutos jurídicos e urbanísticos regulamentados são as condições institucionais necessárias - sem que sejam obrigatoriamente suficientes - oferecidas ao poder público municipal para a produção de bens públicos e o cumprimento de funções sociais. O Estatuto da Cidade mantém a divisão de competências entre os três níveis de governo, concentrando na esfera municipal as atribuições de legislar em matéria urbana.

Com o advento do Estatuto da Cidade regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, foram ampliados os municípios obrigados a revisar ou elaborar seus planos diretores conforme descrito em seu artigo 41. Assim, a obrigatoriedade do Plano Diretor recai para os municípios: 1) com mais de vinte mil habitantes; 2) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; 3) onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do artigo 182 da Constituição Federal (parcelamento, edificação, ou utilização de compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública); 4) integrantes de áreas de especial interesse turístico; 5) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. (TELÊMACO BORBA, 2006).

Com a ampliação do número de municípios que devem elaborar ou revisar seu plano diretor, surge uma nova visão na concepção do planejamento e expansão urbana, com a efetiva participação popular.

Conforme Lins (2003, p.12), o Plano Diretor, construído coletivamente,

deve incorporar os vazios urbanos como elementos potenciais de implantação dos princípios postos no Estatuto da Cidade. Nesta lei a terra urbana deve cumprir a sua função social na cidade, ou seja, servir aos interesses coletivos em detrimento dos individuais, a partir da utilização do solo urbano não utilizado ou subutilizado para a ordenação do território que serve ao desenvolvimento econômico e social da cidade.

4.2 CONCEITO

A tarefa de conceituar Plano Diretor não tem sido fácil, em razão das particularidades variáveis em cada município, além de ser alvo de diversas definições e conceituações.

A concepção de Plano Diretor se alterou com a Constituição Federal de 1988, corroborado pelo Estatuto da Cidade, no sentido do Plano Diretor estar mais próximo da realidade fática de cada município, analisando os problemas e as demandas e buscando soluções que efetivamente possam melhorar as condições de vida da população. Trata-se do Plano Diretor Participativo.

Para Villaça (1999, p.238), seria um plano que,

a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal.

Saboya (2007, p.39) afirma que

Plano diretor é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizados como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos.

Para Rolnik (2002, p. 40) o Plano Diretor pode ser definido como

um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. O Plano Diretor parte de uma leitura de cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasa a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de territorialização. O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade.

São diversas as concepções quando da definição do Plano Diretor, o qual constitui um instrumento de suma importância no planejamento municipal, planejamento este que deve ser contínuo, permanente, que baseie as atuações do poder público municipal. Através de uma atuação coordenada e articulada, o Plano Diretor deve se pautar na ampliação de benefícios sociais, à redução da desigualdade, garantindo a oferta de serviços públicos à população.

Convém esclarecer que o Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e prioridades contidas no Plano Diretor Municipal, para que o contido no mesmo possa efetivamente ser implantado no desenvolvimento e expansão do município.

4.2.1 Fundamentos do Plano Diretor

Pinheiro (2010, p. 89) menciona que o novo conceito de Plano Diretor teve início na década de 1990, simultaneamente à tramitação do Estatuto da Cidade no Congresso Nacional, quando algumas prefeituras elaboraram Planos Diretores, seguindo os princípios da Reforma Urbana, ou seja, com foco nos problemas estruturais da cidade: a segregação territorial, a degradação ambiental, o financiamento do desenvolvimento urbano.

Com a rapidez da urbanização em nosso país, encontramos diversas carências nas cidades brasileiras, com a falta de condições mínimas para boa parte da população que vive a margem da sociedade, com um aumento constante de assentamentos informais, precários e a constante degradação ambiental.

Em razão da diversidade encontrada nos municípios, é normal que existam objetivos conflitantes no desenvolvimento urbano entre a camada da população mais

privilegiada de infraestrutura e dotada muitas vezes de força política e aqueles mais necessitados de atendimento por parte do poder público.

Pinheiro (2010, p. 89) confirma que essa nova modalidade de desenvolvimento urbano municipal trouxe grande resistência das elites às novas propostas contidas nesses planos, particularmente em relação aos instrumentos que vinculam o direito de construir à função social da cidade e da propriedade tais como o coeficiente básico de construção, a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social, o IPTU progressivo no tempo etc. Aduz que a elite econômica ligada ao setor imobiliário tentou (e ainda tenta) obstruir a aprovação desses planos ou então só aprová-los após fazer grandes modificações que desfiguraram a proposta original ou, ainda, se aprovados, engavetá-los logo após mudança de administração municipal.

Com a aplicação dos instrumentos constitucionais da política urbana, incluindo o Plano Diretor, e com a criação do Ministério das Cidades em 2003, fortaleceu a ideia da gestão democrática da cidade com a participação popular, da função social da propriedade, do direito a moradia e a regularização fundiária.

Podemos perceber pelo quadro elaborado por Pinheiro (2010, p. 91) as etapas a serem seguidas na implantação de um Plano Diretor realmente imbuído na solução de problemas dos municípios.

Fase Preparatória	Constituição do Núcleo Gestor (equipe coordenadora) Preparação (do processo técnico e participativo) Lançamento e divulgação Capacitação (gestores, técnicos e sociedade civil)
Elaboração do Plano	Leitura Técnica e Comunitária (a cidade que temos). Formular a estratégia e definir os instrumentos (a cidade que queremos) Construir o Pacto e o Projeto de Lei (caminho para a cidade viável).
Aprovação	Discussão na Câmara Municipal (a cidade que podemos ter).
Implementação	Implementação de projetos e ações (a cidade em transformação).
Gestão do Plano	Monitoramento (por e para uma cidade melhor).

Quadro 2 - Etapas para implantação de um Plano Diretor
Fonte: Adaptado pelo autor

a) Fase Preparatória

Como o próprio nome diz, essa fase compreende delimitar as pessoas responsáveis pela coordenação de toda equipe, a organização interna do poder público para a colheita de dados e informações. Além disso, nessa fase ocorre a divulgação para a comunidade para que possam tomar conhecimento do trabalho a ser desenvolvido, bem como a capacitação dos gestores, técnicos e dos cidadãos que irão participar do processo de elaboração do Plano Diretor.

b) Elaboração do Plano

Há divergência quanto a iniciativa para propor o Plano Diretor, visto não constar na Constituição Federal de quem seria a competência.

Segundo Araújo Junior (2006, p. 04/05),

a maioria da doutrina e da jurisprudência entendem ser prerrogativa do Poder Executivo, uma vez que o Plano Diretor é precedido de um planejamento técnico, com estudo em diversos campos do conhecimento, e esta tarefa deveria ser conferida aos órgãos técnicos da Prefeitura. Desses órgãos não dispõem o Legislativo, pelo que estaria impedido de iniciar o processo. Ressalte-se ainda, que o Poder Executivo já disporia de dados catalogados referentes ao planejamento.

Por outro lado, Fortini (2004, p. 27) posiciona-se no sentido de que a prerrogativa para a iniciativa do Plano Diretor deve ser estendida também ao Poder Legislativo Municipal no caso de silêncio do Poder Executivo.

Na elaboração de um plano diretor, é necessário um trabalho de identificação da situação do município (área urbana e rural) mediante a utilização de mapas que identifiquem a geografia local, hidrografia, vegetação, solos, áreas de preservação e conservação ambiental, além de mapas que identifiquem as áreas de risco para ocupação urbana (áreas propensas a escorregamento, erosão, inundação, contaminação do subsolo, etc.).

Nesta atividade de identificação, também deverão ser localizadas no espaço áreas de preservação de patrimônio histórico e cultural, além de se mapear toda a estrutura fundiária local, definindo-se as propriedades regulares e irregulares existentes no território. A aferição da estrutura fundiária pode ser feita mediante utilização dos cadastros municipais existentes, ou com auxílio dos dados existentes no registro imobiliário. É importante que neste processo de mapear e identificar a

situação fática local seja também identificada no plano físico a infra-estrutura urbana já existente.

Pinheiro (2010, p. 91) propõe

uma leitura da cidade – simultaneamente técnica e comunitária – que permita compreender a dinâmica do município a partir de diversos olhares e análises da realidade: os seus conflitos e as suas potencialidades, as causas estruturais dos problemas prioritários; a estrutura fundiária e como as diversas forças atuam na produção, na reprodução e no consumo do espaço urbano [...] que deve compreender a área urbana e a área rural, as tendências do seu desenvolvimento e as relações com as políticas e os processos de desenvolvimento da sua região e do País. Mas com o objetivo de entender seus processos internos, suas potencialidades e fragilidades, levando a propostas exequíveis no âmbito do município.

Do mesmo modo, para toda a doutrina é pacífico a necessidade da participação da população na elaboração do Plano Diretor. O próprio Estatuto da Cidade garante a participação popular em seu artigo 40 § 4º, I, II, III.

Comentando essa questão, Araújo Junior (2006, p. 45-62) ressalta que essa imposição da participação popular em vários momentos do Estatuto da Cidade, em especial na elaboração do Plano Diretor, rompe uma tradição excludente das diversas camadas da sociedade, o que fortalece a legitimidade e validade desta lei municipal que regula o espaço urbano.

A participação popular nos processos decisórios através de audiências públicas com lugares e horários previamente agendados e divulgados, consultas públicas, plebiscitos, referendos, participação de órgãos da sociedade civil, conselhos comunitários são instrumentos que os municípios devem utilizar para ouvir diretamente os cidadãos em momentos de tomada de decisão sobre sua intervenção sobre o território.

Com efeito, Carvalho (2001, p. 132) corrobora a natureza democrática da política, ao estabelecer que

os poderes legislativo e executivo deverão garantir, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os seguintes institutos: promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; publicidade dos documentos e informações produzidos; e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Com base na colheita dos dados municipais, devem ser formuladas estratégias e buscar os instrumentos visando atingir o objetivo de uma cidade com menos desigualdades.

No mesmo raciocínio, para Pinheiro (2010, p. 92/93) deve-se

definir as questões cruciais que precisam ser enfrentadas, os temas relevantes para o futuro da cidade e para a reorganização territorial do município. E segue afirmando que as estratégias e os instrumentos são os caminhos e os meios para se assegurar as condições necessárias para transformar a realidade de cada município. Essa etapa é crucial. Ela define a linha básica do Plano Diretor: a cidade que se quer e os meios para alcançá-la. É aqui que se decide como interferir no mercado da terra, quais os investimentos estruturais a serem feitos pelos agentes públicos e privados, a localização das moradias da população de baixa renda ou como aproveitar de forma mais intensa as infraestruturas instaladas, como reabilitar e democratizar o uso das áreas consolidadas, degradadas ou subutilizadas.

Para tanto, cada município deve se utilizar dos instrumentos de planejamento e de política urbana, bem como de política econômica, tributária e financeira colocada a disposição no Estatuto da Cidade. Essas ações, no seu conjunto, definem o desenvolvimento da cidade, portanto é necessário que elas sejam orientadas segundo uma estratégia mais ampla, para que todas possam trabalhar em conjunto para atingir os objetivos propostos.

c) Aprovação e Implementação

Antes do envio do Plano Diretor para aprovação na Câmara Municipal, devem ser respondidas as perguntas: o que nós queremos? quais os mecanismos que serão utilizados para alcançar o fim desejado. Após amplamente debatido com a sociedade os problemas urbanos, os instrumentos a serem utilizados, o Plano Diretor deverá ser aprovado pela Câmara de Vereadores.

O Plano Diretor deve ainda apresentar mecanismos que possibilitem sua aplicação imediata, devendo estar definido como cada segmento envolvido deve se comportar e agir para atingir os objetivos e metas vislumbradas.

Pinheiro (2010, p. 107) destaca que

a implementação do plano dependerá fundamentalmente da capacidade e do compromisso da administração local. Mas também da capacidade de articulação e atuação dos setores da sociedade favoráveis ou contrários às mudanças. Quanto mais o plano for comprometido com a reforma urbana e com a gestão democrática, mais encontrará resistências e exigirá modificações profundas nos procedimentos internos e na superação da fragilidade administrativa, na priorização de gastos e na articulação das ações setoriais.

Como o Plano Diretor deverá nortear o desenvolvimento da cidade ao longo do tempo, Pinheiro (2010, p. 112) indica que a

implementação do plano decorre de várias administrações e, portanto, deve ter no seu horizonte a continuidade administrativa. Não pode prescindir do engajamento de quadros permanentes da administração e principalmente da mobilização e acompanhamento permanente da sociedade civil, particularmente os setores comprometidos com a inclusão territorial dos mais pobres. Segundo o Estatuto, os planos diretores devem ser revistos, no máximo, a cada 10 anos.

d) Gestão do Plano – Monitoramento

Para que os objetivos principais do plano diretor sejam alcançados, torna-se fundamental a instituição de mecanismos de monitoramento das diretrizes propostas por meio da seleção de indicadores, objetivando avaliar os diferentes momentos do processo, assim como a coerência do desenvolvimento conforme as proposições do planejamento e os impactos gerados pelas ações propostas.

Os mecanismos de monitoramento devem ser elaborados internamente, pelo poder público municipal, com apoio e acompanhamento da sociedade civil e do Conselho Municipal de Desenvolvimento, com o objetivo de garantir a efetividade das propostas do Plano Diretor.

Para Pinheiro (2010, p. 113)

o monitoramento ocorre em duas dimensões: por um lado, acompanhar o cumprimento das determinações do plano e do orçamento anual (ações, prazos, prioridades). Por outro lado, acompanhar o impacto do plano na dinâmica de desenvolvimento da cidade e no alcance dos seus objetivos, para subsidiar a sua revisão e a elaboração dos Planos Plurianuais.

Do mesmo modo, esse monitoramento é importante para que tanto a própria administração municipal como a comunidade possam verificar incompatibilidades, deliberar sobre as alterações que se fizerem necessárias, propor sugestões, e sobre a pertinência de proposições futuras ou de projetos de impacto urbano.

Conforme se pode observar, o Plano Diretor é um dos instrumentos jurídicos mais importantes em favor da comunidade, seja na busca de uma maior interação entre seus membros, na medida em que possibilita o debate racional de ideias e propostas na sua fase de elaboração, seja na possibilidade de utilização equilibrada do solo urbano, fazendo com que a propriedade urbana cumpra sua função social, ou ainda num processo de solidificação da cidadania e da democracia participativa.

O plano diretor participativo é o instrumento de definição da política urbana municipal capaz de assegurar a observância da função social da propriedade, sendo na essência um instrumento de planejamento urbanístico que define a divisão e as formas de ocupação dos espaços habitáveis da cidade, considerando-se o território urbano e rural do município.

Para que atenda às reais necessidades de planejamento local, deverá ser definido o plano diretor após um detalhado trabalho de levantamento das atuais condições de ocupação do solo do município que reflita um conhecimento de sua estrutura fundiária e demais particularidades geográficas e sociais, de sorte que com base neste levantamento sejam deliberadas as estratégias aptas a transformar, para melhor, a realidade existente.

É fundamental, no processo de elaboração e discussão do plano diretor que seja assegurada a participação da comunidade, através de audiências públicas previamente agendadas às quais deve ser dada a oportuna publicidade, garantindo o conhecimento de todos os segmentos da sociedade civil das discussões travadas no processo de definição das prioridades a serem consideradas pelo plano.

Este processo participativo deve ser garantido tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Legislativo Municipal, sob pena de invalidade do respectivo processo legislativo.

5 POLÍTICA HABITACIONAL EM TELÊMACO BORBA

Trataremos nesse capítulo a existência ou a falta de política habitacional no município de Telêmaco Borba/PR. O déficit habitacional no Brasil ainda é muito grande, mas vem sendo buscado a sua diminuição em razão das políticas habitacionais implantadas pelo Governo Federal no período do presidente Lula, seguidas pela presidente Dilma.

No caso do município de Telêmaco Borba/PR, esse déficit também se encontra presente, com a existência de milhares de famílias vivendo em condições sub-humanas de moradia, em favelas, cortiços, áreas invadidas sem saneamento básico. Verificaremos o que consta no Plano Diretor a esse respeito e o que o Poder Público municipal vem fazendo e irá fazer para que esse problema seja solucionado.

5.1 HISTÓRICO DO DÉFICIT HABITACIONAL

Historicamente, a forte aceleração da urbanização como processo de organização no espaço teve papel fundamental para a procura de imóveis nas cidades, as quais não estavam preparadas para o aumento substancial da população.

Um programa de habitação foi desenvolvido durante o regime militar, sendo o BNH concebido como um sistema único que centralizava todas as ações do setor, controlando todas as instituições públicas e privadas e norteando a política habitacional do país. A verba responsável por manter o BNH e financiar os imóveis advinha da arrecadação do FGTS que fora criado em 1966.

Entretanto, mesmo iniciativas como a criação do BNH (Banco Nacional de Desenvolvimento) durante a ditadura militar, e posteriormente com a ausência quase absoluta de políticas voltadas à área nos anos seguintes à ditadura até meados da década de 1990 resultaram um déficit levado de moradias para a população, cada vez mais urbana.

Durante o governo FHC a proposta era de descentralizar e remanejar a distribuição dos recursos federais na provisão de moradias, abrindo caminho para o setor privado, visando fornecer crédito para o mutuário final. Com isso, a construção civil nesta época passou a sofrer retrações enormes, consequência da redução

drástica da quantidade de imóveis financiados pela Caixa Econômica Federal e outras instituições financeiras, gerando enorme déficit no setor de habitação.

Conforme estudos desenvolvidos pela Fundação João Pinheiro, o conceito de déficit habitacional utilizado está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba tanto aquelas moradias sem condições de serem habitadas devido à precariedade das construções ou em virtude de terem sofrido desgaste da estrutura física e que devem ser repostas, quanto à necessidade de incremento do estoque, decorrente da coabitação familiar ou da moradia em locais destinados a fins não residenciais.

O déficit habitacional no Brasil conforme dados colhidos no ano 2000 era de 7.222.645 milhões de moradias, sendo 5.469.851 milhões de moradias urbanas e 1.752.794 milhões na área rural.

Tais dados refletem que a grande maioria da população vive em áreas urbanas, mas apresentava um dado assustador pela quantidade de residências dignas que estavam em falta em nosso país, demonstrando a necessidade de grandes investimentos na área visando diminuir esse déficit.

Tabela 1 - Déficit Habitacional

Déficit Habitacional	TOTAL
Região Norte	848.696
Região Nordeste	2.851.197
Região Sudeste	2.341.698
Região Sul	678.879
Região Centro-Oeste	502.175
Brasil	7.222.645

Fonte: Adaptado de Minas Gerais (2009)

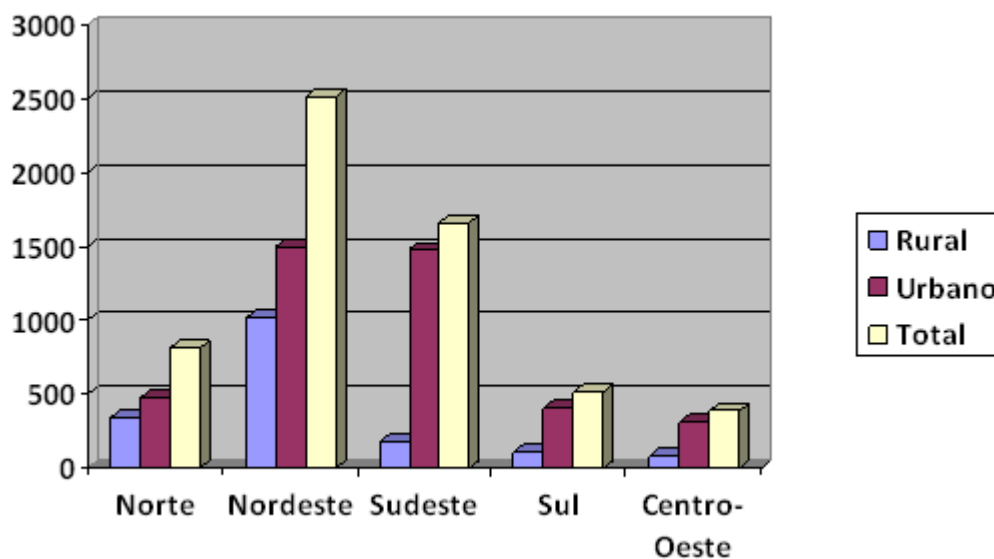


Gráfico 1 – Déficit habitacional – urbano / rural
 Fonte: Adaptado de Minas Gerais (2009)

Segundo Rodrigo Daniel dos Santos, consultor jurídico do IBEDEC (Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo), a maior parte da população que carece de moradia simplesmente não dispõe de renda para assumir financiamentos, por menor que sejam as parcelas, e por isso depende do apoio do poder público. Sem condições de pagar aluguel, muitas famílias se obrigam a ocupar áreas públicas, de preservação ambiental ou áreas de risco, como meio de garantir provisoriamente um espaço como moradia. Até para famílias com uma renda mínima, a burocracia ainda impede o fácil acesso ao crédito. (IBEDEC, 2012).

Enquanto a maior parte do déficit habitacional está situada na faixa de famílias que ganham até três salários mínimos, os investimentos e direcionamento de recursos governamentais são feitos em proporções inversas para a população. Ou seja, a maior parte dos recursos para empréstimos e investimentos em habitação é voltada para imóveis para a classe média e alta e apenas $\frac{1}{4}$ dos recursos é destinado à população de baixa renda.

Conforme estudo da UNC – União Nacional da Construção, em parceria com a Fundação Getúlio Vargas, para combater o déficit habitacional brasileiro seriam necessários investimentos da ordem de R\$ 160 bilhões aplicados ao longo de 16 anos.

A falta de incentivo do Governo para a construção de casas populares agrava a situação do déficit no País. Em 2006, o número de novas unidades habitacionais construídas com recursos do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) aumentou consideravelmente, mas ainda estava longe do ideal para

eliminar a carência de moradias. Mesmo diante da necessidade de ampliar os recursos para combater o déficit de habitações, o governo continua destinando a menor parte da verba do FGTS (40%) para a produção de novas unidades.

Conforme dados do IBGE, no ano de 2005 foram produzidas cerca de 65 mil novas unidades habitacionais, e 333 mil operações de financiamento foram realizadas. Para atender a demanda crescente da população, teriam que ser produzidas 400.000 unidades por ano. Em 2006, o FGTS alocou R\$ 1,830 bilhão em recursos a fundo perdido, sendo 140 mil unidades de moradia popular foram financiadas. (IBGE, 2012).

Já no ano de 2007, conforme dados do Ministério das Cidades, o déficit habitacional era de 6,273 milhões de domicílios, dos quais 5,180 milhões, ou 82,6%, estão localizados nas áreas urbanas. Dessa forma, houve pouca redução no déficit habitacional nesse período. (BRASIL, 2009).

Tabela 2 - Deficit Habitacional

Deficit Habitacional	Urbana	Rural	TOTAL
Região Norte	487.357	165.327	652.684
Região Nordeste	1.461.669	682.715	2.144.384
Região Centro-Oeste	390.447	46.548	436.995
Região Sudeste	2.222.957	112.458	2.335.415
Região Sul	617.333	85.834	703.167
Paraná	240.825	31.717	272.542

Fonte: Brasil (2009)

Já para o ano de 2008 o estudo Déficit Habitacional no Brasil apresentava as informações mais recentes sobre as necessidades habitacionais no país, calculadas de acordo com a metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP). Em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, o Centro de Estatística e Informações da FJP tem elaborado nos últimos anos estudos sobre o déficit habitacional e a inadequação dos domicílios no Brasil.

Conforme pode ser verificado, em 2008 o déficit habitacional estimado corresponde a 5,546 milhões de domicílios, dos quais 4,629 milhões, ou 83,5%, estão localizados nas áreas urbanas.

Tabela 3 - Déficit Habitacional

Déficit Habitacional	Urbana	Rural	TOTAL
Região Norte	448.072	107.058	555.130
Região Nordeste	1.305.628	641.107	1.946.735
Região Centro-Oeste	387.628	29.612	417.240
Região Sudeste	1.969.424	76.888	2.046.312
Região Sul	519.080	61.813	580.893
Paraná	192.726	20.431	213.157

Fonte: Brasil (2011)

As projeções do IBGE são de que haverá no País, em 2050, cerca de 259 milhões de habitantes, com um déficit habitacional superior a 30 milhões de unidades. Estudo da Fundação João Pinheiro mostra que 83% do déficit habitacional brasileiro são de famílias com renda inferior a R\$ 1.050 e para combater o déficit habitacional brasileiro seriam necessários investimentos da ordem de R\$ 160 bilhões. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2012).

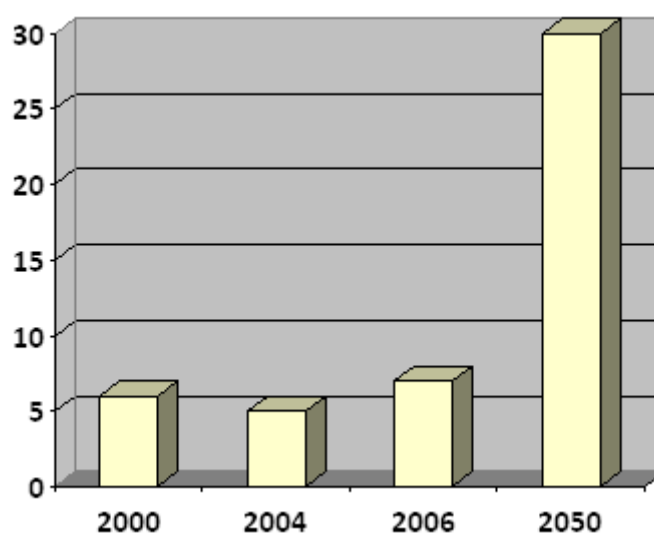


Gráfico 2 – Déficit habitacional
Fonte: Adaptado de Fundação João Pinheiro (2012)

Com esse déficit alarmante, é necessário viabilizar o aumento da participação da iniciativa privada na construção de moradias populares, mas para que isso ocorra, é imprescindível que haja a eliminação da burocracia; a redução significativa da carga tributária sobre materiais, serviços, taxas e emolumentos; a simplificação da legislação imobiliária com relação a registros, averbações, certidões, e escrituras de imóveis de pequeno valor; a disponibilização de crédito

farto e barato aos produtores e promotores, tais como construtoras, cooperativas, companhias e institutos de habitação.

Conforme Moreira Franco, com déficit de quase 8 milhões de moradias, o País tem necessidade imediata de buscar a solução que permita atender a tal demanda, uma vez que a quantidade de habitações a ser construída equivale a quase 15% do total de unidades existentes no território nacional (54,8 milhões).

Aduz que a maior demanda por habitação está concentrada entre as famílias com renda inferior a dois salários mínimos (R\$ 1.244,00). Hoje essas famílias representam 83% da necessidade habitacional no Brasil. (FRANCO, 2012).

Embora existam financiamentos para programas habitacionais, as famílias de baixa renda — exatamente aquelas que hoje demandam mais residências — apontam dificuldades de acesso às variadas linhas de crédito para a construção da sua casa própria. Esse fato merece cuidadosa análise por parte dos agentes do sistema financeiro nacional e mesmo do Banco Central.

Como política habitacional do Governo Federal visando a redução desse déficit habitacional, pode-se destacar o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Criado em plena crise financeira internacional, em 2009, o programa visa possibilitar o acesso da população, principalmente de baixa renda, à casa própria. Até o ano de 2010, segundo o Ministério do Planejamento, foram assinados contratos para a construção de 1,3 milhão de unidades habitacionais em 3.248 municípios de todo o País.

De 2011 a 2014, a meta é assegurar a construção de dois milhões de moradias. Cidades incluídas no programa Brasil Sem Miséria ou em calamidade pública terão prioridade, assim como assentamentos precários e o custeio de obras viárias, de abastecimento de água, tratamento de esgoto, drenagem, iluminação e equipamentos sociais como creches, escolas e praças.

O sucesso da nova política em escala nacional também se deve a um novo modelo de gestão descentralizada, mas organizada, em que os entes federativos compartilham diretrizes comuns e integram esforços para fazer valer o acesso à moradia digna para todos.

A consolidação da gestão da habitação junto aos governos municipais e estaduais se faz sentir na Pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros, realizada pelo IBGE, que identificou, em 2004, apenas 42% dos municípios brasileiros com

órgão específico para conduzir políticas públicas de habitação, contra 70% no ano de 2008.

O Ministério das Cidades também oferece um curso à distância para apoiar os municípios no processo de elaboração do plano local de habitação de interesse social em versão simplificada.

A baixa capacidade técnica ou institucional de estados e municípios ainda gera dificuldades para elaboração dos projetos técnicos, para emissão de licenciamento ambiental, para prestação de contas e para alocação de contrapartida, acarretando problemas na gestão das obras e serviços. As grandes cidades, principalmente, apontaram dificuldades de obtenção de terrenos, especialmente para o Minha Casa Minha Vida.

Nos últimos anos houve um aumento na quantidade de unidades habitacionais que foram financiadas, do repasse de valores para financiamento, o que resultou em um aumento da demanda de habitações dignas desde a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida.

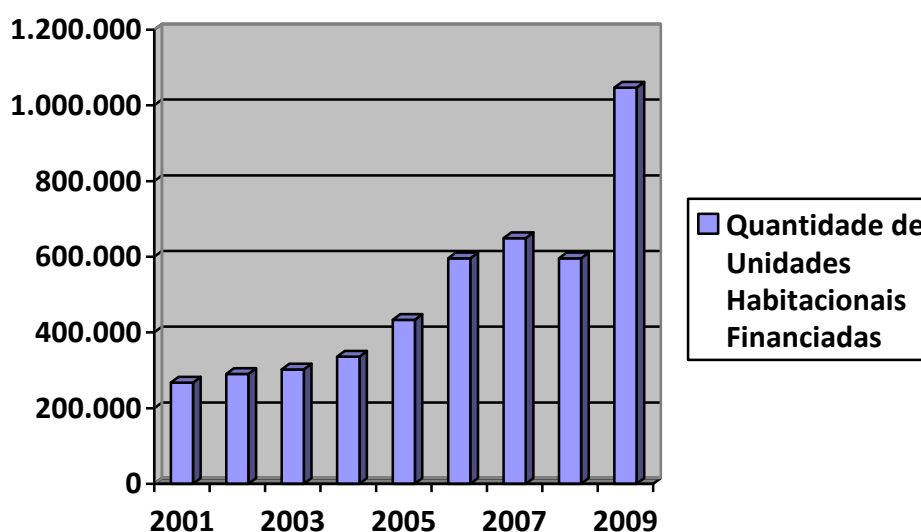


Gráfico 3 – Quantidade de unidades habitacionais financiadas
Fonte: Adaptado de Caixa (2011)

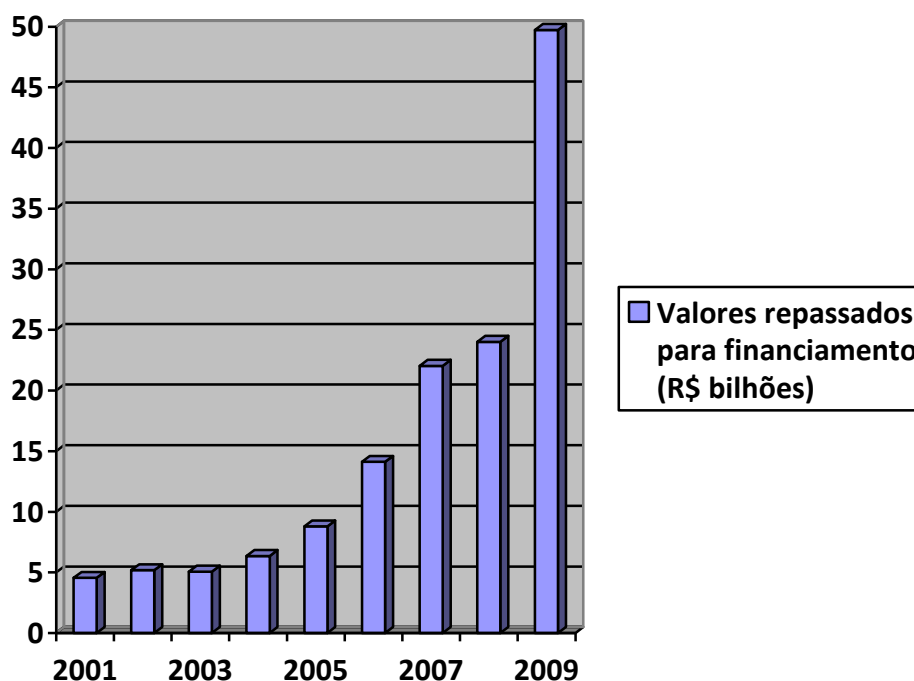


Gráfico 4 – Valores usados em financiamento - em R\$ bilhões
 Fonte: Adaptado de Caixa (2011)

No município de Telêmaco Borba, como não poderia ser diferente do resto do país, a demanda por uma habitação digna é alta, não obstante os esforços do poder público municipal e dos pequenos construtores de imóveis, que vem ocupando uma lacuna histórica na área de habitação familiar, claramente incentivada pelo aumento de crédito em razão do programa Minha Casa Minha Vida do Governo Federal.

Segundo dados do IBGE, com base no censo de 2000, havia a necessidade de 1.591 residências (demanda demográfica absoluta). Dessa totalidade, 573 era o déficit para quem tem renda até 03 salários mínimos; 321 o déficit para quem ganha entre 03 e 05 salários mínimos; 381 para quem ganha entre 05 e 10 salários mínimos e 316 para famílias com renda superior a 10 salários mínimos.

Município	Déficit Habitacional Absoluta	Renda até 3 salários mínimos	Renda entre 3 e 5 salários mínimos	Renda entre 5 e 10 salários mínimos	Renda superior a 10 salários mínimos	Número de domicílios particulares
Pato Branco	1.609	534	376	365	334	17.874
Pinhais	3.061	823	680	877	681	28.697

Ponta Grossa	8.419	2.530	1.845	2.104	1.940	76.359
São José dos Pinhais	5.770	1.564	1.276	1.583	1.348	55.966
TELÊMACO BORBA	1.591	573	321	381	316	17.539
Toledo	2.526	855	631	582	458	27.965

Quadro 3 - Demanda Habitacional em alguns municípios do Paraná
Fonte: Adaptado de Caixa (2011) - cálculo com base no censo de 2000 (p.167)

Segundo o Ministério das Cidades, através de dados colhidos pela Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional em Telêmaco Borba no ano de 2009 importava em 1.215 moradias. (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2012).

O que verificamos percorrendo a cidade é que o número de famílias que residem em áreas com condições sub humanas, área de preservação ambiental, área de invasão e a beira da rodovia que corta o município de Telêmaco Borba é maior que o publicado na pesquisa estatística.

A falta de moradia digna é um dos graves problemas no município de Telêmaco Borba, município esse formado basicamente pela classe operária que vem buscar emprego nas indústrias Klabin e suas terceirizadas, mas que após o término do seu período laboral continua morando na cidade, normalmente em áreas conforme descritas acima.

5.2 PLANO DIRETOR E O DÉFICIT HABITACIONAL EM TELÊMACO BORBA

A Lei Municipal n. 1569/2006 aprovada pela Câmara Municipal trata do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Telêmaco Borba – PDDU/TB.

Conforme a Assessoria Técnica de Planejamento Urbano, o Plano Diretor caracteriza-se como sendo um instrumento normativo e estratégico da política de desenvolvimento urbano sustentável no município, trazendo em seu contexto regras, normas, instrumentos e diretrizes para regular a ação dos agentes públicos e privados intervenientes na esfera municipal com vistas a atingir o progresso econômico e social de forma equilibrada, com respeito aos cidadãos e preservação do meio ambiente.

Segundo Cassano (2012, p. 6)

o Plano Diretor do Município de Telêmaco Borba institui como estratégia econômica e sócio territorial para desenvolvimento municipal estimular o cumprimento da função social da propriedade e da cidade, através da aplicação dos instrumentos jurídicos urbanísticos que foram delimitados e especializados pela Lei, de forma a promover a ocupação de áreas classificadas como vazios urbanos e o parcelamento das mesmas a fim de otimizar a infra-estrutura instalada e promover a oferta de novas áreas de habitação, conseqüentemente amenizando a especulação imobiliária e promovendo o cumprimento da função social da propriedade e a diminuição do valor da terra urbana.

De acordo com o artigo 1º, da Lei n. 1569/2006, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Telêmaco Borba é instrumento normativo e estratégico da política de desenvolvimento sustentável, que visa integrar e orientar as ações dos agentes públicos e privados na gestão e desenvolvimento da cidade, de modo a promover a prosperidade e o bem-estar individual e coletivo, devendo o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Anual e demais Legislações Municipais incorporar as diretrizes, normas, orientações, metas e prioridades nesta Lei contidas. (TELÊMACO BORBA, 2006).

Na área de Gestão Habitacional, constam descritas no Plano Diretor Municipal diversas ações a ser realizadas pelo Poder Público. Para viabilizar a política habitacional no município de Telêmaco Borba, o Plano Diretor (Lei nº 1569/2006) estabelece em seu artigo 51, III e IV, alínea “a” a criação do Fundo Municipal de Habitação e instituir o Conselho Municipal de Habitação. (TELÊMACO BORBA, 2006).

Dessa forma, através da Lei nº 1584/2007 é criado em Telêmaco Borba o Fundo Municipal de Habitação e o Conselho Municipal de Habitação, composto por 09 membros, com representantes do Poder Público e da sociedade civil.

De acordo com a Sra. Julimar Neves Carneiro, presidente do Conselho Municipal de Habitação, o Conselho vem lutando para buscar-se com isso:

- Oportunizar a população telemacoborbense moradia digna, com habitações duráveis e condições adequadas de conforto e salubridade em níveis de oferta adequados a demanda inclusive ampliando a oferta e melhorando as condições de habitabilidade da população de baixa renda;
- Promover a utilização racional do espaço através do controle institucional do uso do solo urbano, como forma de reprimir a ação desordenada e/ou especulativa sobre a terra, a fim de garantir à população o acesso à moradia, com infraestrutura sanitária, transporte e equipamentos de educação, saúde, lazer, trabalho e comércio, preferentemente em locais não distantes do centro do núcleo urbano;

- Promover a regularização de ocupações irregulares ou clandestinas, promovendo a ocupação legal destas áreas, e onde não for possível, a transferência das famílias destas áreas para locais adequados devidamente urbanizados.
- Promover Intervenções em núcleos de favelas, respeitadas as características de cada núcleo em função do tipo de intervenção a ser operacionalizada;
- Promoção do desenvolvimento e da disseminação de tecnologias construtivas que permitam o barateamento, a racionalização e a agilização da produção de habitações;
- Estabelecimento de Zonas Especiais de Interesse Social para Fins de Moradia ou Regularização Fundiária;
- Elaboração de Censo Habitacional para levantamento das necessidades de moradia no município.

Paralelamente a isso, o Fundo Municipal de Habitação, de acordo com o artigo 6º, da lei 1584/2007 será gerido pelo Conselho Municipal de Habitação e terá como objetivo centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.

Busca viabilizar recursos para o financiamento de programas habitacionais dirigidos à redução do déficit habitacional e à melhoria da infraestrutura urbana, com prioridade à população de baixa renda, bem como incentivar a participação da iniciativa privada e desenvolvimento de programas habitacionais destinados à população de baixa renda, através de incentivos fiscais face ao princípio da isonomia de condições, atendido o interesse social. (TELÊMACO BORBA, 2007a).

A Lei nº 1611/2007 denominada Lei do Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano de Telêmaco Borba disciplina o uso, a ocupação e a urbanização da área do perímetro urbano e de expansão urbana da sede do município, sendo fundamentada na Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Telêmaco Borba.

Em seu artigo 1º constam os principais objetivos, quais sejam: ordenar o uso do solo no meio urbano, buscando o desenvolvimento autossustentado da cidade; adequar a ocupação dos espaços urbanos tendo em vista a saúde, a segurança, mobilidade da população e a preservação do patrimônio ambiental e do acervo cultural; evitar a concentração e a dispersão excessiva da ocupação dos espaços, potencializando o uso da infra-estrutura urbana e o e o acesso igualitário ao solo urbanizado; promover a política de urbanização em observância a função social da propriedade, coibindo a segregação sócio espacial das populações desfavorecidas

economicamente; coibir a utilização inadequada do solo urbano e a geração de conflitos em razão de usos incompatíveis entre si. (TELÊMACO BORBA, 2007b).

Outro instrumento de política urbana prevista no Plano Diretor visando a redução do déficit habitacional é a transferência do direito de construir. Dessa forma, a Lei nº 1612/2007, em atenção ao disposto nos artigos 282 e seguintes do Plano Diretor trata do direito de transferência do direito de construir, em que o Poder Público autoriza o proprietário de imóvel urbano a exercer seu direito de construir nos casos do imóvel particular ser utilizado para programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, habitação de interesse social e implantação de infraestrutura urbana. (TELÊMACO BORBA, 2007c).

Normalmente tal instituto é utilizado quando o Poder Público visa desapropriar um imóvel particular, e a transferência será utilizada como forma de indenização mediante acordo junto ao proprietário do imóvel.

Visando a redução da especulação imobiliária e a manutenção de áreas não utilizadas em regiões municipais importantes, o Poder Público pode-se fazer valer dos instrumentos denominados Parcelamento e Edificação Compulsórios e posteriormente o IPTU Progressivo. Previsto no Estatuto da Cidade e no artigo 268 do Plano Diretor, foi regulamentado pela Lei nº 1617/2007.

Dessa forma, em seus artigos é estabelecido que os imóveis que sofrem a incidência da obrigação de parcelamento compulsório, seus proprietários serão notificados para no prazo de um ano apresentar projeto de parcelamento, construção, reforma ou ampliação e iniciar as obras do empreendimento no prazo máximo de 2 (dois) anos a contar da aprovação do projeto (artigo 8º).

Já o artigo 9º da Lei do IPTU Progressivo ressalta que em caso de descumprimento das condições, prazos e etapas previstas a administração municipal procederá a aplicação do IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota, pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos, até alcançar a alíquota máxima de 15% do imóvel até que se cumpra a obrigação imposta. No caso de mesmo assim o proprietário não cumprir a obrigação de parcelar, edificar ou de utilizar o imóvel o Município terá a discricionariedade de manter a alíquota do IPTU no grau máximo de 15% (quinze por cento) ou proceder a desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública, conforme disposto no artigo 269 do Estatuto da Cidade. (TELÊMACO BORBA, 2007d).

O parcelamento, a edificação compulsória e o IPTU progressivo no tempo são instrumentos jurídico urbanístico que têm como objetivo otimizar a ocupação de imóveis e regiões da cidade dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos, inibindo a expansão urbana desnecessária e desordenada na direção de áreas não servidas de infraestrutura, bem como nas áreas ambientalmente frágeis; coibir a especulação imobiliária, fomentar o mercado imobiliário; utilização racional dos recursos públicos aplicados em infraestrutura; e promoção do ordenamento urbano através da devida utilização dos espaços. (CASSANO, 2012).

Outro instrumento de política urbana é a outorga onerosa do direito de construir, conforme disposto nos artigos 270 a 280 do Plano Diretor, bem como complementado pela Lei nº 1618/2007. Mediante este instrumento, o Poder Público outorgará onerosamente o direito de construir mediante contrapartida financeira ou qualquer outra espécie que represente vantagem ao município. Os valores arrecadados deverão ser destinados ao Fundo Municipais de Desenvolvimento Urbano para aplicação em programas e projetos habitacionais de interesse social (artigo 273 do Plano Diretor). (TELÊMACO BORBA, 2007e).

Visando a redução do déficit habitacional e o incentivo a moradias populares, os artigos 272 do Plano Diretor e 6º § 2º da Lei 1618/2007 possibilita a edificação além do coeficiente básico para a execução de Habitação de Interesse Social – HIS, e Habitação de Mercado Popular – HMP.

Segundo informações do setor de planejamento urbano de Telêmaco Borba, trata-se de um instrumento que objetiva fomentar a construção de habitações para a parcela da população que mais necessita ser atendida, compreendida estas com rendimentos de zero a três salários mínimos, seguindo critérios estabelecidos pelo Poder Público, e que vem sendo objeto de estudos para a implantação em alguns bairros do município.

Há ainda a possibilidade da instituição de ZEIS – Zona Especial de Interesse Social através de lei municipal para atuar como instrumento jurídico urbanístico para fins de moradia ou regularização fundiária, com objetivo de promover o acesso da população de baixa renda à habitação.

Seu conceito está definido no inciso VII do artigo 201 do Plano Diretor, e compreendem áreas do território urbano do município onde poderão ser estabelecidos padrões de parcelamento, zoneamento, uso e ocupação do solo específico, podendo o Poder Público promover incentivos de ordem fiscal/tributária

visando à recuperação urbanística, à regularização fundiária, ao adensamento populacional e produção de Habitações de Interesse Social - HIS ou de Habitações do Mercado Popular – HMP, incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local.

Complementando, o artigo 216 do Plano Diretor determina que ZEIS são áreas onde poderão ser formulados planos específicos de urbanização, com padrões urbanísticos para determinados assentamentos urbanos onde não seja possível a execução dos padrões urbanísticos tradicionais, possibilitando a implantação de políticas específicas para o desenvolvimento daquela área determinada. (TELÊMACO BORBA, 2006).

O Plano Diretor ainda faz uma subdivisão meramente classificatória em a) Zona Especial de Interesse Social Para Fins de Regularização Fundiária – ZEIS/RF: compreende áreas ocupadas por famílias em condição de risco social, a revelia do poder público e sem a observância de padrões urbanísticos mínimos, hipossuficiência de infraestrutura e serviços públicos; e b) Zona Especial de Interesse Social Para Fins de Moradia - ZEIS/PFM: compreende áreas onde o poder público poderá implantar moradias destinadas às populações carentes e de baixa renda. (TELÊMACO BORBA, 2006).

Segundo a Assessoria Técnica do Setor Municipal de Habitação, com a instituição das ZEIS busca-se destinar áreas da cidade para fins específicos, prioritariamente para regularização fundiária – legalização de ocupações e invasões e a produção de habitações de interesse social, localizadas normalmente em regiões com boa infraestrutura.

Com tais atitudes, busca-se viabilizar a regularização de cortiços, favelas e loteamentos clandestinos, permitindo a inclusão de parcela da população que em razão da sua condição sócio/econômica encontram-se excluídas da regular ocupação do solo urbano.

Da mesma forma, a instituição de ZEIS traz vantagens ao município, pois além de garantir acesso digno a população de baixa renda a moradias, resolvendo um problema social, aumenta a arrecadação do município, pois as áreas regularizadas passam a poder ser tributadas através de IPTU. Em contrapartida, o município deverá oferecer todos os serviços de infraestrutura necessária a população daquela área.

Caldas (2009, p. 24) demonstra preocupação com a ZEIS

no sentido de que sua qualidade e efetividade dependerão fundamentalmente do compromisso político e técnico, de uma gestão urbana eficiente, da participação popular e da dotação de recursos públicos destinados a adoção de medidas corretivas e integrativas para efetivação da requalificação das áreas escolhidas.

Complementa afirmando que a efetividade dos incentivos destinados a produção de HIS e HMP, em áreas demarcadas como ZEIS, dependerá da instituição de uma política de regulação do setor imobiliário e da capacidade de gestão pública da municipalidade, inclusive para influir sobre o mercado imobiliário. (CALDAS, 2009, p. 25)

6 PERCEPÇÃO DOS GESTORES PÚBLICOS QUANTO AO DÉFICIT HABITACIONAL

Conforme já visto, o déficit habitacional é um problema que atinge todas as regiões do país e somente com um forte programa de moradias de interesse social, apoiado pelos três níveis de governo, a população carente poderá ter um lugar digno para morar.

Conforme Lima (2005, p. 55), não há como se reconhecer que sem moradia adequada é impossível viver com dignidade. A moradia é um direito através do qual outros se realizam, como por exemplo, o direito a privacidade, ao bem-estar, à saúde, compondo o que se denomina de mínimo existencial.

Neste sentido, são os ensinamentos de Sarlet (2004, p.432):

[...] sempre haveria como reconhecer um direito fundamental à moradia como decorrência do princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, da Constituição Federal), já que este reclama, na sua dimensão positiva, a satisfação das necessidades existenciais básicas para uma vida com dignidade, podendo servir até mesmo como fundamento direto e autônomo para o reconhecimento de direitos fundamentais não expressamente positivados, mas inequivocamente destinados à proteção da dignidade.

Dessa forma, para que haja a redução do déficit habitacional, principalmente para a população de baixa renda, que é a grande maioria sem moradia digna, é necessário um esforço e uma política habitacional efetiva nos próximos anos.

6.1 PERSPECTIVA PARA A REDUÇÃO DO DÉFICIT HABITACIONAL

6.1.1 Brasil

Para enfrentar o déficit habitacional de forma efetiva, além de destinar maior volume de recursos à promoção de novas moradias, o Governo Federal retomou, nos últimos anos, o planejamento do setor habitacional com o processo de elaboração do Plano Nacional de Habitação – PlanHab (2009-2023), etapa essencial de implantação e consolidação da Política Nacional de Habitação, previsto na Lei nº

11.124/05, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS.

A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades coordenou a elaboração do Plano Nacional de Habitação - PlanHab, publicado em maio de 2010, como um dos mais importantes instrumentos para a implementação da nova Política Nacional de Habitação – PNH. Trata-se de um planejamento de longo prazo para o setor habitacional, que pressupõe revisões periódicas e articulação com outros instrumentos de planejamento orçamentário-financeiro do Governo Federal, como os planos plurianuais, visando acabar com o déficit habitacional até o ano de 2023.

A lei que institui o SNHIS (lei nº 11.124/05) prevê em seu artigo 12, que os Estados e Municípios, ao aderirem ao programa, se comprometem a elaborar seus respectivos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS, sendo tais planos condição para que os entes federados tenham acesso a recursos do Fundo Nacional de Interesse Social – FNHIS, (prazo deliberado pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – CGFHIS até dezembro de 2010 prorrogado por mais um ano, e novamente facultado até 31 de dezembro de 2012, conforme a Resolução CGFNHIS nº 48, de 06 de dezembro de 2011). (BRASIL, 2005).

O Plano Nacional de Habitação é vinculado ao Ministério das Cidades e foi concluído e publicado no mês de maio de 2010. Segundo o Sr. Márcio Fortes de Almeida - Ministro das Cidades - o PlanHab apresenta instrumentos capazes de apresentar resultados positivos para o enfrentamento das necessidades habitacionais presentes e futuras, já no curto prazo. (BRASIL, 2009).

Aduz que prova disso são os dois principais programas habitacionais em curso no país que já demonstram resultados positivos no enfrentamento da grande dívida social com a questão da moradia digna em nosso país. O Programa de aceleração do Crescimento - PAC e o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV representam a efetivação e o acerto de um trabalho a partir das premissas e metas desenhadas e consolidadas no PlanHab, dentro de uma perspectiva de planejamento de longo prazo no setor habitacional.

Segundo dados obtidos no site do Ministério das Cidades, o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, lançado em abril de 2009, colocou em curso um conjunto de diretrizes e ações previstas no PlanHab, representado pelos novos patamares de investimentos públicos no setor habitacional (R\$34 bilhões até o final

do PPA 2008-2011), com impacto direto na alavancagem do setor da construção civil. Somam-se, ainda, os investimentos previstos no Programa de aceleração do Crescimento – PaC que, desde janeiro de 2007 estão sendo direcionados para o setor de infraestrutura social e urbana (R\$239 bilhões no PPa 2008-2011). (BRASIL, 2009).

No mesmo sentido, lançada em março de 2010, a segunda fase do programa PaC 2 reforça ainda mais o papel estratégico do setor habitacional e da construção civil como vetores de inclusão social e desenvolvimento econômico do país. O PaC 2 amplia as ações e as previsões de investimentos em habitação e infraestrutura social e urbana para os próximos anos (a previsão preliminar do PaC MCMV destina R\$278 bilhões para produção e financiamento habitacional, urbanização de assentamentos precários no período 2011-2014).

A Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades é responsável pela gestão de vários programas habitacionais relacionados diretamente à moradia, vinculados a dois grandes grupos: o de produção e aquisição de moradias novas e a urbanização de assentamentos precários.

Como estratégica para atuação, o Plano Nacional de Habitação (BRASIL, 2010, p.19-21) buscou apoio das instancias institucionais de controle social, tais como o Conselho das Cidades – ConCidades, Conselho Curador do FGTS, Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. Paralelamente, trata-se de um plano participativo, com seminários regionais, elaboração de oficinas temáticas, debates públicos visando a participação popular através dos movimentos sociais, entidades empresariais, sindicais, poder público estadual e municipal, entidades acadêmicas, ONGs. (BRASIL, 2010).

Conforme perspectiva do Ministério das Cidades, até o ano de 2023 serão necessárias 27 milhões de unidades habitacionais que, somados ao déficit de 7,9 milhões (2006), chega-se ao total necessário de 35 milhões de moradias.

Para atender a essa demanda é necessário elaborar uma estratégia envolvendo todo o processo de produção de moradia simultaneamente, visando gerar resultados de curto, médio e longo prazo.

Assim, o Plano Nacional de Habitação conta com atuação em 04 eixos principais:

- 1) Financiamento e subsídio - Trata-se de equacionar a insuficiência de renda de parte significativa da população, o alto custo do bem habitação, as

dificuldades de financiamento e o enfrentamento de uma demanda futura em grande escala. Nesse sentido, busca-se ampliar os recursos não onerosos destinados a habitação de interesse social; destinar recursos do SNHIS para urbanização e regularização de assentamentos precários; reduzir os custos da habitação; ampliar o orçamento do FGTS, criação da carta subsídio e do fundo garantidor. (BRASIL, 2009).

2) Arranjos Institucionais - Na busca de atingir a demanda habitacional, é necessário uma política descentralizada, com articulação intergovernamental e intersetorial, com controle social e participação da população. Deverá ser instituído um sistema de informação da habitação a partir de um cadastro nacional CadÚnico, devendo ainda, realizar um monitoramento e avaliação do Plano, permitindo o controle dos resultados e a revisão do mesmo. (BRASIL, 2009).

3) Estratégias Urbanas e Fundiárias - Trata-se de outro eixo de atuação do Ministério das Cidades que tem como objetivo garantir o acesso a terra urbanizada legalizada e regularizar os assentamentos informais e precários, bem como buscar a construção de habitações de interesse social nos imóveis da própria União. (BRASIL, 2009).

4) Cadeia Produtiva da Construção Civil - Não adianta elaborar planos visando a redução do déficit habitacional sem que haja um engajamento das empresas de construção civil. Portanto, o Plano Nacional de Habitação tem como objetivo desonerar o processo de produção da habitação de interesse social, garantindo que os incentivos gerem uma redução no custo e aumento da oferta de moradia, além de agilidade na aprovação de empreendimentos habitacionais. Ademais, atuará na capacitação de mão-de-obra, bem como apoiará o autoempreendimento da casa própria. (BRASIL, 2009).

Nota-se que a formulação do Plano Nacional de Habitação não deve ser entendida como uma tarefa isolada, mas como o ponto inicial de um processo de planejamento habitacional no Brasil. Neste sentido, ele deve estar articulado aos instrumentos de planejamento orçamentário-financeiro do Governo federal, como os planos plurianuais, permitindo que suas metas de produção física e de avanços possam estar associadas ao planejamento dos recursos necessários para atender a demanda habitacional.

6.1.2 Município de Telêmaco Borba

No município de Telêmaco Borba, em que pese ser considerado de médio-porte, há um número elevado de falta de unidades habitacionais, bem como áreas públicas e particulares invadidas, com assentamentos irregulares e sem nenhuma espécie de infraestrutura que garanta o mínimo de dignidade aos seus habitantes.

A recém-criada Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, Habitação e Meio Ambiente vem elaborando propostas de atuações no sentido de enfrentar o problema do déficit habitacional. Segundo seu Secretário Maicon Roger Lima, as atuações do Poder Público eram meramente paliativas, sem que houvesse um planejamento condizente com as necessidades do município.

A partir da sua criação, funcionários da mencionada Secretaria vêm realizando um levantamento completo da necessidade habitacional, incluindo a coabitação, habitações precárias, assentamentos irregulares em áreas de mananciais e córregos, áreas públicas e privadas ocupadas irregularmente. Tais informações estão sendo buscadas em todos os bairros do município, e integrarão um mapa onde se possam verificar quais os pontos mais críticos e urgentes, dando uma real noção do déficit habitacional em Telêmaco Borba.

O artigo 50 do Plano Diretor estabelece que a Política Municipal de Habitação seja executada em consonância com as atividades dos órgãos municipais de planejamento urbano e meio ambiente e nortear-se-á pelas seguintes diretrizes:

- I – utilização racional e controle institucional do uso do solo urbano como forma de reprimir a ação desordenada e/ou especulativa sobre a terra, a fim de assegurar à população o acesso à moradia com infraestrutura sanitária, transporte e equipamentos de educação, saúde, lazer, trabalho e comércio, preferentemente em locais não distantes do centro do núcleo urbano;
- II – regularização de ocupações irregulares ou clandestinas, promovendo a ocupação legal destas áreas, e onde não for possível, a transferência das famílias destas áreas para locais adequados devidamente urbanizados;
- III – intervenções em núcleos de favelas, respeitadas as características de cada núcleo em função do tipo de intervenção a ser operacionalizada;
- IV – viabilizar recursos para o financiamento de programas habitacionais dirigidos à redução do déficit habitacional e à melhoria da infraestrutura urbana, com prioridade à população de baixa renda;
- V – incentivo à participação da iniciativa privada e desenvolvimento de programas habitacionais destinados à população de baixa renda, através de incentivos fiscais face ao princípio da isonomia contemplado no artigo 2º, inciso XVI da Lei 10.257/2001, atendendo o interesse social;

VI – Desenvolvimento e disseminação de tecnologias construtivas que permitam a redução de custos, a racionalização e a celeridade na produção de habitações;

VII – ciência aos beneficiários da composição dos custos executivos dos programas habitacionais, subsídios, assegurando a transparência financeira e executiva do sistema habitacional;

VIII – participação da Sociedade Civil organizada e da população interessada através do Conselho Municipal de Habitação no processo de formulação, planejamento e execução dos programas habitacionais do município;

IX – estímulo ao projeto “Casa Fácil” ou outro que venha a substituir;

X – preservação do Meio Ambiente;

XI – declaração e delimitação no território municipal de áreas a serem consideradas Zonas de Especial Interesse Social para fins de habitação, regularização fundiária e expansão urbana;

XII – a adoção de políticas e práticas que possibilitem a oferta de moradia em níveis compatíveis com a demanda, em especial a oferta de moradia à população de baixa renda. (TELÊMACO BORBA, 2006).

Segundo o Secretário Municipal de Planejamento Urbano, Habitação e Meio Ambiente, uma das atuações será no sentido de regularização fundiária, com uma intervenção objetivando legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente, fornecendo toda espécie de infraestrutura necessária para que tenham uma moradia digna.

Para tanto, está sendo elaborado um cadastro desses moradores visando utilizar os mecanismos contidos no Estatuto da Cidade, como a Usucapião Especial Urbana, a qual garante a aquisição de domínio para aquele que possuir área ou edificação urbana de até 250m² por cinco anos sem interrupção ou oposição, e que utilize o imóvel para fins de moradia, não podendo possuir outro imóvel urbano ou rural.

Também poderá ocorrer a Concessão para uso especial para fins de moradia, no caso de áreas do poder público já ocupadas há pelo menos cinco anos não superior a 250m², sendo o contrato de concessão por tempo indeterminado, desde que não ocorra desvio de finalidade, ou seja, deve ser utilizado para fins de moradia, não podendo o beneficiário ser proprietário de outro imóvel.

6.1.3 Principais Resultados em Telêmaco Borba

A partir dos dados analisados, conclui-se que pouco tem sido feito nas últimas décadas para combater o problema do déficit habitacional.

Em razão de não haver um levantamento completo das necessidades habitacionais no município, o Poder Público vem realizando ações paliativas visando reduzir o déficit habitacional. Conforme o próprio Secretário Municipal, não há ainda um norte a seguir e nem um planejamento com base em dados de todo o município.

Um programa que vem sendo desenvolvido no município de Telêmaco Borba é o programa "Casa Fácil", através de um Convênio entre a Prefeitura Municipal, CREA e a Associação de Engenheiros e Arquitetos de Castro. Através desse programa, o cidadão recebe gratuitamente o Projeto (Planta da Casa) e a Responsabilidade Técnica (Engenheiro Responsável), devendo o cidadão apenas arcar com a taxa de alvará da construção. (TELÊMACO, 2012).

Tal programa é válido para construções de no máximo 70,00m², devendo o interessado comprovar renda que não ultrapasse 03 salários mínimos, comprovar a propriedade do terreno (deve possuir apenas um imóvel) e estar em dia com o IPTU.

Outro passo para reduzir o déficit habitacional em Telêmaco Borba é a construção, já em fase de acabamento de 232 apartamentos do "Conjunto Residencial Atlântico" no Bairro Rio Alegre, dividido em 15 blocos de quatro pavimentos e quatro apartamentos por andar. As unidades são do Programa "Minha Casa, Minha Vida", parceria com o Governo Federal e a Caixa Econômica, e terão investimentos aproximados de R\$ 10,5 milhões, para atender famílias de zero a três salários mínimos. (TELÊMACO, 2012).

Nesse mesmo bairro serão construídas outras 100 residências em parceria com a Caixa Econômica Federal.

Outras 136 unidades habitacionais serão construídas no Bairro São Silvestre em parceria com a COHAPAR e mais 20 já foram construídas e entregues com a utilização de recursos próprios do município.

No bairro Jardim União, um dos mais críticos da cidade, encontra-se em fase de planejamento a construção de 270 unidades habitacionais para atender a comunidade da região, sendo que as construções devem ser iniciadas no ano de 2013.

Além disso, o Secretário Municipal de Habitação afirma que mais esforços vêm sendo realizados pelo município de Telêmaco Borba para atacar o déficit habitacional para a população de baixa renda. Aduz que não é uma tarefa simples, face ao grande volume da demanda, mas que novos projetos e parcerias estão sendo buscadas para o município.

A situação do déficit habitacional no município tende a se agravar face ao início da construção da nova fábrica de papel e celulose da Klabin S/A no ano de 2013. A fábrica será construída no município de Ortigueira, mas estará mais próxima do município de Telêmaco Borba que, em razão de ter melhor infraestrutura hospitalar, educacional, comércio deverá receber grande parte dos trabalhadores que serão contratados.

Estima-se que serão contratados cerca de 8 mil trabalhadores para a construção da nova fábrica, o que provocará uma demanda residencial de grande alcance em Telêmaco Borba que, somada a demanda já existente, deverá sofrer uma atenção maior do poder público na área habitacional. (FIEP, 2012).

Verificou-se também que não é suficiente apenas a construção de novas moradias para que o problema habitacional seja solucionado. O poder público deve realizar um levantamento (atualmente inexistente) da população que vivem em áreas de grandes riscos, loteamentos clandestinos em áreas públicas e particulares, de preservação ambiental.

Devem-se buscar projetos no sentido de regularizar tais situações, seja através de desapropriação com a consequente realização de obras de infraestrutura, ou a realocação dessas famílias em novos loteamentos já providos de infraestrutura.

Há a necessidade de implantação de Políticas Públicas a serem realizadas a partir de um levantamento efetivo das necessidades do município e que se desenvolvam de forma constante ao longo de anos, independente da mudança de governo.

Com a recém criada Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, Habitação e Meio Ambiente a prefeitura diz que dará uma atenção mais eficaz ao setor habitacional, estabelecendo políticas públicas que visem acabar com o déficit em Telêmaco Borba.

7 CONCLUSÃO

O déficit habitacional na atualidade teve origem no rápido processo de urbanização ocorrido principalmente a partir da década de 1950 sem que as cidades tivessem estrutura básica necessária para atender a demanda populacional.

Aliado a isso, a falta de planejamento das cidades ocasionou que o seu desenvolvimento seja marcado pela irregularidade na aquisição de moradias, privando a faixa da população com menos renda de terem condições básicas de urbanidade ou de terem uma efetiva inserção na cidade.

Tal situação criou centros urbanos desiguais, onde uma parte da população é contemplada com infraestrutura e com moradias em condições de habitação; enquanto outra parte da sociedade sobrevive em moradias improvisadas, normalmente em assentamentos irregulares, cortiços, sem saneamento básico ou qualquer condição mínima de habitação.

Dessa forma, a irregularidade se tornou marca registrada em praticamente todas as regiões e municípios do nosso país. A ausência de políticas públicas contínuas, específicas e engajadas por parte dos três níveis de governo contribuiu para termos esse quadro preocupante de favelas e moradias irregulares não somente em grandes centros urbanos, mas também em cidades menores que sofrem com esse problema.

Em que pese ter havido programas dos mais diversos governos visando atender essa questão da moradia, o fizeram mediante ações isoladas e que na prática não conseguiram alcançar resultados de forma proporcionar moradia digna, principalmente para a população de baixa renda.

Diante desse quadro dramático foi inserido um capítulo relacionado a política de desenvolvimento urbano na Constituição Federal de 1988, passando a incorporar no ordenamento jurídico, conceitos como o da função social da propriedade e da cidade. Tal situação foi regulamentada pela Lei nº 10.257/2001 denominado Estatuto da Cidade, que trata da questão urbana e é direcionada principalmente aos municípios, fornecendo diretrizes e possibilitando a utilização de diversos instrumentos de regulação de uso e ocupação do solo, tendo a busca de uma melhora no aspecto urbanístico, no combate a especulação imobiliária e na regularização fundiária dos imóveis urbanos seus principais objetivos.

Com o advento do Estatuto da Cidade, foram ampliados os municípios obrigados a revisar ou elaborar seus planos diretores, contribuindo para que ocorresse uma nova visão na concepção do planejamento e expansão urbana.

Ademais, com a criação em 2003 do Ministério das Cidades e posteriormente com a sanção da Lei nº 11.124/2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, vem sinalizando para uma atuação constante no sentido de reduzir ou acabar com o déficit habitacional, devendo sempre contar com a participação de setores da sociedade civil.

No município de Telêmaco Borba, a Lei Municipal n. 1569/2006 aprovada pela Câmara Municipal trata do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Telêmaco Borba – PDDU/TB. Caracteriza-se como um instrumento normativo e estratégico da política de desenvolvimento urbano sustentável no município, trazendo em seu contexto regras, normas, instrumentos e diretrizes para regular a ação dos agentes públicos e privados esfera municipal com vistas a atingir o progresso econômico e social de forma equilibrada, com respeito aos cidadãos e preservação do meio ambiente.

No ano de 2007 foi criado em Telêmaco Borba o Conselho Municipal de Habitação e o Fundo Municipal de Habitação conforme proposto no Plano Diretor. Buscam-se com isso ações para promover a ocupação de áreas classificadas como vazios urbanos e o parcelamento das mesmas a fim de otimizar a infraestrutura instalada e promover a oferta de novas áreas de habitação através da aplicação dos instrumentos jurídicos urbanísticos que foram delimitados e especializados pelo plano diretor.

A Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, Habitação e Meio Ambiente de Telêmaco Borba vem realizando um levantamento completo da necessidade habitacional no município, incluindo coabitação, habitações precárias, assentamentos irregulares em áreas de mananciais e córregos, áreas públicas e privadas ocupadas irregularmente, visando incrementar uma política pública consistente e eficaz para resolver esse grave problema social, pois até o momento foram atuações meramente paliativas que não vem conseguindo estancar o déficit habitacional.

Verifica-se com isso uma mudança de postura do Poder Público para enfrentar esse quadro crítico, através da implementação de novas ações e

programas específicos para o equacionamento e atendimento dessa grande demanda reprimida em nosso país, fomentando a produção habitacional proporcionando moradia digna a toda a população, em especial aqueles de baixa renda e que historicamente são excluídos da possibilidade de ter sua casa própria.

REFERÊNCIAS

ARAUJO JUNIOR, Miguel Etinger de. Algumas considerações sobre o plano diretor dos municípios e sua importância no processo de construção da cidadania e da democracia. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 1, n. 1, p. 45-62, jan./abr. 2006.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Estatuto da cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidades. 2.ed. Brasília: Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações, 2002. p. 37.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

_____. _____. _____. **Déficit habitacional no Brasil 2008**. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. Elaboração: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/index.php/indicadores-sociais/deficit-habitacional-no-brasil>>. Acesso em 15 out. 2012.

_____. _____. _____. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf>. Acesso em 5 nov. 2012.

_____. _____. _____. **Plano Nacional de Habitação – PlanHab**. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/plano-nacional-de-habitacao>>. Acesso em 14 set. 2012.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 13 nov. 2012.

_____. _____. _____. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em 17 set. 2012.

_____. _____. _____. **Lei n. 11.124, de 16 de junho de 2005**. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/11124.htm>. Acesso em 17 set. 2012.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Demanda habitacional no Brasil**. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011. Disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/arquivos/habita/documentos_gerais/demanda_habitacional.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2012.

CALDAS, Nisimar M. P. **Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS**. Tese (Doutorado em Arquitetura). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CARVALHO, Sônia Nahas de. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15 n. 4, out./dez. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10379.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2012.

CASSANO, Gisele. **Rede de avaliação e capacitação para a implementação dos planos diretores participativos**. Disponível em: <<http://web.observatoriodasmetrolopes.net/planosdiretores/produtos/pr/telemacoborb a.pdf>>. Acesso em: 30 out. 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2001. p. 143.

FIEP (FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO PARANÁ). Klabin vai priorizar trabalhadores e fornecedores locais em sua nova fábrica. **Agência FIEP**, 27 ago. 2012. Disponível em: <<http://www.agenciafiep.com.br/noticia/klabin-vai-priorizar-trabalhadores-e-fornecedores-locais-em-sua-nova-fabrica>>. Acesso em: 29 set. 2012.

FORTINI, Cristina. Plano Diretor: temas polêmicos – discussão sobre a iniciativa para sua elaboração – a imperiosidade de Plano Diretor para apurar o cumprimento da função social da propriedade. **Revista de Direito Municipal**, Belo Horizonte, v. 5, n. 11, p. 27-36, jan./mar; 2004.

FRANCO, Moreira. **O déficit habitacional**. Disponível em: <<http://odia.ig.com.br/portal/opiniaio/moreira-franco-o-d%C3%A9ficit-habitacional-1.406411>>. Acesso em: 09 set. 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br>>. Acesso em 28 ago. 2012.

GONÇALVES, Robson R. **O déficit habitacional brasileiro: um mapeamento por unidades da federação e por níveis de renda domiciliar**. Brasília: IPEA, 1998. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0559.pdf>>. Acesso em: 19 set. 2012.

IBEDDEC (Instituto Brasileiro de Estudo e Defesa das Relações de Consumo). Disponível em: <<http://www.ibeddec.org.br>>. Acesso em: 9 out. 2012.

LIMA, Thais dos Santos. **Da usucapião urbana coletiva (art. 10, da Lei nº 10.257/2001):** uma análise sob a ótica do Direito Constitucional. Monografia (Graduação em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Sociais, Faculdade de Direito, 2005.

LINS, Regina Dulce; et al. **O Plano Diretor como instrumento de política urbana sustentável:** o (re)conhecimento dos vazios urbanos em Maceió. 2003. Disponível em:

<<http://www.ibdu.org.br/imagens/OPlanoDiretorcomoinstrumentodepoliticaurbana.pdf>>
> Acesso em: 24 out. 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p.535-536.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 15. ed., São Paulo: Malheiros, 2003.

MINAS GERAIS (Governo). Fundação João Pinheiro. **Déficit habitacional no Brasil.** 6 jul. 2009. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/index.php/indicadores-sociais/deficit-habitacional-no-brasil>>. Acesso em 22 set. 2012.

NEVES, Maria Carolina Scheidgger. Desapropriação para fins de reforma urbana e o estatuto da cidade: Lei n.º 10.257/2001. **Revista Esmafe:** Escola de Magistratura Federal da 5ª Região, n. 6, p. 235-268, abr. 2004. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/xmlui/bitstream/handle/2011/27216/desapropriacao_fins_reforma_urbana..pdf?sequence=3>. Acesso em 10 ago. 2012.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade:** para compreender. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001, p. 15. Disponível em: <http://www.em.ufop.br/ceamb/petamb/cariboost_files/cartilha_estatuto_cidade.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2012.

PEREIRA, Daniel Queiroz. Regularização fundiária e planejamento urbano: novas perspectivas para a redução do déficit habitacional. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 18, p. 1-39, 2010. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rfduerj/article/view/1359/1147>>. Acesso em: 19 set. 2012.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano diretor e gestão urbana.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES; UAB, 2010.

ROLNIK, Raquel (Coord.). **Estatuto da cidade:** guia para implementação pelos municípios e cidades. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados. Coordenação de Publicações, 2002.

SABOYA, Renato. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos**. 2007. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) - Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang. O direito fundamental à moradia na constituição: algumas anotações a respeito de seu contexto, conteúdo e possível eficácia. In: SAMPAIO, José Adércio Leite (Org.). **Crises e desafios da constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 432.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1995.

TELÊMACO BORBA (Prefeitura). Assessoria Técnica de Planejamento Urbano. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano**. Disponível em: <http://www.telemacoborba.pr.gov.br/plano_diretor/pddu.html>. Acesso em 24 out. 2012a

_____. Lei n. 1569, de 22 de novembro de 2006: Lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Telêmaco Borba - PDDU/TB. **Boletim Oficial**, Município de Telêmaco Borba, ed. 125, 1 dez. 2006. Disponível em: <http://www.telemacoborba.pr.gov.br/informacoes/b_oficial/arquivo/e5579f39a3795e3a46f55d46876e213d.pdf>. Acesso em 24 out. 2012.

_____. **Lei n. 1584, de em 15 de janeiro de 2007**: cria Fundo Municipal de Habitação – FMH e institui o Conselho Municipal de Habitação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.telemacoborba.pr.gov.br/plano_diretor/Arquivo/Leis%20Complementares/Lei%201584%20Fundo%20e%20Conselho%20Municipal%20de%20Habitacao.pdf>. Acesso em 24 out. 2012.

_____. **Lei n. 1611, de 14 de agosto de 2007**: dispõe sobre o zoneamento, uso e a ocupação do solo na zona urbana e de expansão urbana do município de Telêmaco Borba, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.telemacoborba.pr.gov.br/plano_diretor/Arquivo/Leis%20Complementares/Lei%201584%20Fundo%20e%20Conselho%20Municipal%20de%20Habitacao.pdf>. Acesso em 24 out. 2012.

_____. **Lei n. 1612, de 14 de agosto de 2007**: dispõe sobre a transferência do direito de construir de acordo com a lei do plano diretor de desenvolvimento urbano do município de Telêmaco Borba – PDDU/TB, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.telemacoborba.pr.gov.br/plano_diretor/Arquivo/Leis%20Complementares/LEI%201612%20Direito%20de%20Construir.pdf>. Acesso em 24 out. 2012.

_____. **Lei n. 1617, de 14 de agosto de 2007:** estabelece o parcelamento, a edificação e a utilização compulsória, sob pena da progressividade no tempo do imposto predial e territorial urbano, e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública em consonância com o disposto na lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Telêmaco Borba, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.telemacoborba.pr.gov.br/plano_diretor/Arquivo/Leis%20Complementares/LEI%201617%20Lei%20do%20IPTU%20Progressivo.pdf>. Acesso em 24 out. 2012.

_____. **Lei n. 1618, de 14 de agosto de 2007:** dispõe sobre a outorga onerosa do direito de construir, alteração de uso do solo em consonância com o disposto na lei do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Telêmaco Borba, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.telemacoborba.pr.gov.br/plano_diretor/Arquivo/Leis%20Complementares/LEI%201618%20Lei%20da%20outorga%20onerosa%20e%20altracao%20de%20uso%20do%20solo.pdf>. Acesso em 24 out. 2012.

_____. **PDDU:** Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – Curso Básico: Plano Diretor e Estatuto das Cidades. Disponível em:

<http://www.telemacoborba.pr.gov.br/plano_diretor/Curso%20PDDU/Treinamento%20PDDU.pdf>. Acesso em 24 out. 2012b

VILLAÇA, Flavio. Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM. **O município no século XXI:** cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima; Cepam, 1999. p. 237-247.