

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS**

Viviane Spessatto de Almeida

**PROGRAMA HABITE LEGAL – LEGAL PARA QUEM?
UMA ANÁLISE DA LEI 6722/2017 INSTITUÍDA PELO MUNICÍPIO DE ESTEIO
PARA REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEIS**

**Porto Alegre
2019**

Viviane Spessatto de Almeida

**PROGRAMA HABITE LEGAL – LEGAL PARA QUEM?
UMA ANÁLISE DA LEI 6722/2017 INSTITUÍDA PELO MUNICÍPIO DE ESTEIO
PARA REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEIS**

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Renata
Ovenhausen Albernaz

Porto Alegre
2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Prof. Dr. Rui Vicente Oppermann

Vice-reitora: Profa. Dra. Jane Fraga Tutikian

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO

Diretor: Prof. Dr. Takeyoshi Masato

Vice-diretor: Prof. Dr. Denis Borenstein

COORDENAÇÃO DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Coordenador: Prof. Dr. Paulo Ricardo Zilio Abdala

Coordenador substituto: Prof. Dr. Rafael Kruter Flores

CIP - Catalogação na Publicação

ALMEIDA, VIVIANE

PROGRAMA HABITE LEGAL - LEGAL PARA QUEM? UMA
ANÁLISE DA LEI 6722/2017 INSTITUÍDA PELO MUNICÍPIO DE
ESTEIO PARA REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEIS / VIVIANE
ALMEIDA. -- 2019.

50 f.

Orientador: Renata Ovenhausen Albernaz.

Trabalho de conclusão de curso (Especialização) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de
Administração, Especialização em Gestão Pública, Porto
Alegre, BR-RS, 2019.

1. Gestão Pública. 2. Plano Diretor. 3.
Regularização de Imóveis. 4. Política Pública. 5.
Programa Habite Legal. I. Ovenhausen Albernaz, Renata,
orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Escola de Administração da UFRGS

Rua Washington Luiz, 855, Bairro Centro Histórico

CEP: 90010-460 – Porto Alegre – RS

Telefone: 3308-3801

E-mail: eadadm@ufrgs.br

Viviane Spessatto de Almeida

**PROGRAMA HABITE LEGAL – LEGAL PARA QUEM?
UMA ANÁLISE DA LEI 6722/2017 INSTITUÍDA PELO MUNICÍPIO DE ESTEIO
PARA REGULARIZAÇÃO DE IMÓVEIS**

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovado em: ____ de _____ de 2019.

Banca examinadora:

Prof^a. Dr^a. Renata Ovenhausen Albernaz (UFRGS)
(Orientadora)

Prof^a. Dr^a. Guilherme Câmara
(Examinador)

Prof. Dr. Leonardo Granato
(Examinador)

AGRADECIMENTOS

Dizem que o trabalho é nossa segunda casa e isto se confirma para mim ao conviver diariamente com pessoas nas quais me inspiro todo dia. Pessoas estas com senso crítico, idealizadoras, inteligentes, que dão o seu melhor e que diferem de tudo que dizem por aí sobre o funcionalismo público. Me sinto, sim, em casa, à vontade para citá-las com admiração.

Agradeço a oportunidade de aprender diariamente com elas, em especial à arquiteta Gabriela Scrinz que gentilmente me forneceu as informações e materiais sobre o Plano Diretor de 2006 do qual foi coordenadora.

À arquiteta Luciana Sebeis, que generosamente me repassou informações sobre o Plano Diretor de 2017, atuando como coordenadora. Também foi através dela que pude entender a visão urbanística do Programa Habite Legal.

Aos meus colegas deixo aqui minha gratidão por compartilharem o conhecimento e por estarem atuando ativamente para melhorar a cidade de Esteio.

Aos familiares, pela paciência e incentivo, em especial ao meu esposo Ararê pelas críticas e colocações através das argumentações próprias da visão de advogado. Nossas caminhadas trouxeram muitas ideias que enriqueceram este trabalho.

Por fim, agradeço à minha orientadora Renata, pela paciência e atenção que me dispensou durante o desenvolvimento deste trabalho. As direções que me apontaste foram de extrema importância para que este trabalho fosse concluído.

RESUMO

A atuação da sociedade no planejamento e na gestão das cidades ocorre a todo o momento. Inicia-se com a contribuição dos técnicos ao oferecerem soluções ajustadas à realidade social e aos verdadeiros anseios da comunidade até o momento de aprovação, execução, avaliação e monitorização das políticas públicas urbanísticas. A aprovação da Lei Federal nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, estimulou, junto aos municípios, toda esta revisão do Plano Diretor, enquanto instrumento legal básico da política de desenvolvimento e expansão urbanos. As legislações criadas após o Estatuto das Cidades e os novos Planos Diretores, deveriam “conversar” entre si, devendo ser complementares às suas disposições. Ao longo da modernidade capitalista, o valor do solo tem estado associado ao seu uso, não apenas à sua finalidade, mas, principalmente, a quem se destina. A legislação urbana só surgiu quando se tornou necessária para a estruturação do mercado imobiliário urbano capitalista. Os Códigos Municipais de Posturas, elaborados no final do século XIX, tiveram um claro papel de subordinar certas áreas da cidade ao capital imobiliário, acarretando a expulsão da massa trabalhadora pobre do centro da cidade. A regulamentação urbanística de Esteio iniciou em 1971, com o primeiro “Plano Diretor Urbano de Esteio” (Lei 779/1971). O Programa Habite Legal foi criado em 22 de dezembro de 2017 com o intuito de regularizar as obras concluídas até 27 de outubro de 2017. A aprovação dessa lei teria como finalidade facilitar aos contribuintes que possuem obras irregulares, ou seja, imóveis sem projeto aprovado e habite-se, a oportunidade de saírem da clandestinidade, valorizando a sua propriedade no mercado imobiliário. Este estudo objetivou a aplicabilidade do Programa Habite Legal dentro do município de Esteio e analisou o perfil dos contribuintes que buscaram se beneficiar dele. Como resultado constatou a maior utilização da lei pela parcela da população localizada nas regiões centrais, nas regiões que mais se desenvolvem no município, sendo estas localizações urbanas as que mais são procuradas pelo mercado imobiliário.

Palavras-chave: Gestão Pública. Plano Diretor Urbano de Esteio. Regularização. Mercado Imobiliário. Habite Legal.

Legal Habite Program – Legal for whom?
**An analysis of Law 6722/2017 instituted by the municipality of Esteio to
regularize real estate**

ABSTRACT

The society performance of cities planning and management, occurs at all times. It begins with technician's contribution in offering adjusted solutions to the social reality and the true wishes of the community until the approval moment, execution, evaluation and monitoring of urban public policies. The Federal Law 10,257 / 2001 approval, called City Statute, together with the municipalities, stimulated all this Master Plan review, as an urban development and expansion policy legal instrument. It was encouraged that the Master Plans were self-applicable, especially in relation to urban planning tools. These laws should "talk" to the Master Plan and should be complementary to its provisions. Throughout capitalist modernity, the value of land has been associated with its use, not only for its purpose, but mainly, for whom it is intended. Urban legislation only emerged when it became necessary for the structuring of the capitalist urban real estate market. The Municipal Codes of Postures, elaborated in the late nineteenth century, had a clear role of subordinating certain areas of the city to the real estate capital, leading to the expulsion of the poor working masses from the city center. The urban regulation of Esteio began in 1971, with the first "Urban Master Plan of Esteio" (law 779/1971). The Habite Legal Program was created on December 22, 2017 with the purpose of regularizing the works completed until October 27, 2017. The approval of this law would have the purpose of facilitating to taxpayers who have irregular works, real estate without approved project and to inhabit, the opportunity to leave the clandestinely, valuing its property in the real estate market. This study aimed at the applicability of the Habite Legal Program within the municipality of Esteio and analyzed the profile of the taxpayers who sought to benefit from it. As a result, the greater use of the law was found by the portion of the population located in the central regions, in the regions that are most developed in the municipality, these urban locations being the ones most sought after by the real estate market.

Keywords: Public Management. Esteio Urban Master Plan. Regularization. Real Estate Market. Habite Legal.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

| | |
|--|----|
| Figura 1 – Mapa da evolução urbana de Esteio, no ano de 1954 | 28 |
| Figura 2 – Mapa de Zoneamento vigente em Esteio, no ano de 1985 | 28 |
| Figura 3 – Mapa das Unidades Territoriais, ano de 2006..... | 29 |
| Figura 4 – Análise dos 51 processos que tramitaram beneficiados pelo Programa Habite Legal | 37 |
| Figura 5 – Mapeamento Territorial da procura pelo Programa Habite Legal no Município de Esteio | 43 |
| Figura 6 – Mapeamento das áreas de regularização fundiária no município de Esteio | 44 |
| Figura 7 – Mapa da Densidade Populacional do Município de Esteio..... | 44 |
| Figura 8 - Gráfico do encaminhamento de processos por Unidade Territorial..... | 45 |

Sumário

| | |
|---|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO | 11 |
| 2 CONCEITOS GERAIS E REVISÃO DA LITERATURA | 13 |
| 2.1 Regulação da propriedade urbana e planejamento público..... | 13 |
| 2.2 Participação popular nas políticas urbanas | 22 |
| 3 METODOLOGIA | 26 |
| 4 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA E ANÁLISE DOS RESULTADOS | 27 |
| 4.1 Análise de informações sobre o objeto de pesquisa | 27 |
| 4.2 Regulamentação urbanística da cidade de Esteio | 29 |
| 5 PROGRAMA HABITE LEGAL | 35 |
| 5.1 Análise da Lei 6722/2017 que institui o Programa Habite Legal no período de 12 meses | 37 |
| 5.1.1 Dados secundários coletados dos 51 processos analisados: | 41 |
| 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 46 |
| REFERÊNCIAS | 48 |

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa teve como objetivo mostrar a aplicabilidade da Lei 6722/2017 que instituiu o Programa Habite Legal para a comunidade esteiense. Entender como funcionam os mecanismos que motivam a criação de uma lei de regularização imobiliária dentro da gestão pública mostram as forças políticas que a criaram. A pergunta chave da pesquisa é: “Legal para quem?”. Este questionamento traz à tona os interesses sociais que, de alguma forma, pressionaram para que a ação política viabilizasse suas intenções. A quem o Programa se destina? Quem buscou utilizá-lo?

A gestão pública necessita da participação popular para garantir o resultado das leis e sua aplicabilidade, dando assim legitimidade. Mas quando que isto é realmente colocado em prática? Isto se aplica a criação dos novos Planos Diretores após Estatuto das Cidades?

O planejamento urbano é um dos instrumentos de intervenção mais importantes utilizados pelas autoridades públicas definindo como o território será utilizado. Os aspectos legais e urbanísticos que regulamentam o uso do território urbano da cidade de Esteio serão revisados ao longo do trabalho, assim como, os interesses sociais e políticos que são agentes constantes no processo de ocupação do solo.

A cidade cresceu de forma desordenada e a tentativa de organizar esta ocupação dividiu o território em zonas centrais e periferia, onde, as zonas que mais se desenvolviam e que traziam um maior crescimento econômico para a cidade, foram beneficiadas.

O Legislativo tem a função de representar os interesses da comunidade, porém, nem sempre esses interesses refletem a necessidade do coletivo. Há consenso em torno da ideia de que a participação coletiva nos processos políticos é uma alternativa de solução dos problemas sociais, porém, esta participação nem sempre acontece.

Contradições são inerentes às disputas, ainda mais se tratando de grupos que lutam pelo território. Desde a Idade Média, ou até antes disso, grupos disputam território, negociam e travam guerras por ele. Quando se pesquisa a cidade e como ela se formou sob diferentes pontos de vista pode-se considerar as condicionantes do ordenamento territorial como também a sua identidade, perfil dos bairros e de seus moradores.

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001; BRASIL, 2008), trouxe instrumentos e

ferramentas de gestão democrática da cidade, com o objetivo de ampliar a participação cidadã, aproximando o poder público da população no que diz respeito à construção das cidades. O Programa Habite Legal foi criado com o objetivo de incentivar à regularização das edificações que foram construídas sem o devido licenciamento do município. O objetivo da pesquisa foi analisá-lo durante os primeiros doze meses em que vigorou no município de Esteio, de modo a se ter a possibilidade de diagnosticar onde se deu sua demanda e se foi uma lei que necessita adaptações ou não na promoção do bem comum da comunidade de Esteio.

O Plano Diretor é uma ferramenta que possibilita a gestão do espaço local, trazendo as diretrizes que possibilitarão a utilização do espaço, equipamentos urbanos, recursos naturais e ainda fortalecendo o potencial de renda e emprego no município. Sua criação é sempre multidisciplinar e pensada para preparar o município para se inserir na tendência de economia e desenvolvimento nacional e mundial, sempre condizente com as necessidades e particularidades da comunidade em que está inserido.

Como metodologia, a autora, se tratando de servidora pública diretamente envolvida com os processos analisados, teve acesso aos 51 processos encaminhados no primeiro ano de implantação da Lei 6722/2017, buscando traçar um perfil dos usuários e sua localização geográfica dentro do município, como indicativo de situação econômica e valorização do imóvel no mercado imobiliário.

2 CONCEITOS GERAIS E REVISÃO DE LITERATURA

Neste capítulo serão abordados os referenciais teóricos acerca do histórico da legislação urbanística no Brasil, analisando quando ela iniciou, quais foram as motivações políticas, econômicas e sociais que incitaram os debates e as mudanças que nelas ocorreram ao longo do tempo. (BRASIL, 2013).

Este embasamento teórico se torna extremamente importante para o “olhar” que se dará sobre os processos que entraram no município de Esteio no primeiro ano de implantação do Programa Habite Legal.

2.1 Regulação da propriedade urbana e Planejamento Público

Quando se começa a analisar a legislação urbanística no Brasil, vê-se que somente ao final dos anos 70 é que ela começou a admitir a existência de parcelas da população que não tinham acesso ao mercado formal. Isto se deu quando a legislação de parcelamento do solo urbano abriu um espaço legal para loteamentos de interesse social, com a lei 6766/79. (QUINTO JÚNIOR, 2003).

O planejamento urbano caracteriza-se como um dos instrumentos de intervenção mais importantes utilizados pelas autoridades públicas, e, com os planos diretores, define as regras de uso, ocupação e transformação dos solos urbano e rural. (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018).

Martins (2003) cita a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), que incorporou em seu texto um grande número de propostas populares, produto de longos anos de debates e lutas, introduzindo aspectos transformadores para a política urbana no Brasil. Porém, o quadro de forças presente na ocasião implicou que os seus aspectos mais inovadores tivessem a aplicabilidade dessa lei postergada ou diluída, como atesta Martins (2003):

Tanto é assim que um tema central para as cidades – a obrigatoriedade de que a propriedade cumpra sua função social teve sua aplicação condicionada à existência de um Plano Diretor Municipal (para cidades com mais de vinte mil habitantes) e de uma Lei Nacional regulamentando a matéria. Como decorrência, a implementação da “função social da propriedade e da cidade” resultou impraticável por treze anos – até a aprovação do Estatuto da Cidade (em 2001) que, por seu turno, atendendo ao que a Constituição determinava, manteve o condicionamento da aplicação à existência de um Plano Diretor e a procedimentos sucessivos, não alternativos, o que implica, no mínimo, mais sete a dez anos para que seja aplicável. Isso significou um retardo de pelo

menos vinte anos para que se efetivasse essa determinação constitucional. (MARTINS, 2003, p.169).

Segundo Oliveira, Lopes e Souza (2018), a atuação da sociedade no planejamento e na gestão das cidades deve ocorrer em todos os momentos, desde a contribuição para os técnicos oferecerem soluções ajustadas à realidade social e aos verdadeiros anseios da comunidade, até o momento de aprovação, execução, avaliação e monitorização das políticas públicas urbanísticas. Para que isto possa acontecer, seria necessária uma mudança na forma como os técnicos recebem essas informações vindas da sociedade que, antes, limitavam-se a apresentar os resultados de seus trabalhos de planejamento apenas para informar a população, sem dar a possibilidade de uma ampla discussão que permitisse a sua colaboração ativa nas políticas a serem criadas. Seria necessário, segundo Oliveira, Lopes e Souza (2018), uma mudança de comportamento do poder político, o qual deveria atuar para possibilitar ferramentas reais e efetivas para que os cidadãos integrem o grupo de atores que influenciam e participam na tomada de decisões municipais.

Martins (2003) afirma que a criação do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/01, ressaltou a responsabilidade dos Municípios na gestão do seu território. Desta forma, a competência municipal de legislar sobre assuntos de interesse local e de promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, associada à competência comum, atribuiu ao Município ampla ação e responsabilidade.

Os artigos 43 a 45 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) tratam sobre a participação popular nos planos diretores por intermédio de quatro instrumentos para garantia da gestão democrática, que são: os órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacional, estadual e municipal; os debates, as audiências e as consultas públicas; as conferências sobre assuntos de interesse urbano nos níveis nacional, estadual e municipal; e a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Com isso, tem-se que o Plano Diretor deveria ser construído, obrigatoriamente, por meio de uma gestão participativa com o intuito de alcançar as funções sociais da cidade e da propriedade, com a prevalência dos interesses coletivos sobre os individuais ou mesmo sobre determinados grupos. (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018).

Segundo Brasil (2005), o plano diretor é um pacto entre a população e o seu território. Trata-se de uma ferramenta valiosa para compartilhar a gestão do espaço local, democratizar os equipamentos urbanos, usufruir com racionalidade dos recursos naturais e fortalecer o potencial de renda e emprego de cada lugar. Pensado dessa forma, o plano diretor prepara o município para participar ativamente do novo ciclo de desenvolvimento que já está em curso, com poder para induzir e modelar o próprio desenvolvimento, estabelecendo critérios locais condizentes com as necessidades da comunidade.

Existe uma orientação para que os Planos Diretores sejam autoaplicáveis, principalmente em relação aos instrumentos de planejamento urbano. Para isto, os parâmetros e diretrizes do Plano Diretor devem ser incorporados nas revisões das leis de parcelamento, uso e ocupação do solo. Essa legislação não pode contradizer o Plano Diretor, devendo ser complementar às suas disposições. (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011).

A elaboração de um Plano Diretor tem por um de seus objetivos implementar uma política que amplie o acesso à terra urbana para a população de baixa renda em condições adequadas, elemento fundamental para enfrentar o passivo de destruição ambiental e exclusão social existente. (BRASIL, 2005).

Santos Júnior e Montandon (2011) dizem que para que seja de fato uma ferramenta útil, o Plano Diretor deve dialogar com a cidade real, com os problemas urbanos e com a efetiva capacidade de gestão do município. A cultura de exclusão territorial urbana é um dos principais desafios para a criação de Planos Diretores com a participação de todos, e essa participação é obrigatória, desde outubro de 2006, para os municípios com mais de 20 mil habitantes ou que façam parte de Regiões Metropolitanas ou Aglomerações Urbanas. (BRASIL, 2005).

Os segmentos sociais, que não dominam o linguajar técnico, identificam que o Plano Diretor trata de definir “quem vai ficar com o quê” nas cidades, sendo um espaço de discussão e disputa. Quem fica com a parte urbanizada, com a infraestrutura, com a parte arborizada, legalizada, com as melhores condições de habitabilidade? “E sabe-se que é uma disputa muito acirrada, quando o que está em jogo começa a aparecer”. (BRASIL, 2005, p.17).

Segundo Mello (2010), o município, na elaboração do Plano Diretor, visando alcançar um desenvolvimento urbano equilibrado e universalizado, que garantisse o direito à moradia digna inserida em um ambiente saudável, teria que desenvolver

políticas públicas para compor um conjunto de ações. Essas políticas públicas seriam instrumentos na execução de programas políticos, baseados na intervenção estatal na sociedade, tendo a finalidade de assegurar a igualdade de oportunidades aos cidadãos, assegurando as condições materiais de uma existência digna a todos eles.

O planejamento pensado para o ordenamento do solo levaria a determinações entre o espaço e a população, onde a valorização do território seria viabilizada pelos investimentos públicos associados à classificação dos seus usuários concretos ou potenciais. (SOUZA, 2001).

O planejamento urbano e sua regulação, segundo Rolnik (2015), deveriam trabalhar como um molde para a cidade considerada “ideal”:

Todavia, completamente construída sob a lógica econômica e adaptada aos ritmos e estratégias do mercado, especialmente os dos incorporadores e promotores de investimentos imobiliários para os setores de maior renda, a legislação urbana serve basicamente para definir e lhes reservar as melhores áreas, impedindo sua “invasão” pelos pobres. Sua maior função – ainda mais eficaz, graças a presença de mercados informais da terra – é a construção de barreiras invisíveis para conter a penetração de territórios populares nas áreas de melhor localização, garantindo sua destinação para os produtos imobiliários dos grupos de mais alta renda na cidade. (ROLNIK, 2015, p. 186)

Em resumo, o valor do solo, ao longo da modernidade capitalista, tem estado associado ao seu uso, não apenas à sua finalidade, mas, principalmente, a quem se destina. Daí ser imperativo para o urbanista determinar o perfil da população que faz ou fará uso do solo e os meios para garantir a preservação do valor do espaço. E, ainda é possível investigar se a elite ocupou as melhores regiões como estratégia para captar os investimentos públicos, ou se os investimentos públicos garantiram a valorização de áreas reservadas à elite. Mas, no final das contas, o resultado da equação é o mesmo.

Um dos mecanismos para garantir a relação entre valor do solo e perfil da população é justamente construir a tipologia dos habitantes da cidade de maneira a diferenciar aqueles que estão “aptos” a ocupar regiões valorizadas ou valorizáveis e manter esse valor, daqueles que, em razão das suas “carências”, deverão passar por “processos de adaptação”, os quais se concretizam como codificação de fluxos, como adequação dos corpos e/ou difusão do conformismo quanto ao lugar “natural” dos “carentes”. (SOUZA, 2001, p. 118).

Carvalho (2013) afirma que a ampliação da infraestrutura urbana é definida como um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com a participação da iniciativa privada, onde visaria o alcance de

transformações estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental de uma determinada área da cidade, com as mudanças nos seus padrões de ocupação.

O município atuaria como indutor e regulador dessas transformações, viabilizando melhorias urbanas e a apropriação pública de parte dos ganhos gerados pelos investimentos privados mediante a cobrança do potencial adicional de construção, e, em tese, essas operações teriam um caráter progressista, redistributivo e coerente com as disposições do Estatuto da Cidade. (CARVALHO, 2013, p. 552).

Segundo Vieira (2003) o mais dinâmico e influente mecanismo de atuação na gestão pública seria o poder econômico que, seria ao mesmo tempo, um poder que agregaria valores e também desagregaria princípios e respeito aos direitos comuns. Em sua visão, o poder econômico faria pressão junto ao poder político atuando de duas formas: visando atingir seus interesses específicos e representando entidades de classe. Essa atuação do poder econômico poderia levar à prática da corrupção, conquistando, assim, favorecimentos junto ao poder público.

A análise do Programa Habite Legal tratará do constante conflito de interesses onde, de um lado, há os proprietários que geralmente buscam a valorização de suas terras a partir dos investimentos públicos e coletivos. E, do outro lado, a população de baixa renda que busca a posse da terra para garantir o direito à moradia. No meio desses extremos está o mercado imobiliário e o Poder Público que buscam terras para promover o desenvolvimento urbano e trabalham com lógicas completamente diferentes: o mercado, que busca atender às demandas da sociedade, explorando os ganhos imobiliários decorrentes das melhores localizações urbanas; e o Poder Público, que tenta superar os déficits de infraestrutura social urbana, promovendo políticas de caráter curativo e preventivo. (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 49).

Os investimentos públicos e privados e a regulação do uso do solo geram a valorização da terra, e os efeitos dessa valorização acabam ficando exclusivamente restritos aos proprietários, sem que estes tenham investido no desenvolvimento urbano ou contribuído para a valorização de seus próprios imóveis. Cabe, portanto, ao município, instituir instrumentos de natureza urbanística e fiscal, como o IPTU, a contribuição de melhoria, a outorga onerosa e as operações urbanas consorciadas, para reverter parte dessa valorização imobiliária à sociedade, por meio de obras e melhorias urbanas. (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 53).

Analisar quais seriam os beneficiados pela implantação da lei e qual o impacto de sua aplicação para o desenvolvimento urbano da cidade leva a refletir sobre as

diferentes visões dentro da “comunidade urbana” ordenada, sendo uma dessas visões a das classes menos favorecidas, que não têm condições para opinar ou participar do processo de decisão sobre o caminho do desenvolvimento e da realização dessa mesma comunidade:

A construção dos indivíduos como recipientes de necessidades a serem preenchidas limita seu potencial de sujeito do processo político. Ao ser constituído como “carente” pelos planejadores urbanos o indivíduo sofre a restrição na sua cidadania e é atingido por uma dose suplementar de discriminação e controle. O carente será objeto de políticas especiais adequadas à sua condição. As demandas dos “carentes” estão no extremo oposto daquelas dos proprietários na escala de “necessidades” elaboradas pelo urbanismo. A razão técnica que objetiva alcançar o desenvolvimento só pode se pautar pelas necessidades dos proprietários, que são as necessidades da cidade enquanto corpo saudável. (SOUZA, 2001, p. 118).

A cultura de produção das cidades brasileiras, segundo Quinto Júnior (2003), colocaria o setor imobiliário com um papel decisivo, onde as tentativas políticas de mudar essa cultura precisam levar em consideração o tipo de administração municipal e ao famoso jogo de interesses entre o mercado imobiliário e o poder administrativo.

A maior parcela dos investimentos em urbanização ocorre geralmente quando os bairros já estão ocupados. Sendo assim, esta demanda tem grandes dificuldades de ser atendida fazendo com que a disputa pelo acesso ao investimento seja acirrado acarretando uma grande importância político-eleitoral:

A condição de informalidade e/ou ilegalidade dos assentamentos geram impasses no interior dos órgãos burocráticos quanto a possibilidade de sua consolidação, abrindo espaço para que esta demanda só ocorra de forma seletiva e intermediada. Com a combinação entre o processo de urbanização da pobreza e a inserção precária destes moradores na cidade, os bens e serviços públicos que melhoram a condição de urbanidade nos bairros tornam-se, uma das mais importantes demandas populares, levando a mobilizações locais relacionadas a moradia, transporte, saúde, saneamento, etc. (ROLNIK, 2015, p. 181)

A prefeitura assume a responsabilidade de ser a instância mais próxima dos cidadãos, pois, a proximidade física do cidadão de seus governantes, o nível maior de contato e a maior possibilidade de expressão da voz individual tornam o governo local o principal responsável pelo atendimento às demandas locais. (COUTO; CKAGNAZAROFF, 2016).

O poder público exerce a função de agente articulador na atuação integrada dos diversos atores que constroem a cidade. A organização do espaço urbano é resultado de intervenções de determinados grupos sociais, cujas intenções são resultantes da busca pela renda a partir da terra urbana. Em todos os aglomerados urbanos e em maior ou menor escala, existe uma ação política de empresários que se reflete nos diversos níveis sociais, sobretudo naqueles que dialogam com o planejamento urbano. (VOOS, 2016).

Como estes grupos agem politicamente na confecção (ou alteração) da legislação conforme seus interesses, esses são extremamente importantes na análise da criação de políticas públicas:

A ação exercida pelos mais ricos para a manutenção das desigualdades culmina na construção das políticas urbanas das cidades brasileiras, de acordo com os interesses daqueles que não se importam em segregar a maioria da população, flexibilizando as leis urbanísticas se for preciso. Veremos a seguir como o poder econômico acaba interferindo na escala local, construindo consensos em torno das necessidades dos grupos dominantes, reproduzindo os cenários desiguais, os quais perpetuarão as condições de vida daqueles que já sofrem, historicamente, com a segregação socioespacial e as condições precárias de urbanização. (VOOS, 2016, p. 29).

Segundo Barbosa (2016), os agentes produtores da cidade, quer os proprietários fundiários, os incorporadores, os construtores, ou o próprio Estado, negociam seus interesses na realização de suas estratégias de obtenção dos lucros.

Em sua interação com outros agentes produtores do urbano, o Estado exerce papel bastante peculiar, pois ora age como um grande agente construtor, ora como regulador, sendo este último, sua função por excelência, cabendo-lhe diligenciar a ação dos demais agentes. Desse modo, ele contribui de forma decisiva para produzir e reproduzir o espaço urbano, ainda que permeado pela ação imperativa do capital. Em praticamente todos os segmentos da economia, e não apenas no setor imobiliário, as várias frações do capital exercem pressão ao Estado, sobretudo com o intuito de obter vantagens econômicas. Nesse jogo de forças, o Estado não é uma instância à parte que se posicionaria de forma neutra e em nome dos interesses coletivos. Muito pelo contrário, ele assume uma postura de classe em favor dos interesses de determinadas frações do capital. Isso se coaduna com a visão de Poulantzas (1980), para quem o Estado funciona como condensação de forças, o que implica dizer que, em uma sociedade de classes, em que vigoram distintos interesses, os próprios interesses das frações de classe dominantes são conflituosos entre si e nisso o Estado não se posiciona, como se estivesse acima do bem e do mal, ou seja, como se constituísse uma realidade à parte dos interesses particulares. (BARBOSA, 2016, p. 341).

No contexto da produção do espaço urbano, isso fica bastante nítido, visto que tal processo engloba diferentes agentes sociais e econômicos, com interesses

diversos e, por vezes, contraditórios entre si. Vemos que uma das formas de legitimação das ideologias dominantes ocorre por meio do Estado, que as difunde como se estas ideologias representassem o interesse comum e existisse de forma autônoma e desvincilhada dos interesses de classe. (BARBOSA, 2016).

Barbosa (2016) afirma que as decisões do Estado, no âmbito da cidade, têm implicações diretas no cotidiano das pessoas e, justamente por isso, o espaço urbano carrega consigo toda carga de informações relativas aos seus problemas e às contradições decorrentes da presença ou ausência do poder público. Como exemplo disso, cita que uma das funções do Estado é criar mecanismos que reduzam os obstáculos ao investimento do setor imobiliário no meio urbano, sem comprometer a existência da propriedade privada do solo. (BARBOSA, 2016).

O Estado tem suas ações voltadas ao setor imobiliário e caracteriza-se por serem complexas, agregadoras de forças e ainda desenvolvendo distintos papéis. A política urbana e o ordenamento urbanístico orientam os investimentos públicos beneficiando determinados fragmentos do espaço em detrimento de outros, e nem sempre tomando por base as reais carências e necessidades da população, mas, muito mais, os interesses do capital. (BARBOSA, 2016).

Ainda, segundo Barbosa (2016), esta suposta autonomia do Estado diante dos agentes capitalistas produtores do espaço seria apenas aparente, e por isso não se contraporía a eles. Quinto Júnior (2003) afirma que o conceito da função social da cidade incorporaria a organização do espaço físico como fruto da regulação social, isto é, a cidade deve contemplar todos os seus moradores e não somente aqueles que estão no mercado formal da produção capitalista da cidade:

A tradição dos códigos de edificação, uso e ocupação do solo urbano no Brasil sempre partiram do pressuposto de que a cidade não tem divisões entre os incluídos e os excluídos socialmente, de modo que nossa legislação edilícia por si só normatizaria todos os preços de custo. (Antes do surgimento da incorporação imobiliária, a cidade era produzida por rentistas imobiliários e para uso próprio [conhecido como preço de custo], mas de fato existia um terceiro setor, o dos moradores de cortiço.) O acesso à habitação como direito e garantia fundamental, conforme expresso na Constituição de 1988 coloca um fato novo na nossa cultura urbanística, qual seja, a de que temos de oferecer uma habitação digna para todos os moradores das cidades. (QUINTO JÚNIOR, 2003, p. 191).

Diante da constante ação desses grupos junto ao poder público, vê-se a necessidade de se estudar e analisar estas relações e de que modo elas interferem no crescimento de uma cidade no que diz respeito ao seu planejamento urbano. Ainda,

as políticas públicas tendem a legitimizar essas relações respondendo de forma a beneficiá-las em detrimento do todo. Nesta perspectiva é que surgiu a necessidade de analisar com maior cuidado as forças políticas e sociais que levaram à criação da Lei municipal 6722/2017, o que será feito a seguir.

Segundo Martins (2003), a maior parte do crescimento das cidades brasileiras não conta com a colaboração do conhecimento técnico formal ou do financiamento público ou privado. Estas habitações seriam feitas fora do mercado legal privado ou mesmo das políticas de promoção pública e ao largo da legislação urbanística e ambiental existente, sem qualquer apoio técnico. O autor ainda cita a importância da construção da política urbana onde a ação dos municípios, na esfera de sua específica competência, tem um imenso potencial capaz de favorecer ou restringir processos de inclusão social, promovendo ou comprometendo a modernização da sociedade brasileira e o desenvolvimento. Ainda, discorre ele em seu artigo, sobre o impacto da ação urbanística. O investimento em um setor já qualificado da cidade aumentaria a diferença de qualidade em relação aos demais lugares, tornando a periferia cada vez mais periferia, cada vez mais desqualificada e distante, conforme aponta Martins (2003, p. 185): “Entenda-se aqui periferia não apenas como o lugar geográfico, mas como defasagem dos pontos qualificados, o que evidentemente inclui as áreas deterioradas do centro da cidade”.

Segundo Maricato (2003), a produção do ambiente urbano escancara a simbiose entre modernização e desenvolvimento do atraso. Padrões modernistas detalhados de construção e ocupação do solo presentes nas leis de zoneamento, código de obras, leis de parcelamento do solo, entre outras, convivem com a gigantesca cidade ilegal onde a contravenção seria a regra.

Rolnik (2015) diz que o pacto territorial entre as classes dominantes e os grupos sociais emergentes se basearia na manutenção de uma ordem que não se transformaria para incorporar diferentes formas de ocupação do espaço, mas “toleraria”, seletivamente, exceções à regra. Segundo a autora, ao serem reconhecidas, as exceções seriam “premiadas” com o direito de permanecer, com investimentos públicos em infraestruturas e serviços urbanos. Assim, a maioria “clandestina” entraria na política urbana devendo um favor àqueles que a julgam admissível.

Além disso, a legislação urbana só surgiria quando se tornou necessária para a estruturação do mercado imobiliário urbano capitalista. Os Códigos Municipais de

Posturas, elaborados no final do século XIX, tiveram um claro papel de subordinar certas áreas da cidade ao capital imobiliário acarretando a expulsão da massa trabalhadora pobre do centro da cidade. A nova lei contribui para a ordenação do solo de uma parte da cidade, mas ao mesmo tempo, contribui para a segregação espacial. A escassez alimenta a extração da renda imobiliária. (MARICATO; FERREIRA, 2002; MARICATO, 2003).

Não se trata de um “Estado paralelo” ou universo partido. A realidade é bem mais complexa. Uma ambiguidade entre o legal e o ilegal perpassa todo o conjunto da sociedade do qual não escapa, mas ao contrário, ganham posição de destaque, as instituições públicas. (MARICATO, 2003, p. 155).

Segundo a experiência da acadêmica no setor público, desempenhando a função de Fiscal de Licenciamento na Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, e ainda tendo atuado durante dez anos como corretora de imóveis, é possível concordar com as colocações da autora, pois, nos últimos dez anos o município de Esteio vem abrigando inúmeras obras realizadas por construtoras que atuavam já há um bom tempo na cidade, porém, sem expressão significativa. Essas construtoras hoje, além de disputarem espaço de áreas e localização, pode-se considerar que elas mantêm um monopólio do mercado imobiliário em Esteio. Essas obras hoje, convertidas em prédios de médio e alto padrão, valorizaram consideravelmente certos bairros no município, de certa forma “expulsando” pessoas de baixa renda que venderam seus lotes para essas construtoras.

No estudo realizado para a criação do Plano Diretor de 2006, foi citado que a tendência no município seria a verticalização de novas edificações. Esteio apresentava naquela época poucas áreas desocupadas para novos empreendimentos, e edificações que eram predominantemente térreas já demonstrando uma tendência e necessidade de aumento da altura das edificações. Essa tendência seria consequência da expansão urbana que ocorria em todo o país, e não seria diferente no município. Este crescimento teria atingido cerca de 24km², o que corresponde a 75% do território municipal. (ESTEIO, 2006).

Para Maricato (2003), a maior tolerância e condescendência em relação à produção ilegal do espaço urbano vem dos governos municipais aos quais caberia a maior parte da competência constitucional de controlar a ocupação do solo. A lógica concentradora da gestão pública urbana não admite a incorporação ao orçamento

público da imensa massa, moradora da cidade ilegal, que demandaria serviços públicos.

Rolnik (2015) diz, que a maioria da população pobre urbana vive em assentamentos não planejados e que não foram previamente urbanizados, sendo que, os próprios moradores, produziram suas casas de forma gradual, mobilizando seus próprios recursos materiais e financeiros para construí-las. Ainda segundo a autora, estas famílias de baixa e média renda, teriam adotado estratégias financeiras “informais” baseadas na poupança individual, em empréstimos familiares, ou em empresas especializadas em empréstimos, penhoristas e agiotas, visando disporem dos recursos necessários para construírem suas casas.

Até os anos 1980, os habitantes de favelas e a população pobre das cidades não eram considerados um mercado para serviços financeiros. As razões eram: a impossibilidade econômica das famílias de baixa renda, e mesmo de renda média, de arcarem com a dívida do financiamento da moradia; a impossibilidade das exigências formais para a concessão de empréstimos financeiros (como falta de garantias e de capacidade de pagamento) com as características das famílias de baixa renda (renda baixa ou irregular, muitas vezes obtida com trabalho informal, bem como a falta de segurança da posse da moradia); além do pouco interesse das instituições financeiras em emprestar aos mais pobres, já que estes geralmente “consomem” baixas quantias de empréstimos, envolvendo altos custos de transação e alto risco de *default*. (ROLNIK, 2015, p. 129)

Segundo Brasil (2004), todos os cidadãos estão habilitados a participar do planejamento de sua cidade e podem intervir na realidade de seu município. Porém, para que isso se torne realidade no modelo de ação participativo, os processos de elaborar planos e projetos têm de prever métodos e passos que todos os cidadãos compreendam com clareza, em todos os municípios.

Freitas e Bueno (2018) afirmam que:

Grande parte da população tem pouco conhecimento sobre as consequências da inclusão ou exclusão de princípios, diretrizes, instrumentos urbanísticos e fiscais na legislação, bem como sobre a estrutura da gestão pública, o papel do Executivo e Legislativo e a organização do orçamento municipal. A desigual condição de compreensão dos conteúdos reduz a possibilidade de diálogo. (FREITAS; BUENO, 2018, p. 308).

A redução do diálogo se aplicaria à falta de conhecimento e, por fim, à falta de propriedade no assunto a ser tratado, limitando a capacidade de discussão. A

participação precisaria ser estruturada a partir da discussão sobre a cidade que estaria se formando e estruturando durante o processo.

Questiona-se então, como atrair a atenção da comunidade para essa discussão? Para Freitas e Bueno (2018), o desafio seria em juntar indivíduos representativos e interessados, formando assim um grupo que representasse os diferentes segmentos e interesses sobre a cidade. Sendo assim, a literatura aponta que: “Situar o cidadão - em sua diversidade social, econômica, cultural e territorial - no processo de discussão é sempre a primeira tarefa, pois permite agregar atores no processo e orientar aqueles que chegam sobre o ponto em que estamos”. (FREITAS; BUENO, 2018, p. 309).

Na medida em que a população desconhece o seu poder de interferir nas políticas públicas, ela se abstém de participar, alegando na maioria das vezes, que não possui poderes e conhecimento do que tal política pode trazer de benefícios ou não, de forma prática, em seu dia a dia.

Freitas e Bueno (2018) trazem a ideia de que a falta de interesse da população em participar de processos de discussão sobre o futuro da cidade deve-se muito da falta de clareza quanto ao processo:

Consequentemente, quem participa não sabe de antemão qual é seu poder de interferir na proposta final. O caráter deliberativo do processo é o principal motivo de engajamento dos participantes, em especial dos setores não diretamente vinculados a negócios imobiliários. A possibilidade de introduzir conteúdos e sugerir modificações fortalece e empodera cada delegado tanto em relação ao grupo/setor que representa como também em relação aos representantes dos demais segmentos. O processo deliberativo forma atores políticos. (FREITAS; BUENO, 2018, p. 309).

Villela *et al.* (2016), cita que alguns instrumentos de governo para a participação social no Brasil são recentes e ainda pouco estudados. Sem a utilização desses instrumentos, a tendência do poder público em servir exclusivamente aos interesses do capital se ampliaria.

A questão urbana como um problema social no Brasil surge a partir do contexto desenvolvimentista da década de 1960, onde se defendia a necessidade de implementar reformas de base para o alargamento do mercado interno e melhores condições de vida para a população (IPEA, 2012). [...] Apenas a partir daí começa a surgir um debate sobre a questão urbana na agenda da política nacional, bem como interlocutores com a sociedade, que almejavam facilitar a negociação entre os atores. Dessa forma, a atuação dos governos locais e a participação dos atores locais na formulação e implementação de políticas públicas voltadas à cidade inicia um

processo embrionário graças, em boa parte, à criação de instrumentos de promoção da participação social. (VILLELA *et al.*, 2016, p. 621).

Villela *et al.* (2016) afirma que toda ação local visando às elaborações de leis futuras deve ser participativa. Na elaboração dos planos diretores municipais utilizou-se participação social na figura dos conselhos, orçamentos participativos, entre diversos outros instrumentos. O autor ainda coloca que tais instrumentos, quando encomendados ou comprados pela administração não seriam instrumentos de conhecimento e desejo da população local, assim, não representariam à gestão social e cidadania participativa.

Altos padrões e parâmetros urbanísticos provocariam a elevação dos preços da terra, dificultando o acesso dos pobres à moradia e ao solo urbano.

A consequência seria o crescimento de um mercado de terra fora dos padrões, tolerado pelas autoridades municipais, já que, nas cidades onde isto ocorre, não há alternativas de moradia ou de localização de baixo custo. Finalmente, segundo a mesma concepção, uma política progressista deveria procurar restringir ao máximo as exigências para possibilitar a oferta legal de moradia para os pobres por parte do mercado formal de bens e imóveis. (ROLNIK, 2015, p. 185)

Rolnik (2015) diz ainda, que nos bairros exclusivos ocupados pelas elites, a principal característica das regras de planejamento seria perpetuar o tipo de contrato comercial estabelecido entre as partes no momento do seu desenvolvimento imobiliário. Isto seria fundamental para assegurar os investimentos substanciais que ali são realizados viabilizando um retorno a longo prazo e minimizando os riscos de perdas financeiras.

3 METODOLOGIA

Foi realizada uma análise documental das legislações existentes no município de Esteio referentes ao Planejamento Urbano nos Planos Diretores de 2006 e 2017, e com foco principal na implantação do Programa Habite Legal - Lei nº 6722/2017 - sendo analisada, como política pública, no período de um ano – de outubro de 2017 a outubro de 2018.

As informações foram coletadas na análise dos 51 processos encaminhados ao setor de licenciamento urbano da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Prefeitura Municipal de Esteio no período citado acima, um a um os processos foram revisados e mapeados em mapa específico feito pela autora.

Traçou-se, a partir deste levantamento, um perfil desses processos, baseados na localização de cada imóvel dentro do município, a fim de se identificar quem procurou se utilizar da lei; e, diante da localização geográfica, buscou-se evidenciar aspectos sociais e econômicos envolvidos nesses processos de regularização imobiliária.

Os processos são encaminhados junto à secretaria através da juntada de documentos específicos como: matrícula do imóvel, Laudo de responsável técnico, documento de Identidade do Proprietário, etc. Após protocolados, são encaminhados para análise técnica onde são avaliados à luz do Programa Habite Legal. Todos os processos necessitam de um responsável técnico que se responsabilize através de uma anotação de responsabilidade técnica – ART¹ pelas informações técnicas que estão contidas nele. Este responsável técnico também deverá acompanhar a tramitação do processo no setor, e fará laudos, projetos, e outros documentos técnicos que se fizerem necessários.

Teve-se acesso a esses processos devido à condição da autora de servidora pública atuando diretamente no setor responsável pelas suas análises exercendo a função de fiscal de licenciamento.

¹ Conforme a Lei nº 6.496, de 7 de dezembro de 1977, todo contrato escrito ou verbal para desenvolvimento de atividade técnica no âmbito das profissões fiscalizadas pelo Sistema Confea/Crea deve ser objeto de registro junto ao Crea. Este registro se dá por meio da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART – documento que tem o objetivo de identificar o responsável técnico pela obra ou serviço, bem como documentar as principais características do empreendimento. Esta prerrogativa legal, aliada à edição do Código de Defesa do Consumidor, fixou o papel da ART na sociedade como um importante instrumento de registro dos deveres e direitos do profissional e do contratante. A ART também passou a ser adotada como prova da contratação da atividade técnica, indicando a extensão dos encargos, os limites das responsabilidades das partes, e a remuneração correspondente ao serviço contratado, o que possibilita que exerça simultaneamente as funções de contrato, certificado de garantia e registro de autoria. Fonte: <http://www.confea.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=1189>

4 APRESENTAÇÃO DA PESQUISA E ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Análise de informações sobre o objeto de pesquisa

O município de Esteio surgiu a partir de uma fazenda, denominada Areião, que mais tarde foi loteada. Esta área pertencia ao município de São Leopoldo tendo se emancipado em 1954. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em estimativa de 2017, o município possui hoje 84.237 habitantes (IBGE, 2017) e uma área total de 27,676km² que está dividida em 15 unidades territoriais (UT). (ESTEIO, 2006b).

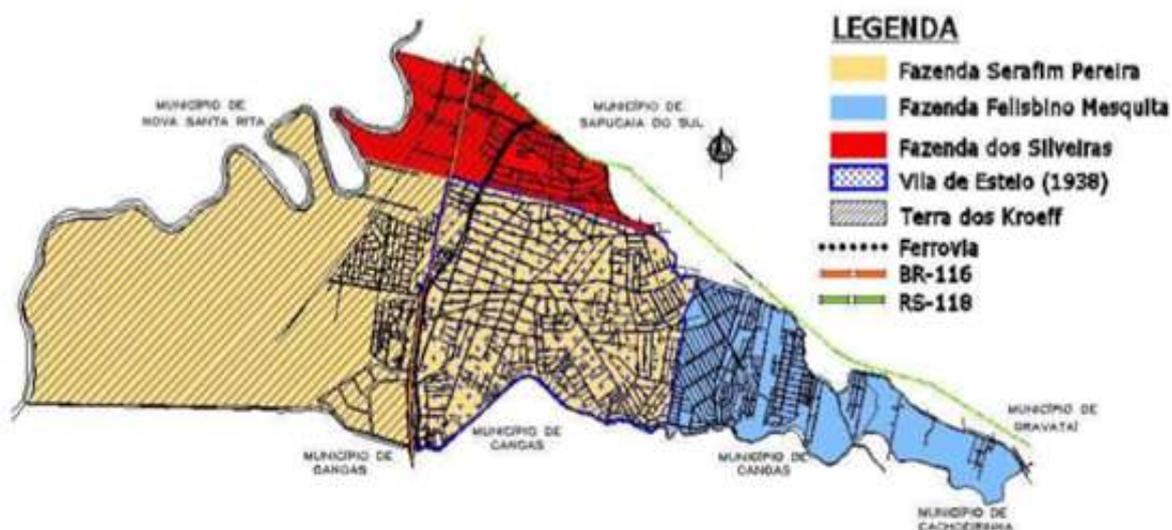
É um dos municípios que compõe a Região Metropolitana de Porto Alegre, no Estado do Rio Grande do Sul. Está inserido na região do estado historicamente de grande diversidade econômica – entre Porto Alegre, São Leopoldo e Novo Hamburgo – polos catalizadores dos investimentos e movimentos industriais e urbanos, pelo menos durante todo o século XX. (BERZAGUI, 2017).

O desenvolvimento da cidade se deu às margens das redes de transporte, iniciando com uma ferrovia, em finais dos anos 1870, e, posteriormente, com a construção da rodovia, em princípios dos anos 1930. Através desta infraestrutura se deu, então, a instalação da indústria no mesmo período, em áreas do futuro município, como os primeiros movimentos de expansão industrial da capital. (BERZAGUI, 2017).

Segundo Berzagui (2017), a partir da década de 50, se intensificaram os processos de industrialização e crescimento urbano, levando-se, nas décadas subsequentes, a maiores e novas infraestruturas, destacando-se neste período a construção do Trensurb, na década de 1980.

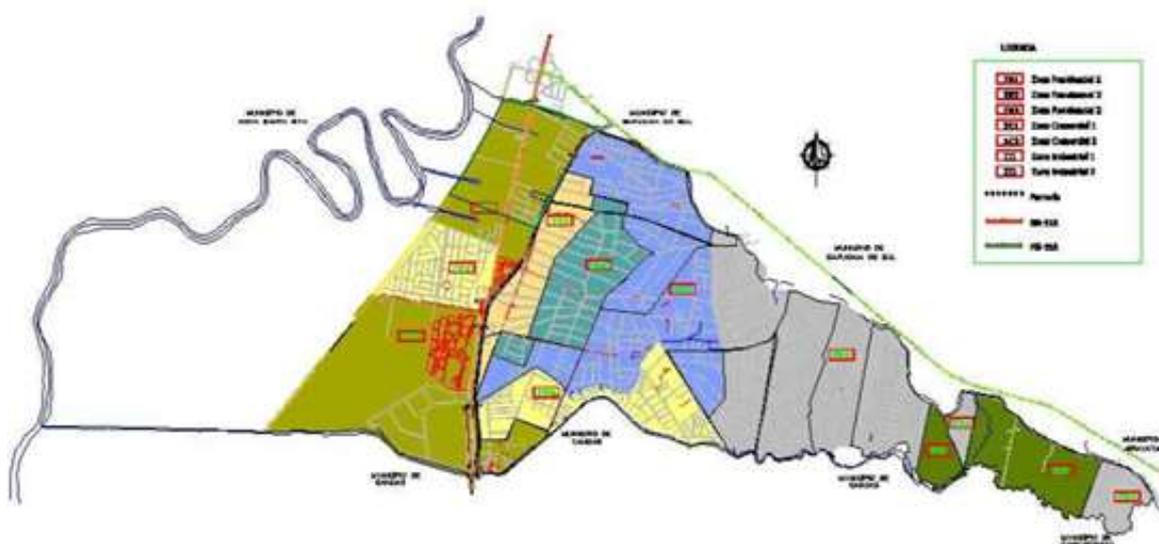
Foi a partir dos anos 90, segundo Berzagui (2017) que se delinearam os contornos do contexto atual, quando houve a superação da participação industrial pelo setor terciário. Hoje, em torno de 70% da composição econômica da cidade é de comércio e serviços e 20% de participação do segundo setor – acompanhando a tendência da região, conforme se pode ver nos mapas abaixo.

Figura 1 – Mapa da evolução urbana de Esteio, no ano de 1954



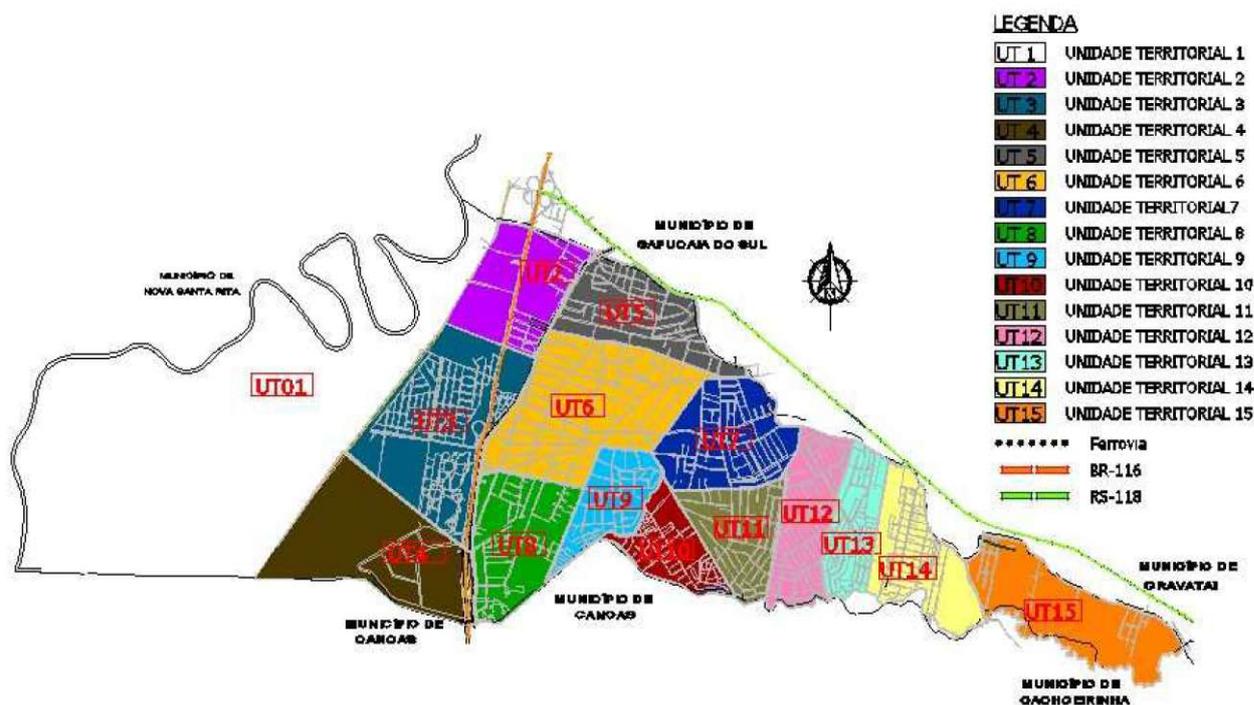
Fonte: Esteio, 2006b, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SMDUH)

Figura 2 – Mapa do zoneamento vigente em Esteio, no ano de 1985



Fonte: Esteio, 2006b, Plano Diretor, Lei Municipal nº 1285/85

Figura 3 – Mapa das Unidades Territoriais de Esteio, ano de 2006



Fonte: Esteio, 2006b, Plano Diretor, Lei Municipal nº 1285/85

4.2 Regulamentação urbanística da cidade de Esteio

A regulamentação urbanística de Esteio iniciou-se em 1971, com o primeiro “Plano Diretor Urbano de Esteio” (Lei 779/1971), assinado pelo Arquiteto Carlos Maximiliano Fayet, responsável pelos projetos, por exemplo, da REFAP em Canoas, da Copesul em Triunfo, do Palácio da Justiça e do Auditório Araújo Viana em Porto Alegre. (BERZAGUI, 2017).

A grande contribuição do plano de 1971 teria sido a definição de áreas específicas, diferenciação e limitação de usos urbanos. Em 1980, houve uma alteração do plano diretor de 1971, com a Lei 1096/1980, incluindo as “Zonas não Urbanizadas”, que estavam divididas em duas, a “Zona de Expansão Urbana” e a “Zona de Reserva Urbana”. (BERZAGUI, 2017).

Em 1985, a Lei nº 1259/1985 instituiu o novo plano diretor de Esteio, tendo divulgação ampla, como foram grande parte dos atos públicos daquela gestão, por se tratar de 30º aniversário de emancipação. Ele reduziu o número de zonas do município tendo em conta o documento de 1971, ficando definidas seis Zonas: Central 1 (ZC1),

Central 2 (ZC2), Residencial 1 (ZR1), Residencial 2 (ZR2), Residencial 3 (ZR3) e Zona Industrial. Os limites em si não se alteraram significativamente, observando-se que as ZR2 e ZR3 englobariam a antiga zona de expansão. (BERZAGUI, 2017).

Em 2004, o Município inscreveu-se no Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana Municipal, no Ministério das Cidades, que consistiria em um contrato de repasse do Governo Federal aos municípios para a elaboração de Planos Diretores. Após a aprovação do Plano de Trabalho, o Município passou a contar com o repasse necessário a efetivar as ações instituídas no planejamento. (ESTEIO, 2006b).

Era urgente a necessidade de se reavaliar e atualizar as condições urbanísticas, socio-econômicas e culturais da cidade, pois, já haviam se passado vinte anos desde a última legislação e o perfil da cidade já era outro. Diante dessa necessidade foram observados os seguintes pontos, segundo Esteio (2006b):

- A cidade havia se desenvolvido de maneira diversa do zoneamento existente, adquirindo características próprias e espontâneas. O novo zoneamento deveria atender as particularidades da cidade, assim como as tendências que seriam apresentadas e detectadas;
- O quadro de usos e atividades deveria ser complementado, pois várias atividades não estavam previstas, como, por exemplo, postos de abastecimento com loja de conveniência 24h, *lanhouse*, centros comerciais, hipermercado. A falta de classificação destes usos dentro das atividades conformes, toleradas e proibidas das zonas, causavam conflitos de atividades. Além disso, as atividades possuíam definições subjetivas e incompletas;
- Era necessário acrescentar também que as aprovações de projetos industriais, de parcelamento do solo entre outros deveriam ser também licenciados pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente;
- As definições de Índice de Aproveitamento, Taxa de Ocupação e Quota Mínima estavam com redações equivocadas e confusas, pouco esclarecendo sobre estes determinantes urbanísticos;
- Nas aprovações de projetos, a quota mínima era ignorada, o atendimento a este item nunca havia sido exigido. Nas leituras da cidade foram avaliadas a importância deste determinante urbanístico, redefinindo seus índices e estabelecendo novos critérios para seu cumprimento;
- O quadro de usos foi totalmente refeito, pois, além de não contemplar os usos que serão acrescidos, ignorava muitas atividades já constantes na lei;
- Os afastamentos e recuos necessitam ser revisados;
- Definir novos critérios de implantação simultânea de atividades conformes e toleradas;
- Analisar e redefinir o que era área computável e não computável;
- Os gabaritos das edificações também seriam revistos, após as leituras da cidade, pois, Esteio necessita verticalização e adensamento para abrigar o aumento constante da população; Entre outras reavaliações. (Esteio, dez. 2006, p. 47).

Enfim, em 2006, o poder municipal aprovou a Lei nº 4247, instituindo o “Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Esteio” (PDDUE), este que, diferentemente

das versões anteriores, dividiu o território em 13 unidades territoriais (UT's), levando em consideração as características do sítio e limites físicos, a formação do território, os tipos de ocupação do solo e os limites das regiões censitárias determinadas pelo IBGE, para então definir o Zoneamento²:

- I – Zona Mista Preferencialmente Comercial (ZMC): constituída pelas áreas urbanas centrais e caracterizada por ser a porção do território melhor atendida pela infraestrutura, pelas atividades econômicas, pelos serviços públicos e pelas oportunidades geradas a partir da urbanização do município;
- II – Zona Mista Preferencialmente Residencial (ZMR): caracterizada pelo uso residencial qualificado e o desenvolvimento de atividades econômicas complementares ao uso que garantam a qualidade de vida e o bem-estar da população residente. O sistema de circulação destas áreas deverá, preferencialmente, atender às demandas locais de acesso às residências;
- III – Zona Industrial Exclusiva (ZIE): A Zona Industrial Exclusiva é caracterizada por apresentar intensa atividade de produção e desenvolvimento econômico, desenvolvendo-se principalmente ao longo da BR-116;
- IV – Corredores de Promoção Econômica (CPE): São corredores de Promoção Econômica (CPE) os trechos de ruas definidos no Anexo I, que têm como objetivo o incentivo à implantação de estabelecimentos comerciais, industriais, de serviço e residências multifamiliares, através de um regime urbanístico diferenciado permitindo maiores índices construtivos e que tem como característica principal, o recuo de 6,00 (seis) metros obrigatórios. (BERZAGUI, 2017, p. 94).

Os zoneamentos do PPDUE não apresentaram mudanças ou discordâncias significativas, porém, já é possível verificar mudanças na Zona Mista preferencialmente Comercial (ZMC), correspondente a área central da cidade, de urbanização consolidada desde a formação territorial do município, e nos corredores de promoção econômica (CPE). Berzagui (2017) observa que ambas são definidas como preferenciais para o desenvolvimento de empreendimentos imobiliários, passíveis de aplicação do instrumento do solo criado, denotando contrastes com os usos e estruturas dos antigos Planos Diretores.

Novos paradigmas técnico-econômicos foram determinantes para a expansão do município. Alguns outros tópicos também foram apontados por Mattos (2006) e Berzagui (2017), entre eles:

- a) a demanda por solo urbano acompanhou o crescimento populacional das grandes cidades mundiais;

² É um instrumento utilizado para o controle de desenvolvimento urbano. Na sua essência, dizem respeito aos tipos de usos permitidos, sua organização por zonas e sua distribuição espacial; muitas vezes ele inclui alguns parâmetros máximos de utilização do solo, como gabaritos, afastamentos e coeficientes de aproveitamento. Esses são, evidentemente, parâmetros de desenvolvimento urbano e devem ser vistos como vitais para a geração da qualidade físico ambiental urbana. O Zoneamento executa três coisas: conserva o valor da propriedade, fornece um plano para o crescimento ordenado e protege o bem-estar público. (ESTEIO, 2006, p. 41).

- b) a renda média e o nível de vida médio das populações nessas cidades, em que pese a desigualdade, aumentaram, o que cria novas demandas por espaço residencial;
- c) os arranjos familiares também se modificaram, tendendo a formar unidades cada vez menores, o que ocasiona uma demanda por novos tipos de habitações; e,
- d) a reestruturação do sistema econômico que afetou todos e distintos tipos de empresas tendeu a impor uma organização em rede, o que significou ao mesmo tempo dispersão e concentração territorial. Tudo isso se traduziu em um aumento da demanda por solo urbano e culminou em um maior consumo de área urbana *per capita*. (BERZAGUI, 2017, p. 97).

O Plano Diretor de 2006 foi o resultado de análises e levantamentos dos principais problemas, potencialidades e limites no gerenciamento de ações sobre o território do Município e região, onde a população se envolveu e participou ativamente de sua construção. As definições do novo zoneamento envolveram um rico debate acerca da sustentabilidade ambiental, do modo de desenvolvimento e mobilizou empresários, ambientalistas, lideranças populares, gestores, empreendedores e técnicos. (ESTEIO, 2006b).

Segundo a Arquiteta e Urbanista Gabriela Maria Scrinz – Coordenadora do Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana que organizou todo o processo de consultas populares, bem como o Plano em si, o Plano Diretor de 2006 teve o abairramento como um dos pontos mais importantes discutidos. Foi construído com a participação da comunidade, com a votação dos nomes dos bairros, promovido junto com o novo zoneamento. O envolvimento da população na definição da cidade possibilitou uma leitura comunitária e envolveu cerca de 15% da população de aproximadamente 86.000 habitantes à época.

Também houve a contratação de uma empresa, INCORP Consultoria e Assessoria Ltda., que colheu informações como altura, tipologia das edificações, afastamentos, pavimentação de passeios e ruas, etc.

Processos dessa magnitude exigem equipes qualificadas, dedicadas exclusivamente à condução do Plano Diretor. É necessário investimento em construir um processo de elaboração dos documentos técnicos contando com equipes multidisciplinares, mas também processos de discussão pública que envolvam profissionais especializados para essa tarefa e que conheçam os conteúdos relacionados ao planejamento urbano. (FREITAS; BUENO, 2018, p. 319).

Em 2015, quase dez anos após a análise detalhada de 2006, iniciou-se a revisão do Plano Diretor e, no dia de 27 de outubro de 2017 foi sancionada a LEI Nº 6672.

O novo Plano Diretor em vigor hoje, no município apresenta avanços significativos em relação ao anterior, e, segundo a gestão atual, destrava muitos empreendimentos que estariam parados, facilitando, ainda, a abertura de novas empresas na cidade, especialmente de pequeno e médio porte. (ESTEIO, 2017).

A revisão atual teria reduzido de 75 regimes urbanísticos existentes no Plano de 2006, para cinco (5), em 2017, alteração esta considerada como uma simplificação importante para quem quer empreender na cidade:

Para o secretário de Desenvolvimento Urbano e Habitação, Marcelo Kohlrausch, o plano, aprovado de forma unânime pelos vereadores, é uma legislação moderna que busca o equilíbrio entre o desenvolvimento e as questões sociais, ambientais e econômicas, visando atender aos anseios da população. Trata-se de um documento construído de forma democrática, permitindo avanços na flexibilidade do zoneamento da cidade, mas muito atento ao equilíbrio ambiental. E, neste sentido, tivemos um cuidado especial ao preservar a área de várzea junto ao Rio dos Sinos, fortalecendo a cidade na luta contra as enchentes, avaliou. (ESTEIO, 2017, Reportagem site da Prefeitura).

A aprovação da Lei Federal nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, estimulou junto aos municípios toda esta revisão do Plano Diretor, instrumento legal básico da política de desenvolvimento e expansão urbanos. (BRASIL, 2001). A elaboração e a revisão desses planos diretores, obrigatória para todos os municípios brasileiros com população acima de 20 mil habitantes, que estavam inseridos em regiões metropolitanas, situados em áreas de interesse turístico e próximos de empreendimentos de significativo impacto ambiental (Art. 41 da Lei nº 10.257/2001) trouxe uma nova perspectiva para o olhar urbanístico. Segundo o IBGE, em 2009 havia 5.570 municípios no Brasil, dos quais 1.644 deles com mais de 20 mil habitantes. Destes, 87% (1.433) declararam ter Plano Diretor na época. (FREITAS; BUENO, 2018).

Segundo Esteio (2006b), a título de diagnóstico, entende-se que o processo de urbanização orientado pelos interesses privados, sobretudo os envolvidos com os negócios do desenvolvimento urbano, construiu espaços urbanos pouco sustentáveis.

As boas localizações têm altos preços. A população trabalhadora conseguiu se fixar apenas nas periferias: favelas, cortiços e loteamentos clandestinos. O período de redemocratização foi acompanhado de fortes processos de revalorização dos espaços intraurbanos. Mais recentemente, os ganhos imobiliários se expandiram, envolvendo implantação de grandes obras públicas e novos negócios. A população de menor renda foi sendo expulsa

para regiões precárias e desprovidas de infraestrutura urbana. (ESTEIO, 2006, p. 48).

Dessa forma, apesar do município ter modernizado sua legislação urbanística e se tornado mais atrativo ao empreendedorismo, segundo a política de desenvolvimento e expansão urbanas, percebe-se a continuidade da desigualdade social, onde a população menos favorecida e historicamente negligenciada é novamente vítima do poderio econômico.

5 PROGRAMA HABITE LEGAL

O Programa Habite Legal foi criado em 22 de dezembro de 2017, ou seja, 56 dias após entrar em vigor o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, com o intuito de regularizar as obras concluídas até 27 de outubro de 2017, data da sanção do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Esteio (PDDUE), desde que localizadas em área regular, com uso permitido na zona e que não possuam impedimentos previstos no Código Civil. Para efeitos de aplicação da Lei, entende-se por obras concluídas aquelas que estejam em condições de habitabilidade, e possuam no mínimo: paredes, telhado e contrapiso concluídos, instalações elétricas e hidráulicas em pleno funcionamento, esquadrias instaladas e acesso mínimo adequado do logradouro público até a construção. Mediante o pagamento das multas, as edificações que estiverem divergentes com o Código de Obras e o PDDUE poderão ser regularizadas. (ESTEIO, 2017).

A referida lei fazia parte do Plano de Governo do atual prefeito de Esteio, Leonardo Pascoal, onde previa a criação da Lei Habite Legal, uma espécie de REFIS urbanístico, com incentivos à regularização das edificações.

A aprovação desta lei teria como finalidade facilitar aos contribuintes que possuem obras irregulares, ou seja, imóveis sem projeto aprovado e habite-se, a oportunidade de saírem da clandestinidade, valorizando a sua propriedade no mercado imobiliário. Em contrapartida, o município passaria a possuir o cadastro atualizado dessas edificações e poderia, assim, realizar o planejamento urbano adequado, e iniciar os trâmites de tributação referente ao pagamento de impostos como o IPTU, cujo valor da alíquota é paga com base no terreno e não na edificação construída no local. A Lei 6722 prevê que os recursos provenientes das multas aplicadas serão destinados à execução de acessibilidade de prédios públicos e de passeios públicos acessíveis. (ESTEIO, 2017).

Antes do Habite Legal, estava em vigor a Lei Municipal N° 6178, sancionada pela administração anterior, em agosto de 2015, que dispunha sobre a regularização de edificações implementadas em desacordo com a legislação específica, portadoras de estabilidade estrutural e concluídas até a data de publicação da lei. Essa lei também foi criada com a intenção de desburocratizar o processo de regularização de edificações e também previa multas sendo que, residências com até 70m² que estivessem dentro das regras do Plano Diretor e do Código de obras não seriam

multadas. Essa lei foi válida por dois anos, vencendo em agosto de 2017. Após o seu vencimento o município ficou aproximadamente sessenta dias sem legislação similar, tendo os processos de regularização obrigados a seguirem o protocolo de Aprovação de Projeto.

O que ambas as leis possuem de diferenças e similaridades, pode-se aferir como sendo: as multas do Habite Legal são mais altas e os prazos para finalização dos processos, no Habite Legal, são mais curtos. Porém, ambas têm o mesmo objetivo: autorizar a regularização de edificações que estão irregulares e que foram construídas em desacordo com o Plano Diretor e o Código de Obras, aquele Plano Diretor discutido com a população, multidisciplinar que envolveu muitos diálogos entre secretarias, técnicos, executivo, legislativo, etc.

Freitas e Bueno (2018) afirmam que o papel de decisão do prefeito é central, no sentido de mediar o diálogo. Ele dá o aval ao processo sobre questões trazidas pelos setores econômicos e sociedade, relativas ao uso e à ocupação do solo, remetendo-as à esfera pública de discussão. A participação permite compartilhar articulações de enfrentamento político relativos ao conteúdo do Plano Diretor com a sociedade:

O estabelecimento de um novo pacto territorial por meio do PD pressupõe muitos diálogos internos ao governo, entre secretarias, técnicos e prefeito, Legislativo e população, o que necessariamente exige capacidade de coordenação e de gestão. A construção do pacto extrapola a esfera de decisão técnica, envolvendo decisões políticas, nem sempre previstas ou acordadas entre prefeito e secretários no período de definição de coligações partidárias eleitorais e de formação do governo. (FREITAS; BUENO, 2018, p. 312).

Freitas (2015) destaca que o modelo de gestão brasileiro é, predominantemente, tradicional. A gestão pública tem sido operada historicamente pelas lideranças políticas de forma patrimonial, administrando os interesses coletivos mediante práticas clientelistas, com pouca transparência, sem abrir espaços para que a população possa ser legitimamente representada, elaborando seus próprios projetos, “Essas práticas persistem como vias de obtenção de recursos e poder, favorecendo a mercantilização e a inoperância das políticas públicas”. (FREITAS, 2015, p. 114).

5.1 Análise dos processos encaminhados no período de doze meses após entrar em vigor a Lei 6722/2017 que institui o Programa Habite Legal

A Lei 6722/2017 entrou em vigor em 27 de outubro de 2017 e no período de doze meses foi encaminhado à Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação o total de 51 processos, uma média de quatro processos/mês. (ESTEIO, 2017).

Segue o quadro demonstrativo por unidade territorial (UT):

Figura 4 – Análise dos 51 processos que tramitaram no setor de Licenciamento

| UNIDADE TERRITORIAL UT | BAIRROS | QUANTIDADE DE PROCESSOS | ÁREA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA | MAPA |
|--|--|-------------------------|---------------------------------|---|
| <p>UT01</p> <p>-Zona Rural</p> | <p>ÁREA DE VÁRZEA DO RIO DOS SINOS</p> | - | - | <p>NÃO OCUPADA</p>  |
| <p>UT02</p> <p>-Zona Industrial Exclusiva</p> | <p>TRÊS PORTOS VILA OSÓRIO</p> <p>Caracterizada por apresentar intensa atividade de produção e desenvolvimento econômico, desenvolvendo-se principalmente ao longo da BR-116. (BERZAGUI, 2017, p.94)</p> | 3 | - |  |
| <p>UT03</p> <p>-Zona Mista Preferencialmente Residencial</p> <p>-Área de Especial Interesse Urbanístico</p> <p>-Próximo ao Parque de Exposições Assis Brasil;</p> | <p>NOVO ESTEIO</p> <p>Permite o uso mesclado de distintas atividades, mas privilegia a atividade residencial admitindo os demais usos desde que sejam de apoio a atividade residencial garantindo um ambiente mais calmo e qualificado para seus moradores</p> | 5 | - |  |
| <p>UT04</p> <p>-Zona Industrial Exclusiva</p> | <p>INDUSTRIAL</p> <p>Localização privilegiada para indústrias;</p> | - | - |  |

| | | | | |
|---|--|---|---|---|
| <p>UT05 - Zona Mista Preferencialmente Residencial</p> | <p>TAMANDARÉ TEÓPOLIS PREMEM N. SRA. LOURDES</p> | 6 | - |  |
| <p>Permite o uso mesclado de distintas atividades, mas privilegia a atividade residencial admitindo os demais usos desde que sejam de apoio a atividade residencial garantindo um ambiente mais calmo e qualificado para seus moradores.</p> | | | | |
| <p>UT06 -Zona Mista Preferencialmente Comercial -É região que mais se desenvolve; -A grande maioria de pontos de comércio se concentra na zona central da cidade, ao longo da Avenida Presidente Vargas e seus arredores.</p> | <p>CENTRO Constituída pelas áreas urbanas centrais e caracterizada por ser a porção do território melhor atendida pela infraestrutura, pelas atividades econômicas, pelos serviços públicos e pelas oportunidades geradas a partir da urbanização do município. (BERZAGUI, 2017, p.94)</p> | 8 | - |  |
| | | <p>(Engloba as parcelas centrais e economicamente mais dinâmicas do território, com a presença de distintas atividades comerciais e de serviços e onde se admite o uso residencial.)</p> | | |
| <p>UT07 -Zona Mista Preferencialmente Residencial</p> | <p>PARQUE AMADOR BENÁGLIO CLARET</p> | 3 | - |  |
| | | <p>Caracterizada pelo uso residencial qualificado e o desenvolvimento de atividades econômicas complementares ao uso que garantam a qualidade de vida e o bem-estar da população residente. O sistema de circulação destas áreas deverá, preferencialmente, atender às demandas locais de acesso às residências. (BERZAGUI, 2017, p.94)</p> | | |
| <p>UT08 -Zona Mista Preferencialmente Comercial</p> | <p>VILA RICA SÃO SEBASTIÃO VILA EZEQUIEL</p> | 2 | - |  |

Constituída pelas áreas urbanas centrais e caracterizada por ser a porção do território melhor atendida pela infraestrutura, pelas atividades econômicas, pelos serviços públicos e pelas oportunidades geradas a partir da urbanização do município. (BERZAGUI, 2017, p.94)

UT09
-Zona Mista
Preferencialmente
Residencial
-Área de Especial Interesse
Social

**LIBERDADE
CRUZEIRO
CHRISTI
NAVEGANTES**

3

-



Caracterizada pelo uso residencial qualificado e o desenvolvimento de atividades econômicas complementares ao uso que garantam a qualidade de vida e o bem-estar da população residente. O sistema de circulação destas áreas deverá, preferencialmente, atender às demandas locais de acesso às residências. (BERZAGUI, 2017, p.94)

UT10
- Zona Mista
Preferencialmente
Residencial
-Área de
Especial Interesse Social

**SÃO JOSÉ
ESPERANÇA**

2

2



Caracterizada pelo uso residencial qualificado e o desenvolvimento de atividades econômicas complementares ao uso que garantam a qualidade de vida e o bem-estar da população residente. O sistema de circulação destas áreas deverá, preferencialmente, atender às demandas locais de acesso às residências. (BERZAGUI, 2017, p.94)

UT11
- Zona Mista
Preferencialmente
Residencial

**OLÍMPICA
ESPLANADA DE
ESTEIO**

6

-



Caracterizada pelo uso residencial qualificado e o desenvolvimento de atividades econômicas complementares ao uso que garantam a qualidade de vida e o bem-estar da população residente. O sistema de circulação destas áreas deverá, preferencialmente, atender às demandas locais

de acesso às residências.
(BERZAGUI, 2017, p.94)

UT12**SANTO INÁCIO****4**

-

- Zona Mista
Preferencialmente
Residencial

Caracterizada pelo uso residencial qualificado e o desenvolvimento de atividades econômicas complementares ao uso que garantam a qualidade de vida e o bem-estar da população residente. O sistema de circulação destas áreas deverá, preferencialmente, atender às demandas locais de acesso às residências.
(BERZAGUI, 2017, p.94)

**UT13****JARDIM PLANALTO****3**

-

- Zona Mista
Preferencialmente
Residencial

Caracterizada pelo uso residencial qualificado e o desenvolvimento de atividades econômicas complementares ao uso que garantam a qualidade de vida e o bem-estar da população residente. O sistema de circulação destas áreas deverá, preferencialmente, atender às demandas locais de acesso às residências.
(BERZAGUI, 2017, p.94)

**UT14****CONCÓRDIA
PRIMAVERA
NAZARENO
J. DAS FIGUEIRAS****5****1**

-Zona Mista
Preferencialmente
Residencial
-Área de Especial
Interesse Social

Caracterizada pelo uso residencial qualificado e o desenvolvimento de atividades econômicas complementares ao uso que garantam a qualidade de vida e o bem-estar da população residente. O sistema de circulação destas áreas deverá, preferencialmente, atender às demandas locais de acesso às residências.
(BERZAGUI, 2017, p.94)

**UT15****P. VOTORANTIM
SANTO ANÔNIO
SÃO JORGE
TRÊS MARIAS****1**

-

- Zona Mista
Preferencialmente
Residencial
-Área de Especial Interesse
Social



Caracterizada pelo uso residencial qualificado e o desenvolvimento de atividades econômicas complementares ao uso que garantam a qualidade de vida e o bem-estar da população residente. O sistema de circulação destas áreas deverá, preferencialmente, atender às demandas locais de acesso às residências. (BERZAGUI, 2017, p.94)

TOTAIS

33

51

3

Fonte: A autora

5.1.1 Dados secundários coletados dos 51 processos analisados:

- a) 16 foram finalizados e concluídos (regularizados);
- b) 15 encontravam-se ainda tramitando no setor;
- c) 20 haviam sido indeferidos (não finalizados);
- d) 25 dos proprietários eram do gênero masculino;
- e) 21 dos proprietários eram do gênero feminino;
- f) 5 dos proprietários eram pessoas jurídicas.

Segundo o Plano Diretor de 2006, o uso residencial unifamiliar³ era predominante em todas as Uts. Isso se manteve no Plano Diretor de 2017 e foi se expandindo a outras regiões.

A UT6, localizada na região central, compreende e incentiva o uso comercial e de prestação de serviço e também é predominantemente residencial unifamiliar.

Observa-se no quadro demonstrativo (Figura 4) que na região central do município, que são as áreas grifadas em amarelo, nas Unidades Territoriais 3, 5 e 6, houve o encaminhamento de dezenove processos, quase 50% do total analisado. Isto se mostra condizente com a revisão teórica onde se vê a ocupação da população de renda mais alta nos centros urbanos, que dispõe de recursos para pagamento das multas que constam na lei e contratação de responsável técnico para regularizar a edificação.

³ São as edificações que constituem uma economia residencial.

Os aspectos sociais levantados no Plano Diretor de 2006 citam as regiões com menor índice de vulnerabilidade social infanto-juvenil, apresentando as menores taxas neste índice, que compõem as dimensões e representam as melhores regiões em qualidade de vida no município e que essas regiões seriam, respectivamente: UT 2, 6, 5, 4. (ESTEIO, 2006). Essas regiões, juntas, somam 17 processos dos 51 no total.

As áreas grifadas em azul no quadro, unidades territoriais 10 e 14, são de grande importância, pois demonstram a procura da comunidade que passou pelo processo de regularização fundiária⁴. A regularização fundiária dá a posse da terra, porém, não regulariza a edificação que deve ser encaminhada pelo novo proprietário. O Programa Habite Legal em seu artigo 19 inciso 4º prevê que imóveis provenientes de regularização fundiária promovidos pelo Município estarão isentos de pagamento das multas previstas na presente lei. Nessas Unidades Territoriais houve sete processos, sendo destes, três em áreas de Regularização Fundiária.

As UT's 14 e 15, segundo a Secretaria Municipal de Cidadania, Trabalho e Empreendedorismo, no ano de 2006, apresentavam os maiores índices de vulnerabilidade em relação às dimensões econômicas.

Segundo Esteio (2006), a dimensão econômica dessas unidades territoriais expressa vulnerabilidade, sugerindo um número elevado de famílias com baixa renda, o que repercute nas condições de qualidade de vida em que vivem essas famílias, falta de emprego/trabalho, alimentação insuficiente e pouco nutritiva, baixo poder aquisitivo para moradia, que leva à ocupação de áreas verdes com restrita infraestrutura, baixa escolaridade e baixo controle de natalidade, aumentando ainda mais a vulnerabilidade social da região.

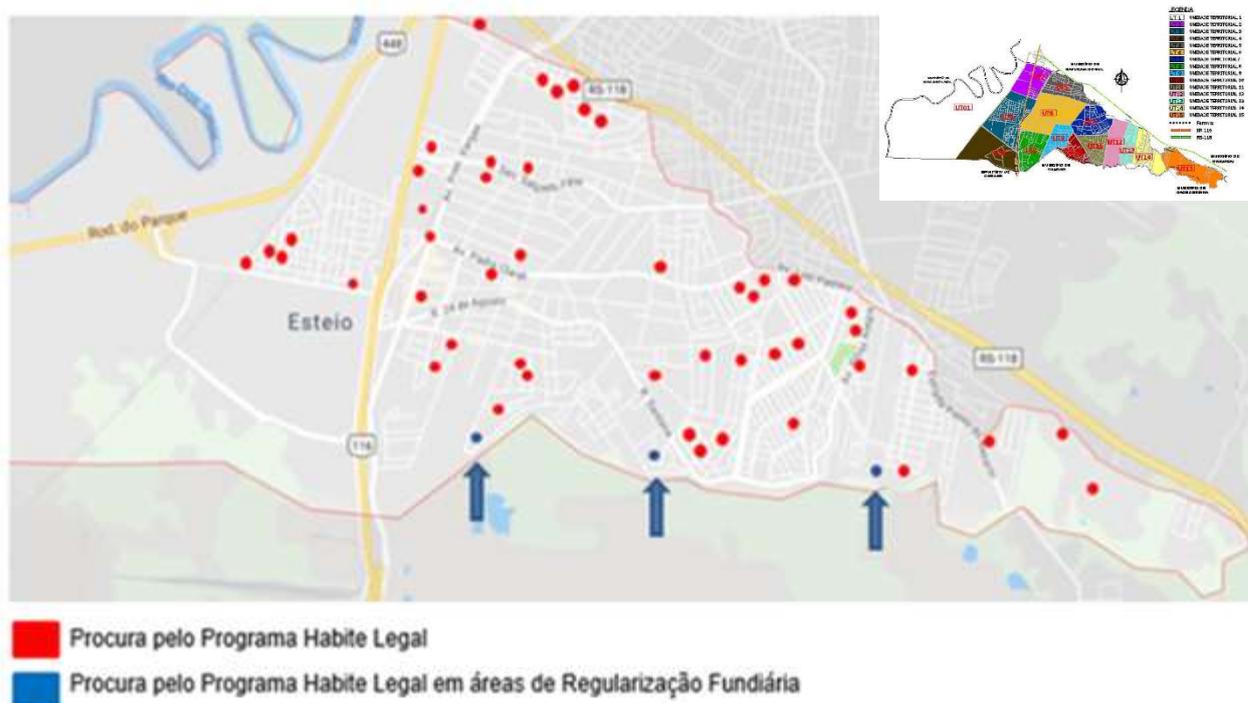
Em segundo lugar no ranking de vulnerabilidade estaria as Unidades Territoriais 09 e 10, que apresentariam um maior índice na dimensão cultural, ou seja, a maior taxa de crianças e adolescentes analfabetos entre 10 e 17 anos: 4,08% (ESTEIO, 2006); além da segunda maior taxa do município no que diz respeito ao esgoto não adequado: 9,34%, do total de 3.372 domicílios particulares permanentes. Na dimensão econômica, apresentariam 33,27% de responsáveis por domicílio com renda de zero a dois salários mínimos (a segunda maior taxa entre as regiões). Nessas Unidades Territoriais houve cinco processos tramitando, sendo dois deles em áreas de regularização fundiária.

⁴ A regularização fundiária, em termos gerais, é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades.

E em terceiro lugar em índice de vulnerabilidade, aparecem as UTs 1 e 8. A região 1 não é habitada e a região 8 houve dois processos encaminhados.

As áreas grifadas em verde, unidades territoriais 11 e 12, são bairros bastante populosos no município, com uma característica mais popular, com residências bem diversificadas. Nessas Unidades Territoriais tramitaram 10 processos.

Figura 5 – Mapeamento Territorial da Procura pelo Programa Habite Legal no Município de Esteio



Fonte: A autora

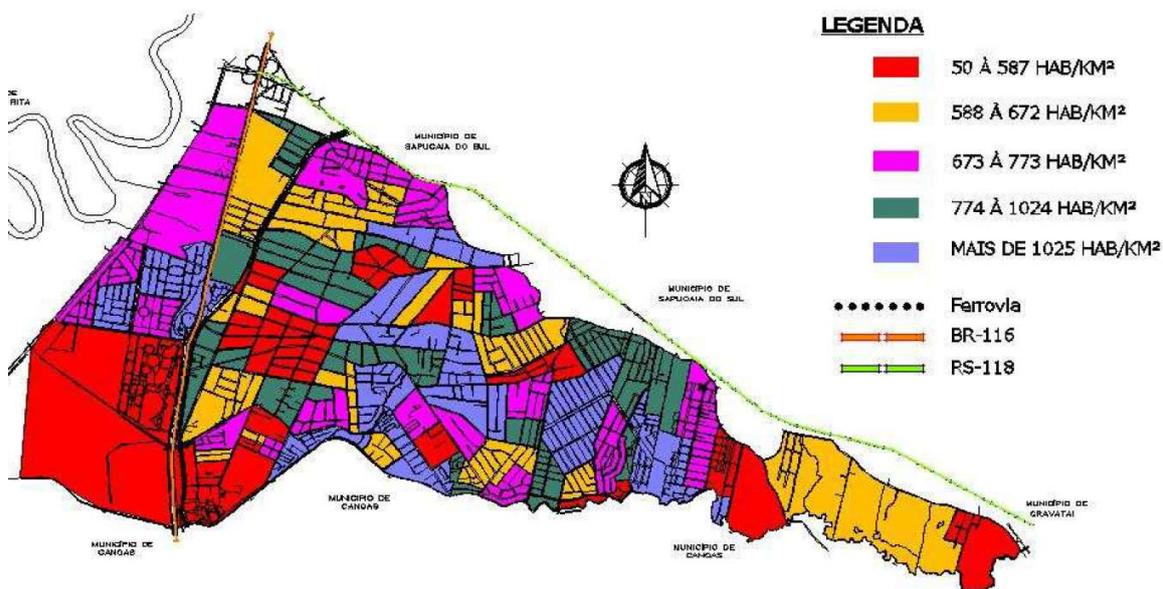
O mapeamento acima mostra onde se localizam as edificações que buscaram a regularização através do Programa Habite Legal. As periferias do mapa apontam as áreas onde houve regularização fundiária.

Figura 6 – Mapeamento das áreas de Regularização Fundiária no Município de Esteio



Fonte: Esteio, 2006b, Plano Diretor - Programa de Fortalecimento da Gestão

Figura 7 – Mapa da Densidade Populacional do Município de Esteio, ano de 2006

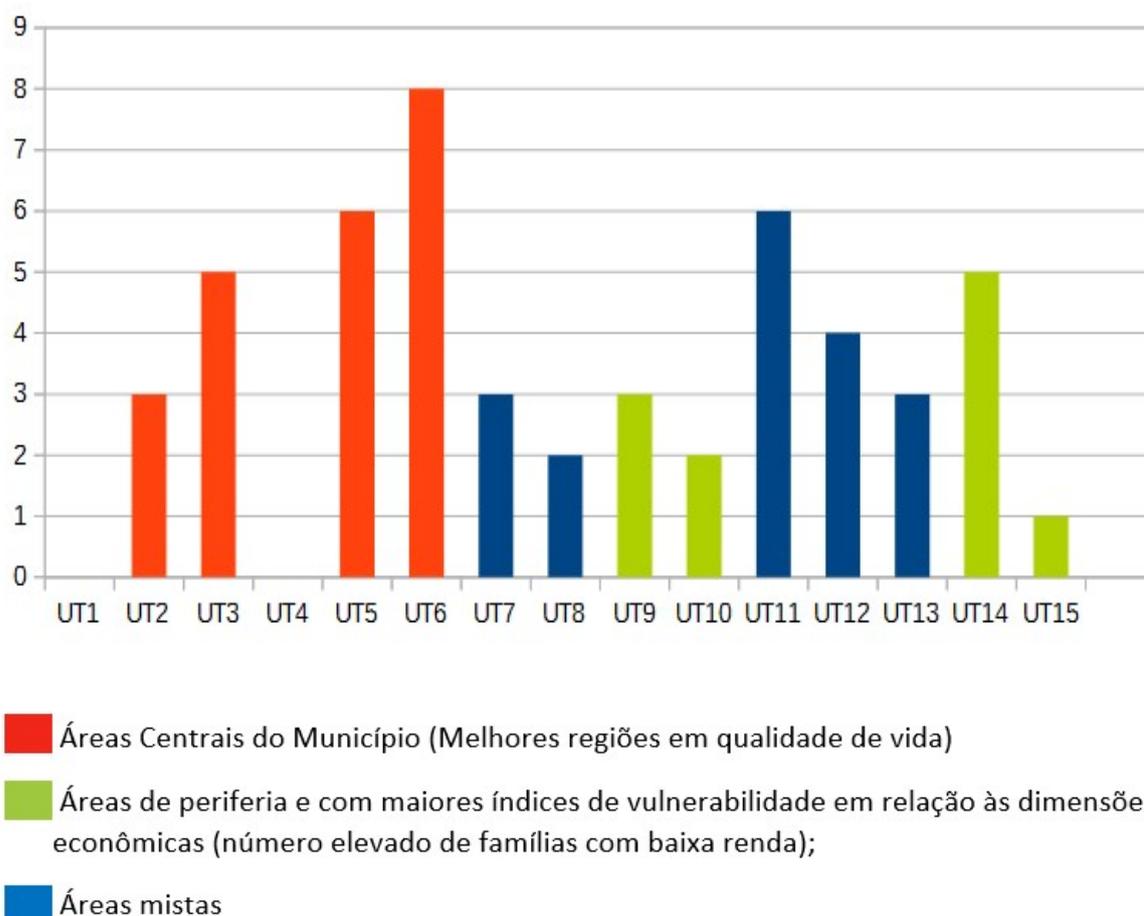


Fonte: Esteio, 2006b, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

A região central compreendida pela unidade territorial 6 é onde se localizam os imóveis mais valorizados do município de Esteio. É também onde se concentram o maior número de prédios novos construídos nos últimos dez anos, e os espaços ali são disputados pelas construtoras mais tradicionais da cidade.

A regularização de imóveis neste espaço valoriza ainda mais esses imóveis no mercado imobiliário. A grande disputa por espaços ainda não ocupados, ou, pelos que já possuem edificações consolidadas nas regiões centrais ou “nobres”, torna a pressão pela viabilidade da venda ainda maior, fazendo a procura pela regularização e o acesso à informação ser muito mais fácil, sendo muitas vezes, fornecida pelos próprios interessados na compra.

Figura 8 – Gráfico do encaminhamento de processos por Unidade Territorial



Fonte: A autora

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da pesquisa foram explanados diversos mecanismos de disputa territorial. O poder econômico vem sendo o mais influente mecanismo de atuação na gestão pública, e, percebe-se o seu envolvimento também no Programa Habite Legal.

Os resultados mostraram que metade dos processos encaminhados foram através da população localizada no centro da cidade e nas regiões consideradas mais “nobres” que buscaram a regularização de suas residências. Não há novidade neste resultado, já que a Unidade Territorial 6, é a região que mais se desenvolve no município e também é a região com maior quantidade de aprovações de projetos na maioria das Uts.

As melhores localizações urbanas também são as que mais são procuradas no mercado imobiliário. Esta afirmação se confirma na grande procura por regularizações nas regiões centrais do município. Essas regiões também são as que mais possuem obras novas, realizadas através de construtoras que monopolizam o mercado imobiliário no município, construindo imóveis de médio e alto padrão. As alterações normativas podem ser muito vantajosas para estes empreendedores que contam com a valorização do solo. Estes atores buscam e provocam o poder público pressionando-o a fim de se beneficiarem com essas mudanças que, quase sempre, são implementadas de modo a tornar mais viável a atuação do mercado imobiliário.

A pesquisa também apontou a procura, ainda baixa, da população localizada em regiões consideradas vulneráveis no município. A pergunta que se faz é: O que estes cidadãos buscam? Qual a força social que os impulsiona a procurar o programa? A regularização de imóveis é um processo considerado “caro”, pois envolve a contratação de um responsável técnico: um arquiteto ou engenheiro, e eventualmente obras de adequação para a aprovação da carta de Habite-se. Esses cidadãos buscam a regularização do seu imóvel para que possam vendê-lo ou valorizá-lo. De que forma isto se dá? Através de um imóvel com a documentação em dia para a comercialização no mercado imobiliário. Com isto, os cidadãos buscam estar dentro da sociedade considerada formal, a mudança de status e, muitas vezes, a vontade de mudar de vida.

A regularização fundiária contribui para o acesso à moradia, infraestrutura e equipamentos públicos e, portanto, desempenha um papel importante na garantia de vida digna para a população. Quando a comunidade mais vulnerável economicamente

procura se utilizar do Programa Habite Legal, demonstra o quanto isto é importante e do valor social que isto representa. Há, mesmo com a isenção das multas, um investimento alto por parte do proprietário do lote objeto de regularização fundiária, e, portanto, ainda uma baixa procura por este tipo de legalização.

Legalizar uma ocupação irregular pode contribuir para a inclusão social dos seus moradores quando lhes propicia acesso à infraestrutura básica. A regularização fundiária insere os moradores na cidade legal quando lhes fornece um endereço, estimulando o sentimento de pertencimento. O complemento disto seria a regularização da edificação existente em cima do lote.

A comercialização de um imóvel regularizado é muito mais viável e rápida devido aos papéis estarem todos em dia viabilizando um financiamento bancário.

O Programa Habite Legal é uma articulação política que, de certa forma, beneficia o mercado imobiliário como uma política pública que tende a favorecer determinados grupos sociais. Existe dentro do município de Esteio, assim como em todos os locais, um conflito de interesses que nasce da contradição entre as diferentes demandas da sociedade que acaba por remodelar o espaço do município trazendo para o mercado formal imobiliário esses imóveis.

A procura pela regularização de imóveis em áreas de vulnerabilidade social e econômica ainda é pequena, talvez devido ao alto custo financeiro que o processo representa para as famílias, ou ainda pela falta de informação.

É necessário que o poder público busque analisar formas de incentivar que os proprietários regularizem a situação de seus imóveis junto ao município. Isto pode acontecer através de parcerias com profissionais que cobrem preços mais acessíveis à camada da sociedade mais vulnerável economicamente, estimulando assim, a saída da irregularidade. Também um maior investimento em infraestrutura nestes bairros tende a valorizá-los, tornando-os mais atrativos ao mercado imobiliário.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Adauto Gomes; GOMES, Edvânia Tôrres Aguiar. Reflexão sobre o papel do setor imobiliário na acumulação urbana. **Soc. & Nat.**, Uberlândia, v. 28, n. 3, p. 333-346, set/dez/2016. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/sn/v28n3/1982-4513-sn-28-03-0333.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2019.

BERZAGUI, Cesar. **Metropolização, industrialização e urbanização**: o processo de configuração espacial de Esteio / RS. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Geociências, Programa de Pós Graduação em Geografia, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/Computador/Downloads/001059690.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2019

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496p. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf>.

_____. **Estatuto da Cidade**. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 102p.

_____. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. (2001, 11 de julho).

BRASIL, Luciano de Faria. Direito urbanístico e políticas públicas: do planejamento urbano à gestão urbanística. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre n. 74, p. 99-118, jul./dez. 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades (MCID). **Plano Diretor Participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos, 2004.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano Diretor Participativo**. Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro. Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005, 92p. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>.

CARVALHO, Inaiá Maria Moreira de. Capital imobiliário e desenvolvimento urbano. **Caderno CRH**, Salvador, v. 26, n. 69, p. 545-562, set./dez. 2013.

COUTO, Felipe Fróes; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Prefeituras priorizam o desenvolvimento local? Um estudo qualitativo do caso de Montes Claros/MG de acordo com a visão de gestores públicos locais. **Administração Pública e Gestão**

Social, v. 8, n. 4, p. 225-234, out./dez. 2016. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v1i4.1067>>.

ESTEIO. **Lei Nº 6722, de 22 de dezembro de 2017**. Institui o Programa Habite Legal e dá outras providências. Disponível em: <http://leismunicipa.is/ptldv> Acesso em: 18 out. 2018.

_____. **Lei Nº 4247, de 06 de dezembro de 2006**. Institui O Plano Diretor De Desenvolvimento Urbano De Esteio. Esteio, Dez, 2006a. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/olgip>>. Acesso em: 08 jan. 2019.

_____. Município de. Plano Diretor Participativo de Esteio: Processo de Discussão Pública e Lei Comentada. Esteio, Dez, 2006b.

_____. Prefeitura Municipal. Prefeito sanciona novo Plano Diretor na próxima sexta-feira. **Reportagem** site da Prefeitura de Esteio de 25/10/2017. Disponível em: <http://www.esteio.rs.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12070:prefeito-sanciona-novo-plano-diretor-na-proxima-sexta-feira&catid=28&Itemid=207> Acesso: 08 jan. 2019.

FREITAS, Eleusina Lavor Holanda de; BUENO, Laura Machado de Melo. Processos participativos para elaboração de Planos Diretores Municipais: inovações em experiências recentes. **Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management), v. 10, n. 2, p. 304-321, maio/ago. 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/urbe/v10n2/2175-3369-urbe-2175-3369010002AO09.pdf>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

FREITAS, Leana Oliveira. Políticas públicas, descentralização e participação popular. **Rev. Katálysis**, v. 18, n.1 Florianópolis jan./jun. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802015000100113&lang=pt>. Acesso em: 25 fev. 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2017). Esteio. População. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/esteio/panorama>>. Acesso em: 22 fev. 2019.

MARICATO, Ermínia; FERREIRA, João Sette Whitaker. **Operação urbana consorciada**: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade. jul. 2002. Disponível em: <<http://cidadesparaquem.org/textos-academicos/2002/7/1/operao-urbana-consorciada-diversificaourbanstica-participativa-ou-aprofundamento-da-desigualdade>>.

MARICATO, Ermínia. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2019.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. São Paulo: além do Plano Diretor. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 47, São Paulo, jan./apr. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n47/a10v1747.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2019.

MELLO, Semíramis Amaral Rabello de. A influência das políticas públicas quanto à aplicação do imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo como instrumento do Estatuto da Cidade. **Semestre Económico**, v. 13, n. 27, p. 63-80, julio-diciembre de 2010, Medellín, Colombia. Disponível em: <<http://www.scielo.org.co/pdf/seec/v13n27/v13n27a4.pdf>>. Acesso em: 17 dez.2018.

OLIVEIRA, Celso Maran de; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel Cristina Nunes de. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. **Revista Brasileira de Gestão Urbana** (Brazilian Journal of Urban Management), v. 10, n. 2, p. 322-334, maio/ago. 2018.

PRESTES, Vanêsa Buzelato. **Dimensão constitucional do direito à cidade e formas de densificação no Brasil**. 2008. 195p.

QUINTO JÚNIOR, Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 47, 2003.

ROLNIK, Raquel. Guerra Dos Lugares: A Colonização Da Terra E Da Moradia Na Era Das Finanças. 1º ed.- São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SOUZA, Nelson Rosário de. Planejamento urbano em Curitiba: saber técnico, classificação dos cidadãos e partilha da cidade. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v.16, p. 107-122, jun. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n16/a07n16.pdf>>. Acesso em: 17 dez. 2018.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; VIEIRA, Euripedes Falcão. Poder local e gestão urbana: formulação de uma visão estratégica à dinâmica das cidades. **Organ. Soc.** [online]. v. 10, n. 27, p. 127-139, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/osoc/v10n27/08.pdf>>. Acesso: 04 jan. 2019.

VILLELA, Lamounier Erthal; VIDAL, Marcelo de Oliveira. ARAUJO, Antonione Camelo de; COSTA, Nayara Luiza Silva Freire da; COSTA, Eduardo Gusmão da . A conferência nacional das cidades como instrumento de políticas públicas para o desenvolvimento territorial: a percepção dos conselheiros nos processos participativos e deliberativos. **Cad. EBAPE.BR**, v. 14, n. 11, Edição Especial, Rio de Janeiro, jul. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v14nspe/1679-3951-cebape-14-spe-00619.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2019.

VOOS, Charles Henrique. **Quem manda nesta cidade?** Poder e rent-seeking urbano em Joinville/SC após o Estatuto da Cidade. 2016. 238f. Tese (Doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, RS, 2016.