

O PLANO DIRETOR DE USO DO SOLO E A QUALIDADE
DE VIDA DA CIDADE/CAMPO

José Eduardo de Carvalho

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
COMO REQUISITO À OBTENÇÃO DO TÍTULO
DE MESTRE EM CIÊNCIAS HUMANAS-ESPECIALIDADE DIREITO

Orientador: Prof. Dr. Ari Kardec Bosco de Melo

FLORIANÓPOLIS

1985

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO SÓCIO-ECONÔMICO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

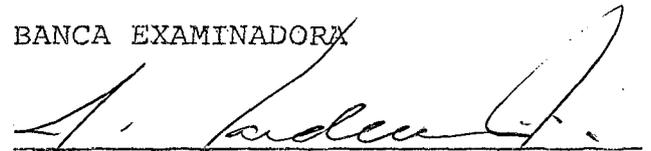
A dissertação O PLANO DIRETOR DE USO DO SOLO E A QUALIDADE
DE VIDA DA CIDADE/CAMPO

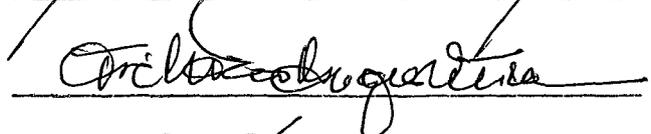
elaborada por JOSÉ EDUARDO DE CARVALHO

e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora, foi
julgada adequada para a obtenção do título de MESTRE EM
CIÊNCIAS HUMANAS - ESPECIALIDADE DIREITO.

Florianópolis,

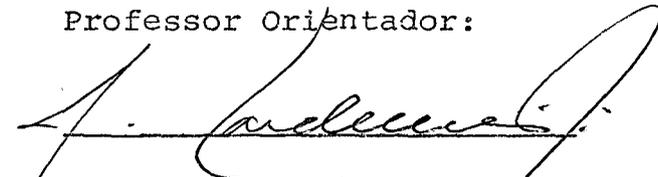
BANCA EXAMINADORA



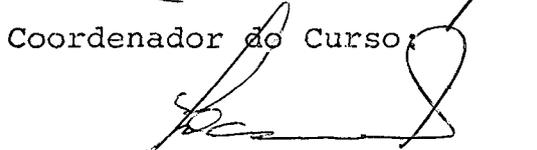




Professor Orientador:



Coordenador do Curso:



Este trabalho é dedicado à minha filha Leticia e demais crianças do mundo, destinatárias, em futuro próximo, de todo e qualquer esforço que hoje se fizer em defesa do ambiente e qualidade de vida.

Agradeço a meus amigos o incentivo à realização do Mestrado em Direito na UFSC., especialmente a Gilberto D'Ávila Rufino, pelo apoio e subsídios importantes fornecidos ao trabalho.

Agradeço também aos professores e funcionários do Curso de Pós-Graduação em Direito da UFSC, com os quais convivi em clima de respeito e cordialidade mútua.

Em especial, meus agradecimentos ao Professor Ary Kardec Bosco de Melo, meu orientador, que muito contribuiu para a conclusão da presente obra.

RESUMO

O presente trabalho tem como principal objetivo fornecer aos municípios brasileiros sugestões de medidas para a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, mediante a ação do planejamento urbanístico estendido a todo o seu território.

Tenta mostrar, embasado numa pesquisa realizada na legislação e na doutrina brasileira, assim como no direito comparado, que a competência do poder público municipal não está restrita ao campo da organização do uso e ocupação do solo, às zonas urbanas e de expansão urbana.

Pretende mostrar que é na zona rural onde se encontram os elementos naturais que mais necessitam de proteção, a exercitar-se, no caso, através de regulamentação de seu uso.

Tais elementos, por sinal, contribuem diretamente para a qualidade de vida das cidades.

Os órgãos da União, competentes para atuar nas zonas rurais, na maioria das vezes se omitem dessa função, dando ensejo a verdadeiros desastres ecológicos, quando se utiliza de forma inadequada o solo situado fora do perímetro urbano das cidades. São assim destruídos recursos naturais ligados ao bem estar da população da cidade e do campo.

Daí que a ação municipal em termos de ordenamento do uso do solo deve ser concretizada em todo o seu território ,

independentemente da correlativa competência federal ou estadual.

O Município , em suma, não deve ficar esperando a ação de outras esferas governamentais para ver protegido o seu meio ambiente, cabendo-lhe ao reverso ordenar o solo através de planos diretores que englobem as zonas urbanas e rurais.

ABRIDGMENT

The presente work has as main object to provide to the brazilian's municipality an effective implemente to obtain an improviment of the life quality to their dwellers, through an urban plan or action to all of their territory.

It tries to show, base in a research accomplished on brazilian's legislation an douctrine an in the compared law , that the municipal public power competency don't must keep restricted in the fiêld of land use and ocupation organizacion, as urban zones and spreading urban zones.

It shows that, it is exactly in country zone that the natural elements that need protection are meet, throughout a legislation of the rural land use, that contribute directly to the life quality in the cities.

The federal government representative agencies that has competence to act in the country zones, in majority of time leave this funcion out, happening serius ecological disasters, when the offland cities urban perimeter are used on inadeguede way, happen a destruction of the life quality of city an country population.

We can conclude that the municipality action in arrangement boundary of land use must be done in all their territory, independent of federal an stadual competency over it.

The municipality can't keep wayting for the action of anothers governamental sphere to have protected it's enviornmental system, so begin to ordere the land use through plans involving urban and rural zones.

SUMÁRIO

Páginas

INTRODUÇÃO.....	1
-----------------	---

CAPÍTULO

I . A DISTINÇÃO ENTRE URBANO E URBANÍSTICO -CONCEITO DE DIREITO URBANÍSTICO.....	9
II . O DIREITO DE PROPRIEDADE E AS LIMITAÇÕES ADMINISTRATIVAS NA REGULAMENTAÇÃO DO USO E OCUPAÇÃO DO SOLO...13	
III . PROPOSTA PARA UMA NOVA FORMA DE ATUAÇÃO URBANÍSTICA.....19	
1. A Lei de Zoneamento.....21	
2. Do Macro e do microzoneamento.....22	
2.1. Definição das Zonas Componentes do macrozoneamento.....22	
3. O Microzoneamento25	
4. Um Vasto Patrimônio a Proteger.....26	
5. A Participação Comunitária na Elaboração dos Planos Diretores.....33	
6. Uma Preocupação com a Linguagem.....36	
IV . FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA A REGULAMENTAÇÃO DO SOLO NA ZONAS RURAIS.....38	
V . O PROJETO FEDERAL SOBRE DESENVOLVIMENTO URBANO - análise e crítica.....51	
VI . A CONCRETIZAÇÃO DA POLÍTICA PROPOSTA, NO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS.....56	

1. Metodologia para elaboração do Plano.....	58
2. Definição da Área de Estudo.....	61
3. O Plano Diretor dos Balneários e Interior da I- lha de Santa Catarina.....	61
4. O Sistema de Controle.....	62
CONCLUSÃO.....	65
BIBLIOGRAFIA.....	70
ANEXOS.....	74

INTRODUÇÃO

1. Há no mundo uma crise ecológica. A defesa do meio ambiente é assunto hoje muito discutido em todos os níveis de governo e em quase todos os governos. No Brasil fomos atingidos pela crise ecológica de várias maneiras. Uma delas está no uso desordenado do solo, que traz seqüelas enormes para a população.

O uso indevido do solo provoca inúmeros problemas, que afetam diretamente a qualidade de vida do homem da cidade e do campo.

Este trabalho trata da regulamentação do uso e ocupação do solo, cujo principal objetivo é mostrar a maneira pela qual os municípios brasileiros poderão assegurar a qualidade de vida de seus habitantes através do Plano Diretor de Uso do Solo, também conhecido como Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.

Visa a oferecer ao poder público municipal subsídios jurídico-administrativos para a elaboração de um sistema de Planejamento que atue em todo o território com características de integração cidade-campo, opondo-se portanto à prática até hoje adotada na elaboração de planos diretores apenas abrangentes das zonas urbanas e de expansão urbana. Objetiva um tratamento urbanístico e, não, urbano, entendendo-se por "urbano" o que se prende à cidade e por "urbanístico" o que se relaciona com todo o território municipal, aplicando-se a todos os espaços habitáveis.

2. A importância da adoção desta nova prática pelos municípios brasileiros se deve ao fato de que, com a prática usual de não se legislar sobre uso do solo nas zonas rurais, um grande patrimônio natural fica sem proteção, refletindo diretamente na qualidade de vida das cidades.

Além disso, o meio rural é que fornecerá ao homem ciadino a opção de lazer não desfrutada no meio urbano por vários motivos, seja por falta de poder aquisitivo, que o impede de frequentar os clubes, seja por inexistência de áreas verdes em número e qualidade suficientes.

O homem necessita do meio rural para complementar a sua vida citadina. A vida urbana tende a aliená-lo pela chamada "sociedade tecnológica", que cria uma série de falsas necesidades, impostas por interesses particulares. Os benefícios tecnológicos oferecidos pela sociedade urbana tendem a mantê-lo alienado do restante dos benefícios oferecidos pela natureza, que não pede nada em troca. Existe, pois, a necessidade do homem libertar-se dessa dominação, conscientizando-se de sua servidão. (1)

Portanto, a regulamentação do uso do solo também nas zonas rurais se mostra pertinente e inadiável não apenas para quem nelas habita, haja visto seu reflexo imediato na qualidade de vida das próprias cidades.

(1) COELHO, Luiz Fernando. Reflexões em torno do problema da alienação. Texto para aula. UFSC. 1981.

3. Para a realização do presente trabalho partimos da identificação, no sistema jurídico brasileiro, dos instrumentos jurídicos existentes, bem como das correntes doutrinárias que forneçam o embasamento teórico de nossa proposição.

Pesquisamos também a prática adotada em vários municípios brasileiros, calcada sobretudo na análise de seus planos diretores.

Junto a órgãos federais e estaduais que atuam na esfera do planejamento também foram colhidos importantes subsídios para uma ação urbanística mais eficaz.

Além de detectarmos normas jurídicas aplicáveis à tese, que no entanto carecem de interpretação para uma aplicabilidade pelo poder público municipal, deparamos com normas cristalinas quanto à sua finalidade de fornecer competência aos municípios para a elaboração de planejamento urbanístico.

Na investigação de novas categorias conceituais encontramos no direito comparado, material que permitiu elaborar ampla reflexão sobre a prática brasileira de regulamentação do uso do solo. Concomitantemente, através do método comparativo pudemos realizar uma análise a respeito das teorias confrontadas.

Subsídios valiosos foram encontrados no direito francês, português e alemão sobre a sistemática de se dar um tratamento global ao ordenamento do solo, integrando os espaços do campo e das cidades, uma vez que o meio ambiente não tem divisas. É uno e não deve ser tratado de maneira dicotômica, em termos de urbano e o rural.

O planejamento municipal no que refere ao uso e ocupação do solo deve ter, repetimos, um caráter "urbanístico"

e, não, "urbano", entendendo-se como urbano o planejamento dentro dos limites dos perímetros urbanos e de expansão urbana, enquanto o planejamento urbanístico abrangeria todo o território municipal.

Como aduz Diogo de Figueiredo Moreira Neto, "urbano é adjetivo derivado de Urbe, cidade, opondo-se ao rural, do campo. Se existisse uma disciplina classificável como Direito Urbano, haveria de ser um conjunto de normas aplicáveis à convivência nas cidades, em oposição ao Direito Agrário. Direito Urbanístico é adjetivo derivado de urbanismo e, tal não se opõe, senão que se integra ao rural, aplicável a todos os espaços habitáveis". (2)

Defender o patrimônio natural, proteger os recursos naturais renováveis e os não renováveis, fixar diretrizes para melhorar a qualidade de vida dos habitantes da cidade e do campo, são atribuições do poder público municipal e, para atingí-los, sua atuação não pode ficar restrita fisicamente a partes de seu território, pondo em risco a consecução dos objetivos traçados.

A regulamentação dos espaços é assunto de peculiar interesse do Município, assegurado inclusive a nível constitucional. Ora, é de peculiar interesse do Município a proteção de seu patrimônio, esteja situado na zona urbana ou não. O meio ambiente não tem barreiras físicas. Deve ser tratado como um todo. Sua proteção está a exigir nesta linha de raciocínio,

(2) MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico. Forense. São Paulo. 1975. pag. 60

uma pronta e eficaz ação municipal que ordene os espaços de maneira glöbal e integrada.

4. A estratégia de consecução dos objetivos de melhorar a qualidade de vida dos habitantes da cidade e do campo é a regulamentação das formas de uso e ocupação dessas áreas, evitando-se ocupações desordenadas, ocupações de espaços não recomendáveis a atividade humana, o que corresponde à criação de parâmetros de ocupação compatíveis com o sistema de sustentação natural em todo o território municipal.

A maneira de se executar na prática essa regulamentação pressupõe um plano diretor que criará um macro e um microzoneamento consubstanciado numa lei de zoneamento de uso do solo municipal.

A zona rural tem sido deixada de lado pelos planos diretores de uso do solo dos municípios. Entende-se que sobre ela a competência é da União, através do INCRA. No entanto, mostraremos que a competência da União não é exclusiva e que tem um aspecto diferente do urbanístico.

5. O Direito Urbanístico, ramo em que se norteou a pesquisa para elaboração do presente trabalho, possui no Brasil uma plêiade de juristas engajados no seu desenvolvimento. Além de juristas, toda uma gama de profissionais de outras áreas de formação está empenhada no assunto "urbanismo e meio ambiente".

No Direito Administrativo temos há muito tempo a presença marcante do professor Hely Lopes Meirelles, cujas obras de Direito Administrativo dedicam importantes capítulos ao Di

reito Urbanístico.

Outro autor de renome é Diogo de Figueiredo Moreira Neto, que escreveu a primeira monografia brasileira sobre Direito Urbanístico, intitulada "Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico" - Instrumentos jurídicos para um futuro melhor", onde ele defende a necessidade de se distinguir entre Direito Urbano e Direito Urbanístico. No primeiro capítulo deste nosso trabalho abordaremos melhor o conceito de Direito Urbanístico.

José Afonso da Silva, jurista de renome, professor de Direito do Estado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, em sua obra "Direito Urbanístico Brasileiro" defende a competência municipal em elaborar planos diretores para todo o seu território, juntamente com outros juristas como Eros Roberto Grau e o português Manoel Veiga de Faria. Conforme explanaremos mais detalhadamente no capítulo referente à fundamentação jurídica para a atuação municipal, esses e outros estudiosos são favoráveis a uma ação integrada em matéria de planejamento urbanístico.

Em termos de legislação, a União ainda não editou até hoje qualquer norma geral de urbanismo, pela qual pudessem os Estados-Membros e os Municípios nortear sua ação planejadora e a regulamentação edilícia. É o que lembra Hely Lopes Meirelles quando fala de planos diretores em sua obra "Direito de Construir".(3)

(3) MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de Construir . Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo. 1979, pag. 101.

A legislação urbanística federal se resume na Lei de Parcelamento do Solo Urbano (lei nº 6.966/79) que inovou bastante a matéria, mas restringiu a regulamentação do solo às zonas urbanas; no Decreto Lei nº 25/37, alusivo ao Tombamento, e que apesar de conter instrumentos eficazes, está necessitando de revisão destinada à correção de vaguezas e suprimimento de omissões; e a Lei nº 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente.

Atualmente está em tramitação no Senado o Projeto de Lei nº 775/83, que dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano, assunto a que nos dedicaremos mais adiante.

Em síntese, no desenvolvimento do trabalho analisamos o conceito de Direito Urbanístico; comentamos certos problemas inerentes ao Direito de Propriedade e regulamentação do uso do solo; mostramos os novos instrumentos sugeridos para a elaboração de um plano diretor e os benefícios que poderiam propiciar; e fornecemos, por fim, a fundamentação jurídica de nossas proposições.

CAPÍTULO I

A DISTINÇÃO ENTRE URBANO E URBANÍSTICO
E CONCEITO DE DIREITO URBANÍSTICO

A ordenação dos espaços através de regulamentação do uso e ocupação do solo dos municípios ocorre na sua grande maioria, no Brasil, através do planejamento urbano, planejamento esse alusivo a normas aplicáveis somente nas zonas urbanas e de expansão urbana do território municipal.

Preferimos adotar uma nova prática que poderia ser denominada Planejamento Urbanístico Municipal.

Entendemos por urbano, o derivado de urbe, cidade, a exemplo de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, quando discorre sobre Direito Urbano e Direito Urbanístico.

Urbanístico, por sua vez, diz respeito a todo o território municipal, é termo que se aplica a todos os espaços localizados nas zonas urbanas ou rurais.

Os municípios devem partir para a elaboração de planejamento urbanístico visando regulamentar o uso e ocupação do solo de maneira a integrar a cidade e o campo, propiciando, deste modo, a proteção dos recursos naturais localizados em qualquer ponto do território.

A importância de se ter em mente esta diferenciação se deve ao fato de que a conotação da palavra "urbano" predis põe a um tratamento parcial em termos de regulamentação das atividades sobre o solo municipal. Com isso, ficarão sem um tratamento adequado as áreas localizadas fora do perímetro urbano das cidades, o que poderá acarretar graves conseqüências à qualidade de vida dos habitantes de todo o Município.

Para um tratamento jurídico sobre o assunto existe também a necessidade de se discorrer sobre os conceitos de Direito Urbano e Direito Urbanístico.

Nas palavras de José Afonso da Silva, o Direito Urba-

nístico até muito recentemente era ignorado na doutrina jurídica brasileira, com a honrosa exceção de Hely Lopes Meirelles, que a ele amiúde dedicava páginas lúcidas e objetivas como é do seu feitio.

Em 1975 um outro grande administrativista brasileiro aborda o tema editando a primeira monografia sobre Direito Urbanístico, intitulada "Introdução ao Direito Urbanístico e ao Direito Ecológico - Instrumentos jurídicos para um futuro melhor". É nessa obra que encontramos com muita propriedade a conceituação de Direito Urbanístico, em contraposição ao Direito Urbano. (4)

Após o lançamento da obra citada vários outros tratavam igualmente do tema, contribuindo de maneira salutar para a formação, no Brasil, de uma disciplina propulsora de adequação do instrumento legal à ação dos urbanistas.

Hely Lopes Meirelles em sua obra Direito Municipal Brasileiro, no capítulo sobre Urbanismo e Proteção Ambiental, diz a certa altura: "O vocábulo urbanismo tem sido criticado como termo técnico, por induzir a um significado exclusivamente urbano. Mas o seu sentido já está ampliado e reconhecido como abrangente da ordenação espacial da cidade e do campo. (...) Para nós, urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a proporcionar melhores condições de vida ao homem na comunidade". (5)

(4) MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. Op. cit. pag. 60

(5) MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro
Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo. 1977, pag. 583/5

Diogo de Figueiredo Moreira Neto não defende um ramo autônomo para o Direito Urbanístico, não o vendo como ciência, por lhe faltarem autonomia científica, princípios e métodos próprios. Esses requisitos segundo o autor, são tomados do Direito Administrativo, a exemplo do Direito Florestal, Direito Financeiro e outros. Entende o autor ser um Direito Informativo.

José Afonso da Silva, de seu turno, apesar de não defender o Direito Urbanístico como um ramo autônomo do Direito, não o considera como normas de Direito Administrativo, alegando que é cedo para se falar em autonomia científica do Direito Urbanístico, dado que só muito recentemente suas normas começaram a desenvolver-se em torno do objeto específico que é a ordenação dos espaços habitáveis ou sistematização do território. Defende o citado autor que o Direito Urbanístico, mormente no Brasil, ainda pertence a várias instituições jurídicas, devendo ser considerado no seu estágio atual como uma "disciplina de síntese" ou ramo multidisciplinar do Direito, que, aos poucos, vai configurando suas próprias instituições.

(6)

(6) SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo. 1981. pag. 29

CAPÍTULO II

O DIREITO DE PROPRIEDADE E AS LIMITAÇÕES
ADMINISTRATIVAS NA REGULAMENTAÇÃO DO USO
E OCUPAÇÃO DO SOLO

Na ação dos urbanistas o direito de propriedade surge como um dos maiores problemas a ser considerado.

A propriedade, pela Constituição Federal, é assegurada de duas formas: como direito individual e pela sua função social e econômica. A Constituição consagra o princípio da função social da propriedade como base para o estabelecimento da Ordem Econômica e Social.

Por muito tempo, a propriedade foi uma instituição sacrossanta, mas com o passar do tempo essa concepção começou a mudar e foram surgindo meios para a imposição de restrições à propriedade particular, em prol do bem comum.

Ressalte-se que se em outras épocas se vislumbrava com primazia sua função individual, porque para o indivíduo convergem todos os direitos, hoje desponta outra função: o interesse social, também voltado para o homem.

Como afirma Piovezane(7) , é possível perceber que a realidade emergente vem modificando aquela tradição privatista por muito tempo arraigada no espírito de nossos juristas, legisladores e juizes.

Cabe salientar a nova tendência de ser desvinculado do direito de propriedade o direito de construir. Isso já ocorre em alguns países como a Itália, por exemplo, que aprovou em 1977 uma lei pela qual nenhum proprietário tem direito de construir na cidade. Recebe-se como concessão do poder público, esse direito de construir. O poder público constitui o árbitro

(7) PIOVEZANE, Pedro de Milanelo. Elementos de Direito Urbanístico. Ed. Rev. dos Tribunais. São Paulo. 1982. pag. 55.

da conveniência ou inconveniência da construção. Por conseguinte, trata-se de uma faculdade do aludido poder e não mais um direito vinculado ao exercício do direito de propriedade.

Nossa sociedade enfrenta hoje problemas inéditos e dramáticos. Antigos conceitos jurídicos, elaborados sob uma realidade social diferente, precisam ser revisados, diante das injunções vinculadas aos interesses sociais.

O direito de propriedade é o responsável pelo que nos espera o futuro. O meio ambiente somente será protegido a contento quando se puder, em nome do interesse social, restringir o uso da propriedade através de limitações administrativas.

As limitações e as servidões administrativas são dois institutos diferentes. Devem ser usados com mais frequência pelos administradores para que sejam atingidos os objetivos urbanísticos. A propósito, carecem ainda de muita interpretação, pois existem confusões acerca do conceito desses dois tipos de restrições ao direito de propriedade.

Segundo Sérgio de Andréa Ferreira(8), os administrativistas assinalam a diferença entre Servidão Pública "como modalidade de restrição à propriedade, caracterizada pelo exercício de um "jus em re" sobre a propriedade particular, seja pelo Estado, seja pelo público em geral", e as limitações Administrativas ao exercício do domínio pelo proprietário de um bem, como manifestação do poder de polícia estatal.

(8) FERREIRA, Sérgio de Andréa. O Direito de Propriedade e as Limitações e Ingerências Administrativas. Ed. Rev. dos Tribunais. São Paulo. 1980. pag. 71.

Maria Sylvia Zanella(9) diz que a diferença está em que na limitação administrativa, a obrigação de não fazer é imposta em benefício do interesse público genérico, abstratamente considerado, enquanto na servidão administrativa ela é imposta em proveito de determinado bem afetado a fim de utilidade pública. A coisa dominante, inexistente na limitação administrativa, distingue os dois institutos.

As limitações administrativas não oneram o Estado em termos de indenização, pois são restrições genéricas e abstratas, a ser por todos obedecidas. Já as servidões podem, em alguns casos, gerar a obrigação de indenização.

Em nossa vida profissional, quando técnico de uma equipe multidisciplinar de urbanismo(10), um dos aspectos amplamente discutido foi o direito de propriedade, que se mostrava um grave entrave para a regulamentação do uso e ocupação do solo. Os planos diretores dos municípios que compõem o Aglomerado Urbano de Florianópolis, compreendendo São José, Palhoça, Biguaçu e a Capital do Estado, estavam sendo iniciados, com a elaboração do diagnóstico e a fixação de diretrizes para a atuação do poder público, na regulamentação do solo.

Notou-se uma tendência em se dar uma super valorização ao direito de propriedade, com a preocupação constante de não serem impostas, nos planos diretores, normas por demais restritivas, que viessem a obrigar o poder público municipal

(9) ZANELLA, Maria Sylvia. Servidão Administrativa. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo. 1978. pag. 28.

(10) Advogado, pesquisador na área do Direito Urbanístico.

a efetuar grandes indenizações, em decorrência de desapropriações indiretas impetradas por proprietários que se considerassem prejudicados.

Iniciou-se então, uma pesquisa mais acirrada sobre limitações ao direito de propriedade, para saber-se até onde poderia o poder público legislar sem incorrer em abuso de poder, ferindo de morte a propriedade particular.

Chegou-se à conclusão de que as limitações administrativas são exatamente os instrumentos que darão ao poder público as condições de regulamentar o uso e ocupação do solo sem a necessidade de indenizações, pois não passam de normas gerais que devem ser por todos atendidas, como ocorre, por exemplo, com a fixação de gabarito de altura para as edificações, taxa de ocupação, afastamentos, etc.

O mito do poder supremo do direito de propriedade foi suprimido, passando-se a enfocar os princípios modernos da função social da propriedade e, sobretudo, o princípio universal do urbanismo: "melhor bem para maior número".

Um grande exemplo da limitação ao direito de propriedade em benefício do bem comum foi a criação do Parque Municipal da Lagoa do Perí.

Ao contrário da tendência administrativa na criação de parques naturais, não serão as terras indenizadas, pois seus proprietários e posseiros tradicionais suportarão as limitações administrativas e continuarão morando na área.

Entre as limitações administrativas estão a proibição de uso de defensivos agrícolas para evitar a poluição da Lagoa, que será o futuro manancial d'água para o Município de Florianópolis e o parcelamento do solo para venda a terceiros.

A área do Parque foi zoneada com a finalidade de ser definidas as áreas de usos permitidos, tolerados e proibidos, que deverão ser observados por todos os habitantes. (12)

(12) O Parque Municipal da Lagoa do Perí foi criado pela Lei Municipal nº 1.828/81 e está localizado no Distrito de Pântano do Sul em Florianópolis, no Sul da Ilha de Santa Catarina.

CAPÍTULO III

PROPOSTA PARA UMA NOVA FORMA DE ATUAÇÃO URBANÍSTICA

É na cidade, pelo fenômeno da concentração populacional, que se exercem, em maior abundância as relações de produção, a partir da fixação espacial das unidades produtivas, por suas instalações, e da força do trabalho, pela habitação. É onde ocorre em alto grau o conjunto de relações sociais, em decorrência das quais se realiza a criação de serviços para o atendimento do conjunto de necessidades dessa população. "É onde a ação do poder público se manifesta de forma mais intensa e suscetível de ser orientada pelo planejamento". (13)

No entanto, é fora da cidade, na zona rural do Município, que se acentuam os fatores básicos da qualidade de vida dos habitantes: os recursos naturais renováveis e os não renováveis.

É a esses detalhes que os urbanistas precisam se ater mais profundamente, quando da elaboração de normas de uso e ocupação do solo, passando a enfocar o aspecto integrado do planejamento urbanístico. Há que fugir-se da ótica tradicional dos municípios brasileiros de somente regular a ocupação do solo nas zonas urbanas e de expansão urbana das cidades.

A adoção de uma política de planejamento urbanístico municipal, envolvendo todo o território, integrando em termos de regulamentação de uso e ocupação do solo as zonas urbanas e rurais, terá como instrumento jurídico administrativo o plane

(13) COSTA, Luiz Carlos. Aspectos Político-administrativos do Planejamento Urbano. Ed. Cortes e Moraes. 1978. pag. 84.

no de uso do solo, que conterà os parâmetros técnicos de ocupação ou proteção dos espaços.

1. A LEI DE ZONEAMENTO

O instrumento operacional do plano diretor é a lei de zoneamento que conterà em seu texto as normas aplicáveis a cada uma das zonas e áreas, criadas pelo plano, e marcadas em mapas.

A elaboração desse documento está dentro da competência legal do Município e é configurada num texto legal aprovado pela Câmara e sancionada pelo Prefeito.

A aprovação de planos urbanísticos por lei é uma exigência do princípio de legalidade do direito brasileiro, que não admite se criem obrigações e imponham constrangimentos senão em virtude de lei (Const. Federal art. 153, § 2º). Da mesma forma dispõe a Lei Orgânica de Santa Catarina, contida na Lei Complementar nº 5/75, no art. 8º, V.

A regulamentação legal do zoneamento, como lembra José Afonso da Silva(14), compõe-se de duas partes: 1) um texto escrito de lei, possivelmente desdobrado em seus pormenores por regulamento (decreto), estabelecendo regras aplicáveis a cada uma das diferentes zonas e áreas criadas pelo plano; 2) um ou vários mapas mostrando as diferentes zonas e áreas e

(14) SILVA, José Afonso. Op. Cit. pag. 300

e seus respectivos usos, nas quais é dividido o território municipal.

2. DO MACRO E DO MICROZONEAMENTO

O território municipal, dentro da proposta deste trabalho (regulamentar os espaços de forma a integrar os meios urbano e rural) deve ter um macro e um microzoneamento. O macrozoneamento criará as zonas urbanas, de expansão urbana e rural. O microzoneamento será uma sub-divisão das macrozonas por usos específicos.

A importância da divisão em zonas distintas deve-se ao propósito de nelas se diferenciar o tratamento urbanístico. A incidência de áreas de usos específicos dependerá das peculiaridades de cada zona.

Poderão ser criadas áreas de usos específicos que se localizarão em todas as zonas e outras que se localizarão em apenas algumas delas, mas nada impede que os critérios adotados para uma só área sejam por sua vez diferentes, de acordo com a zona em que esta se localizar.

2.1. DEFINIÇÃO DAS ZONAS COMPONENTES DO MACROZONEAMENTO.

Zona Urbana é aquela onde existe uma área de edificação contínua. A delimitação desta zona é feita por lei municipal, que deve se ater à teoria da vocação ou da destinação do solo.

O Código Tributário Nacional, no seu § 1º do Art. 32 define zona urbana, mas para efeitos tributários (incidência do IPTU). Segundo o CTN, para ser considerada zona urbana, a área deverá possuir pelo menos dois dos seguintes equipamen-

tos mantidos pelo poder público: meio-fio ou pavimentação , abastecimento d'água, sistema de esgoto sanitário, rede de iluminação pública e escolas primárias ou postos de saúde a uma distância de três quilômetros do imóvel considerado.

Não somos partidários de tal disposição do CTN, pois em muitas áreas, mesmo preenchendo os critérios acima, e sendo rurais, não interessando ao Município transforma-las em urbanas, prevalece esta vontade do poder público municipal e não a dos proprietários, baseados no CTN. "O correto seria que qualificação tributária fosse em decorrência da qualificação urbanística da propriedade imobiliária, que, por seu lado, deveria fluir da qualificação urbanística do solo, a fim de que se harmonizassem os interesses tributários com os urbanísticos, de tal sorte que o tributo urbano ou de efeito urbano constituísse instrumento auxiliar da atividade urbanística do poder público". (15)

Somos partidários, portanto, do entendimento de José Afonso da Silva que diz não podermos nos apegar à qualificação tributária do imóvel para chegarmos a uma qualificação urbanística do solo. (16)

A Zona de Expansão Urbana, como descreve José Afonso da Silva "é aquela destinada ao crescimento ordenado das cidades, vilas e povoados, contíguas ou não ao perímetro urbano ,

(15) SILVA, José Afonso da. Op. Cit. pag. 214

(16) Id., ibid. pag. 214

abrangendo as áreas previstas para a ocupação urbana num período determinado, com base nas taxas de crescimento populacional, nos programas de investimentos ou em projetos urbanísticos de natureza especial".(17)

Para Hely Lopes Meirelles "essas zonas, ainda que na área rural, devem desde logo ser delimitadas pelo Município e submetidas às restrições urbanísticas do plano diretor e às normas do Código de Obras para suas edificações e traçado urbano".(18)

Entendemos que as zonas de expansão urbana podem ser contíguas ou não às zonas urbanas, mas sempre próximas delas (processo de urbanização contínua de uma cidade), constituindo-se unidades de vizinhança de áreas já urbanizadas, para melhor aproveitamento dos investimentos públicos.

A Zona Rural é formada pelos espaços não urbanizáveis e que são destinados à prática da agricultura, pecuária, silvicultura, conservação dos recursos naturais, lazer e contenção do crescimento da cidade.

Na zona rural, a competência para a regulamentação urbanística do solo é do Município, não se confundindo com a competência federal, consubstanciada no Estatuto da Terra (Lei nº 4.504 de 30.11.1964), relativo à execução de reforma agrária e promoção da política agrícola.

(17) Id., ibid. pag. 219

(18) MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. pag. 71.

3. O MICROZONEAMENTO

O Microzoneamento deverá realizar uma subdivisão das zonas em áreas de usos específicos de acordo com as peculiaridades de cada região, obedecidas as suas tendências naturais. Este microzoneamento pode e deve ser feito tanto nas zonas urbanas e de expansão urbana, quanto nas zonas rurais. Nas rurais, terá uma conotação um pouco diferente das primeiras, pois serão levados em conta vários fatores, tais como a ocupação refeita dos espaços, a necessidade de se manter uma baixa densidade habitacional, a predominância de usos não urbanos compatíveis com as atividades agro-pecuárias e com a preservação dos recursos naturais.

Na zona rural se visará a disciplina do solo com a finalidade de serem estimuladas as atividades primárias, preservando-lhe as características sócio-econômicas, promovendo a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes e evitando a implantação de atividades que induzam às formas de ocupação urbana. A zona rural continuará, desse modo, a exercer as funções complementares às zonas urbanas e de expansão urbana, destinando-se ao abastecimento, a satisfazer as necessidades de espaços verdes peri-urbanos e salvaguardar a paisagem natural que procederá o desenvolvimento das atividades de lazer e turismo compatíveis com a proteção dos recursos naturais.

O microzoneamento, enfim, poderá criar uma quantidade de áreas de usos específicos, dividindo-se em grupos que poderão ser: Áreas de Usos Urbanos, Áreas de Usos Não Urbanos, Áreas de Execução de Serviços Públicos e Áreas Especiais.

4. UM VASTO PATRIMÔNIO A PROTEGER

Com a adoção de uma política urbanística que estenda a sua atividade ordenadora dos espaços até às zonas rurais, o poder público municipal colocará sob sua guarda um vasto patrimônio natural, que propiciará a garantia da qualidade de vida atual e futura de seus habitantes.

Através da Lei de Zoneamento podem ser definidos os usos permitidos, tolerados e proibidos para cada zona e área, de acordo com as peculiaridades de cada região, de forma a propiciar uma harmonia entre o desenvolvimento municipal e a proteção ambiental. Serão colocados sob a guarda e fiscalização do Município, de maneira mais eficaz, vários elementos naturais que ficam desprotegidos pela falta de atuação dos órgãos federais, estaduais e municipais. É o que se passa com os mangues, que são aterrados para edificar casas clandestinas sem esgoto ou sistema individuais de tratamento; concessões de ocupações pelo órgão responsável federal; a nível municipal loteamentos irregulares e barreiras e saibreiras clandestinas; com as dunas, cuja vegetação protetora é destruída, a par de retirada de areias; as florestas, que são devastadas nas encostas e topos de morros; com os promontórios, costões e tómbulos, ocupados de forma a impedir o uso público dos mesmos; e com a destruição de vários outros aspectos naturais. (19)

Órgãos federais são muitas vezes inoperantes no que concerne

(19) Sobre a proteção dos mangues e das dunas, Gilberto D'Ávila Rufino em seu trabalho de dissertação de mestrado em Direito na UFSC intitulado A DEFESA DO LITORAL -O caso dos mangues brasileiros e no parecer elaborado pelo IPUF intitulado AS DUNAS E SUA PROTEÇÃO JURÍDICA, fornece embasamento técnico-jurídico para a proteção desses dois importantes elementos naturais.

à proteção da natureza , ocorrendo depredações constantes nos citados patrimônios naturais sem que os infratores sejam sequer incomodados.

Para a atuação municipal na defesa do meio ambiente , a fim de, com a proteção dos seus recursos naturais e da paisagem, assegurar-se a melhoria da qualidade de vida da cidade e do campo, sugerimos a criação de Áreas Especiais que conterão normas rígidas de uso e ocupação do solo para a consecução dos objetivos almejados, tais como:

a) ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE (APP)- Serão porções existentes no território municipal onde não deve ser permitida nenhuma forma de ocupação ou atividade urbana ou rural, devido à sua fragilidade e importância ecológica. Serão as áreas necessárias à preservação total dos recursos naturais e da paisagem e nestas devem ser incluídas as encostas acima de certa declividade, os topos de morro, os mananciais d'água, os mangues e suas áreas de estabilização, as dunas, os promontórios virgens, as margens de corpos d'água, e outras onde se faça necessária uma proteção total, por se constituírem em elementos de grande importância para a salvaguarda do equilíbrio ecológico.

Semelhantes às APP poderão ser criadas Áreas de Preservação de Uso Limitado (APL) que terão critérios menos rígidos, permitindo-se a ocupação e o uso em pequena escala, tais como o residencial unifamiliar e sem a possibilidade de parcelamento do solo para constituição de loteamentos ou outras formas de usos coletivos.

b) ÁREAS DE EXPLORAÇÃO RURAL - Estas áreas serão destinadas à produção agrícola, pecuária ou florestal, podendo

ser localizadas nas zonas de expansão urbana e rural, possuindo critérios rígidos quanto à forma de ocupação com características urbanas. Nestas áreas o parcelamento do solo deve se restringir a tamanhos mínimos de módulos rurais, que são fornecidos pelo IN CRA, variando de região para região.

c) ÁREAS DOS ELEMENTOS HÍDRICOS - Poderão ser as naturais ou artificiais, permanentes ou temporárias, recobertas por águas do mar, lagos, rios, córregos, açudes ou canais e que, por suas peculiaridades se tornam "nom aedificandi". Essas áreas serão destinadas ao abastecimento d'água, para lazer, navegação, irrigação ou preservação da fauna, flora e paisagem, respeitada a classificação das águas instituídas por órgãos competentes.

d) ÁREAS DE PRESERVAÇÃO CULTURAL - Destinadas à preservação dos sítios de interesse histórico, antropológico e arqueológico, abrangendo monumentos, edificações, espaços e povoações, aspectos culturais resultantes de tradições agrícolas, pastoris e pesqueiras, sítios pré-históricos e vestígios deixados pela ocupação humana, tais como fósseis, sambaquis e inscrições rupestres.

A criação de tais áreas dará ao Município outro instrumento de preservação cultural, que aliado ao instituto do Tombamento, que deverá ser usado para proteção de bens culturais isolados, medidas eficazes para colocar sob a guarda do poder público os locais acima citados.

e) ÁREAS INDUSTRIAIS - A criação de tais áreas nos municípios visa disciplinar a ocupação industrial levando em conta os aspectos nocivos que muitas delas possuem. Nas áreas industriais serão centralizadas as indústrias a partir de certo porte e grau de periculosidade e nocividade, sendo mais fácil o controle das mesmas através de normas gerais de procedimento.

através do zoneamento de uso e ocupação do solo, o que hoje se faz somente através do tombamento, instituto que, apesar de eficaz em vários casos, deixa muito a desejar em tantos outros. O tombamento ficaria para ser aplicado somente nos casos de proteção de bens isolados e de características uniformes, como casas de valor histórico e dunas ou outro elemento natural.

f) ÁREAS DE PRESERVAÇÃO DOS MANANCIAIS - Ditas áreas se destinarão à proteção dos mananciais d'água, nas nascentes, e das áreas de captação para o abastecimento atual e futuro do Município. Nelas será permitido o uso residencial unifamiliar e proibidos os demais. O residencial, entretanto, deverá obedecer a certos critérios de localização, mantendo-se uma distância mínima de margens de rios, lagoas, represas de captação e nascentes, vedados a supressão de qualquer forma de vegetação, o emprego de biocidas e o lançamento de efluentes e resíduos sólidos.

A proteção destas áreas é que garantirá a qualidade das águas para o uso da população e a manutenção dos mananciais para o fornecimento de água potável no presente e no futuro.

g) ÁREAS ADJACENTES AOS ELEMENTOS HÍDRICOS - Estas áreas englobam os terrenos marginais de todos os corpos d'água existentes no território abrangido por um plano diretor. Nelas seria incluídos os terrenos de marinha e os terrenos reservados.

Os terrenos de marinha e os terrenos reservados devem ter uma atenção especial na elaboração do plano diretor, para proteger os cursos d'água e suas margens, em benefício

do bem comum. (21)

Nas margens lacustres e fluviais flutuáveis ou navegáveis e ao longo de quaisquer águas correntes ou dormentes a lei de zoneamento deverá prever áreas com normas de proteção visando à defesa da erosão e à garantia do perfeito escoamento das águas pluviais das bacias hidrográficas, proibida a supressão de qualquer forma de vegetação, implantação de edificações, realização de aterros e depósito de resíduos sólidos. As margens serão destinadas ao trânsito de agentes da Administração Pública para serviços diversos e para a livre circulação de pedestres no interesse da pesca, navegação e recreação, devendo ser vedada a construção de cercas ou muros de qualquer espécie.

Nas margens de lagos e lagoas deverá ser, numa faixa de cem metros, vedada a supressão da cobertura vegetal.

Sobre os terrenos de marinha, as disposições da Lei de zoneamento haverão de ser inovadoras, notadamente em sua tônica de garantia do uso público dessas áreas.

"Terrenos de marinha são todos os que, banhados pelas águas do mar ou dos rios navegáveis, em sua foz, vão até a distância de 33 metros para a parte das terras, contados desde o ponto em que chega a preamar médio (aviso Imperial de 12.07.33)". (22)

(21) Autores que forneceram importantes subsídios à proposição do presente trabalho no que concerne à proteção das Áreas Adjacentes aos Elementos Hídricos:

- NUNES, Antônio de Pádua. Código de Águas. Ed. Rev. dos Tribunais. São Paulo. 1980.

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Servidão Administrativa. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo. 1978.

(22) MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo. 1978. pag. 505.

Os terrenos de marinha, apesar de pertencerem ao domínio da União, quanto à sua utilização deverão atender as disposições urbanísticas do Município onde estão localizados.

O Plano deve prever a forma de uso e ocupação desses terrenos e seus acrescidos, considerando-os "non aedificandi", com exceção dos já inscritos em nome de particulares, com preferência ao aforamento. Mas mesmo nesses casos os titulares da ocupação, se quiserem edificar, deverão manter afastamentos frontais à praia de maneira a deixar espaços livres que farão com ela um todo contínuo.

Nos afastamentos citados poderão ser feitas obras de pequeno porte, lazer, e obras de ajardinamento.

Quanto aos muros, os frontais à praia deverão manter um afastamento de 15 metros a partir do domínio público marítimo e altura máxima de um metro. Os muros de frente para as vias também deverão manter a altura máxima de um metro, com a finalidade de evitar a obstrução visual da orla, para quem circula pelas vias frontais.

Outras disposições de extrema importância que deverão ser previstas no Capítulo da Lei de Zoneamento relativa aos terrenos de marinha:

- 1) assegurar livre acesso e circulação de pedestres pela orla marítima, lacustre e fluvial;
- 2) caminhos e servidões utilizados em comum pelos habitantes. Os acessos à orla marítima, lacustre e fluvial deverão se constituir em bens de uso comum do povo;
- 3) nos lugares onde a orla marítima, lacustre ou fluvial não possuir características de praia, será destinada uma

faixa de 15 metros de largura, através dos terrenos de marinha, para a passagem exclusiva de pedestres;

4) os acessos para pedestres à orla marítima, lacustre e fluvial deverão estar localizados numa distância não superior a 125 metros um do outro, tendo a largura de tres metros, para se evitar que grandes extensões de edificações ao longo desses trechos prejudiquem, justamente, de alguma forma, os referidos acessos.

h) ÁREAS DE PARQUES E RESERVAS - Deverão ser instituídas pelo poder público com a destinação específica de conservar a natureza, ficando o uso e ocupação do solo sujeito a planos e regulamentação específicos.

Nestas áreas ficarão localizadas as grandes porções do território municipal consideradas de preservação permanente, bem como os parques e reservas existentes.

i) ÁREAS DE ALTERAÇÃO DO SOLO - Nestas estarão localizadas as porções do Município sujeitas a modificações topográficas em virtude da prospecção e extração de recursos naturais, tais como argila, saibro, areia e pedras.

A localização dessas áreas serão feitas mediante critérios rigorosos, não devendo ser permitida a localização de outras que não as marcadas nos mapas do plano diretor.

A necessidade da criação das Áreas de Alteração do Solo deve-se ao fato de que constantemente estão surgindo escavações e exploração de jazidas, retirada de areia de rios e dunas sem nenhum critério técnico e paisagístico.

A lei de zoneamento, quando de sua regulamentação por decreto do executivo, deverá detalhar os critérios para

a concessão de licença para exploração de jazidas, prevendo inclusive projetos de recuperação da paisagem, após o uso.

5. A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NA ELABORAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES.

Um aspecto de fundamental importância a ser considerado e atendido na elaboração de planejamento urbanístico municipal é a necessidade da participação comunitária nas discussões das propostas e diretrizes.

A equipe técnica do Plano Diretor, que há de ser formada por técnicos de diversas áreas de formação, deverá ser praticamente a coordenadora dos trabalhos definidos em conjunto com a comunidade, os representantes políticos e os líderes do governo.

A alienação do homem que vive hoje em grandes cidades, mal urbanizadas, ocorre principalmente pelo fato de não participar da elaboração de planos urbanísticos, que são feitos em escritórios e impostos à população através da aprovação pelas Câmaras por meio de conchavos políticos. As decisões são tomadas a nível de interesses de pequenos grupos dominantes. Não levam em conta as necessidades básicas da maioria da população, ocorrendo, com isso, um elitismo no planejamento, que se tem na então muitas vezes, mero instrumento de grupos hegemônicos.

O homem se aliena de seu meio ambiente. Sua casa não lhe oferece condições de integração com o que, para ele, é importante. Como cita Marcuse, "a sociedade torna-se com isso, o lugar supremo da alienação e do conformismo". (23)

(23) MARCUSE, Herbert. Apud Luiz Fernando Coelho. Texto para aula. UFSC. 1981.

A libertação dos mecanismos de dominação torna-se difícil, uma vez que as verdadeiras necessidades se negam aos indivíduos, a quem são propostas necessidades artificiais, vinculadas a interesses particulares. Vemos a cidade transformar-se em centro de negócios de grupos dominantes sem a participação da maioria, impedida de propor idéias ou de contestar tendências elitistas e proteccionistas, deixando assim de contribuir para uma perfeita harmonia entre a técnica do planejamento e a satisfação de morar bem.

A elaboração de um zoneamento de usos sem a participação dos interessados, dos que irão ser atingidos pelas regras estabelecidas, não levará em conta os critérios mais importantes do ponto de vista da comunidade para cada caso. Delimitar uma área como residencial, por exemplo, onde sua tendência natural é a de comércio e serviços, ou vice-versa, acarretará seqüelas enormes do ponto de vista sócio-econômico.

Saliente-se aqui uma crítica à teoria da arquitetura progressista e ao "Corbusierismo" (Le Corbusier), para os quais a casa é máquina e instrumento de morar, reduzindo-se a uma relação de utilização. Por sua vez, o modelo culturalista, do qual somos adeptos, defende que sempre deve haver uma relação harmoniosa entre o homem e a habitação, encontrando-se nela a satisfação das necessidades físicas e espirituais. Numa ação de planejamento sem a participação dos vários segmentos da sociedade estes aspectos não terão chance de serem defendidos pelos interessados.

Os "urbanistas", entendidos aqui todos os técnicos que trabalham com o urbanismo, das mais diversas formações profissionais e que fazem da matéria uma atividade multidisciplinar, acabam por se confundir em parte, com o objeto de

seus estudos. Como afirma o professor Luiz Fernando Coelho (24) "verifica-se que esta participação faz com que a sociedade se modifique pela atuação do cientista social, não somente pela aplicação de suas técnicas mais ou menos elaboradas de controle, como também pelo fato de um dos membros dessa coletividade estar voltado para ela, e, portanto, para si mesmo, reconstruindo-se e reconstruindo constantemente o social. Essa construção é ideológica, pois responde a interesses do próprio cientista social e dos grupos micro e macro-sociais que representa e ao qual está ligado".

Por isso é que merece destaque a necessidade de ser evitada a elaboração de planos urbanísticos em gabinetes, sem a participação de toda a comunidade. Esta participação deve ser a prioridade número um, devendo o poder público procurar, as formas que farão com que esta participação seja efetiva, tais como a realização de seminários para discussão com os segmentos organizados da sociedade, associações de bairros, associações de classe, entre outras.

(24) COELHO, Luiz Fernando. Variações sobre o conceito do Direito. Texto para aula. UFSC. 1982.

6. UMA PREOCUPAÇÃO COM A LINGUAGEM

Por fim, uma vez que tratamos de uma nova forma de atuação urbanística convém anotar neste último tópico, quase de passagem, uma questão esquecida comumente nos compêndios.

Referimo-nos ao problema da linguagem utilizada nos programas de urbanismo e regulamentos oficiais sobre a matéria.

Daí que, uma grande preocupação dos juristas que integram equipes multidisciplinares encarregadas de elaborar planos urbanísticos deve ser, ao preparar os textos dos projetos de lei que serão apreciados pelas Câmaras Municipais, a de evitar o uso de termos vagos e ambíguos.

Esta preocupação deve-se ao fato de sabermos que a vagueza e ambiguidade dos termos é que darão margem a interpretações variadas, que nem sempre atenderão à finalidade da lei, que deve ser o bem comum.

Este aspecto é abordado pelos autores que se preocupam em denunciar as imperfeições linguísticas nos textos legais, que acarretam as mais graves consequências.

Estas imperfeições, muitas vezes são propositais, a fim de propiciar o uso do discurso jurídico pelo poder.

Michel Villey⁽²⁵⁾ enfoca o tema salientando que o sentido das palavras habituais é instável e incerto. Os termos evocam na mente de cada um as noções mais diferentes. O sentido das palavras é ao mesmo tempo vago, difícil de definir e os mais diversos, segundo seus locutores.

Para o autor, o que faz o rigor de uma ciência, compreendendo aí a Ciência do Direito, é precisamente escapar a esses reflexos da linguagem e assegurar a cada termo a significação constante e relativamente precisa, defendendo a necessidade de uma univocidade dos termos jurídicos.

Roland Barthes (26) propõe uma "disciplina" para des mascarar o uso do discurso pelo poder que ele chama de Semiologia. Diz o autor que o poder está presente nos mais finos mecanismos de intercâmbio social. No discurso jurídico, podemos sen tir o poder na construção ideológica das normas e sentenças dos juízes e, como defende Barthes devemos nos preocupar com isso e acabar com a "corrupção imediata da mensagem".

O Professor Luiz Alberto Warat, em sua obra "O Direi to e sua Linguagem", defende, como continuação do esclarecimento do poder dos discursos, a "Semiologia do Poder", cujo objetivo principal é a denúncia do poder dos discursos e que pretende analisar a significação como instrumento do controle social. (27)

(26) BARTHES, Roland. Aula. Edit. Cultrix. São Paulo. 1978.

(27) WARAT, Luiz Alberto. O Direito e sua Linguagem. Ed. Fabris. Porto Alegre. 1984.

CAPÍTULO IV

FUNDAMENTOS JURÍDICOS PARA A REGULAMENTAÇÃO
DO SOLO NAS ZONAS RURAIS

A proposição deste trabalho encontra respaldo legal-doutrinário no direito pátrio e no direito comparado. Na legislação, temos na Constituição Federal o artigo 15, que estabelece a autonomia municipal pela administração própria, no que respeite ao seu peculiar interesse; o artigo 160, que dispõe sobre a função social da propriedade; e o artigo 180, que coloca sob a guarda do poder público os bens culturais, compreendendo os locais de valor histórico, artístico, arqueológico e paisagístico. O artigo 180 fala de modo genérico em Poder Público, "o que resolve de uma vez para sempre que as pessoas jurídicas públicas, sujeitos ativos da proteção e, pois, das restrições, por via legislativa, inclusive, são a União, os Estados-Membros e os Municípios". (28)

Como a atuação municipal na ordenação do uso do solo no Brasil se restringiu até os dias atuais às zonas urbanas e de expansão urbana, os problemas e as justificativas para a atuação urbanística englobando as zonas rurais não foram alvo da atenção das decisões judiciais. Nossos Tribunais, em assuntos urbanísticos e de meio ambiente, muito pouco têm decidido. Como cita Sérgio Mazzilo⁽²⁹⁾ "quase que ignoram processos que lidem com assuntos ecológicos, raramente apreciam do conflitos de real interesse".

Já na doutrina, são vários os juristas que defendem a atuação dos municípios em todo o seu território na questão da ordenação do uso e ocupação do solo, que é também a proposta do presente trabalho.

(28) MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1946. Vol. V, 2a. Edição, 1953. pag. 168-9.

(29) MAZZILLO, Sérgio. Proteção Jurídica do Meio Ambiente. LTC Editora. Rio . 1977. pag. 195.

Diogo de Figueiredo Moreira Netto, autor da primeira monografia brasileira sobre Direito Ecológico e Direito Urbanístico, diz a certa altura em sua obra: " Em suma, o Urbanismo transcendeu os problemas urbanos. Eles são compreendidos e tratados dentro de um todo em que a cidade se integra com os espaços circunvizinhos e com outras cidades, em plano local, regional, nacional e, em próximo futuro, até mesmo continental e global" (30). Mais adiante afirma o autor: "Parece mais lógico que deva abranger todo o território municipal - rural e urbano. Por isso, fala-se também, usando um neologismo, em planejamento rurbano". (31)

Pedro de Milanelo Piovezane, em sua obra "Elementos de Direito Urbanístico", cita Antonio Carceller Fernandes, nos seguintes termos: "Pondera Carceller que o urbanismo deixou de ser um mero instrumento ordenador das cidades para se constituir num fator atuante na conformação social global, cuja finalidade principal é a planificação e a ordenação antecipada das estruturas demográficas, sociais e econômicas de uma unidade territorial".(32) O mesmo autor diz ainda a certa altura: "A Carta de Atenas, redigida por Le Corbusieur, famosa por ter assinalado as funções urbanas básicas (habitar, trabalhar, circular e praticar o lazer), conclui que a cidade é parte de um conjunto econômico, social e político que constitui a região. Não se pode abordar um problema de urbanismo sem referência constante aos elementos constitutivos da região".(33)

(30) MOREIRA NETO. Diogo de Figueiredo. Op. Cit. pag. 54

(31) Idem, pag. 88

(32) PIOVEZANE, Pedro de Milanelo. Op. Cit. pag.54

(33) Idem, pag. 29

Ernani Bayer, em sua tese de mestrado defendida no Curso de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, em 1977, tratou do Planejamento Urbanístico e as Leis Orgânicas dos Municípios, onde, a certa altura comenta: " O Planejamento Urbanístico, como uma das categorias de planejamento, é da maior importância para ordenar o desenvolvimento dos centros urbanos e sua integração com o meio rural".⁽³⁴⁾ O mesmo autor fornece subsídios do direito comparado, quando cita a Lei Federal de Ordenação Urbanística de 1960 da República Federal da Alemanha, que prescreve em seu primeiro dispositivo: "Para o desenvolvimento urbanístico na cidade e no campo, a utilização que ordene a construção ou outros aproveitamentos que se tenha de dar aos terrenos, haverá de ser projetada e regulada por planos gerais de ordenação urbana, de acordo com as disposições desta Lei".⁽³⁵⁾

O autor aponta a necessidade de ser incluída na Lei Orgânica de Santa Catarina dispositivo explicitando a competência municipal para a realização de planos urbanísticos gerais abrangendo toda a área municipal. Tal dispositivo serviria, ao nosso entender, para reforçar a competência municipal neste aspecto e simplificaria sobremaneira a interpretação legal sobre a matéria.

(34) BAYER, Ernani. Planejamento Urbanístico e as Leis Orgânicas dos Municípios. UFSC. 1977. pag. 27.

(35) Idem, pag. 29.

O insígne mestre de Direito Administrativo, Hely Lopes Meirelès, em sua obra "Direito Municipal Brasileiro", no capítulo sobre urbanismo e proteção ambiental, defende a atuação urbanística do Município de maneira global: "O conceito de urbanismo evoluiu do estético para o social. Nos seus primórdios fora considerado unicamente arte de embelezar a cidade -"embellir la ville"- segundo a expressão dos precursores da escola francesa. Posteriormente, o conceito francês foi superado pela concepção inglesa do desenvolvimento integral dos recursos da área planificada, visando a unidade fundamental entre a natureza e o homem - "Unity of Nature and Mankind" - aproximando e relacionando a cidade e o campo para a obtenção do bem-estar da coletividade em todos os espaços habitáveis". (36)

Em outra passagem, assinala o autor: "Assim sendo, o urbanismo é incumbência de todos os níveis de governo e se estende a todas as áreas da cidade e do campo, onde as realizações humanas e a preservação da natureza possam contribuir para o bem-estar individual e coletivo (...). Dentro dessa nova concepção, as imposições urbanísticas podem e devem abranger todas as atividades e setores que afetem o bem-estar social, na cidade e no campo (...)" (37)

(36) MEIRELLES. Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo. 1977. pag. 583-4.

(37) Idem, pag. 586.

Hely Lopes Meirelles defende a competência municipal para disciplinar o uso e ocupação do solo urbano, bem como de qualquer área, elemento ou atividade em zona rural, que interfira no agrupamento urbano. "Assim, o Direito Urbanístico visa precipuamente à ordenação das cidades, mas os seus preceitos incidem também sobre as áreas rurais, no vasto campo da ecologia e da proteção ambiental, intimamente relacionados com as condições de vida humana em todos os núcleos populacionais, da cidade e do campo. Pois é fato inconteste que a qualidade de vida dos moradores urbanos depende fundamentalmente dos recursos da natureza, e muito em particular das terras, das águas e das florestas que circundam as grandes e as pequenas cidades, assim como das atividades exercidas em seus arredores". (38)

Quando o autor trata de competência municipal diz que "É óbvio que cabe ao Município editar normas de atuação urbanística para o seu território, especialmente para a cidade(...)" (39) O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico-territorial, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local". (40)

Quando à extensão da competência municipal para ordenar o uso e ocupação do solo rural, afirma: "Sua ação (do Município) urbanística é plena na área urbana e restrita na área

(38) MEIRELLES, Hely Lopes. Op.Cit. pag. 591

(39) idem, pag. 609.

(40) idem, pag. 611.

rural, pois que o ordenamento desta, para suas funções agrícolas, pecuárias e extrativas compete à União, só sendo lícito ao Município intervir na zona rural para coibir empreendimentos ou condutas prejudiciais à coletividade urbana, ou para a preservação de ambientes naturais de interesse público local" (41)

Quanto à essa última citação de Hely Lopes Meireles, temos pontos a considerar. Há contradições nas colocações do autor pois ele defende a competência do Município para uma organização urbanística plena em seu território e, depois entende que a competência da União prevalece sobre o ordenamento das funções agrícolas, pecuárias e extrativas. Mais adiante diz que o Município pode intervir para coibir atividades que destruam o meio ambiente.

Ao nosso entender, uma coisa está aliada à outra. O uso indevido do solo rural por atividades agrícolas, pecuárias ou extrativas, pode causar sérios danos ecológicos que acarretarão graves problemas às cidades. A supressão da cobertura vegetal de vastas áreas, por exemplo, para a constituição de áreas para a agricultura ou pecuária, ou a exploração de jazidas em sítios de rara beleza, se autorizadas pelo órgão competente da União, poderão causar o comprometimento da qualidade de vida das cidades.

Porisso advogamos a competência municipal em regulamentar o uso do solo também na zona rural, em todos os seus aspectos. No entanto, entendemos que o tratamento urbanístico do solo rural deva ser diferente do solo urbano. Serão evitadas nas zonas rurais as áreas de usos urbanos, incentivando-se a prática de usos agrícolas e proteção dos recursos natu-

(41) Op. Cit. pag. 610.

rais.

Quanto à competência da União sobre as zonas rurais, esta se prende a aspectos da atividade econômica e regulamentação fundiária e não exclui a competência municipal em editar normas de ordenamento do uso e ocupação do solo e defesa do meio ambiente.

José Afonso da Silva, autor da obra Direito Urbanístico Brasileiro, diz que "o PDDI (Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado) constitui o instrumento básico do processo de planejamento urbanístico municipal de que se vale a Administração local para, no domínio legal, realizar o desenvolvimento da zona urbana e da zona rural do Município, nos seus aspectos físico-territorial, econômico, social e institucional-administrativo." (42)

Esclarece ainda que "o plano é integrado, em verdade, num triplo sentido: no horizontal, no vertical e no espacial (...). A integração espacial indica a preocupação de abranger todo o território do Município, integrando o urbano e o rural" (43)

Afonso da Silva lembra a necessidade de se ordenar o uso do solo fora do perímetro urbano, afirmando que o zoneamento não deve restringir-se a fixar o uso urbano. Há que projetar-se para fora dele, visando ordenar o uso do solo de todo o território sob a jurisdição municipal. "Ainda que os municípios não tenham competência para definir o uso do solo para fins agrícolas e pastoris, o certo é que lhes cabe orientar a

(42) SILVA, José Afonso. Direito Urbanístico Brasileiro. pag.172.

(43) idem, pag. 173.

urbanificação de seu território, pelo que se insere em sua competência declarar que solo, fora do perímetro urbano, não deve urbanizar-se, com o que, em verdade, de modo negativo, estará qualificando o solo que há de permanecer com o seu uso rural". (44)

Concluimos, que o autor, apesar de dizer que os municípios não tem competência expressa para definir o uso do solo rural para fins agrícolas e pastoris, indiretamente apregoa esta competência.

No direito comparado, Manoel Veiga de Faria, autor português, na sua obra "Elementos de Direito Urbanístico" nos oferece uma série de argumentos em defesa da atuação dos municípios no planejamento urbanístico de forma global.

Ele afirma que do ponto de vista técnico se poderia definir a disciplina urbanística como "a ciência que se preocupa com a sistematização e desenvolvimento da cidade, buscando determinar a melhor posição de ruas, edifícios e obras públicas, da habitação privada, de modo que a população possa gozar de uma situação cômoda e estimada". (45) Esta definição é anunciada por Mazzaroli e, segundo Faria, não corresponde à atual evolução da disciplina urbanística, pois para Mazzaroli a disciplina urbanística ver-se-ia restringida aos limites das cidades.

Continua Manoel de Farias: "Mas o conceito de urbanismo restrito aos limites da cidade não podia resistir à evolução dos tempos. Já em 1898 foi publicada, com o título de

(44) SILVA, José Afonso. op. cit. pag. 290.

(45) FARIA, Manoel Veiga de. Elementos de Direito Urbanístico. Editora Coimbra. Lisboa. 1977. pag. 23-24.

"Tomorrow - a Peaceful Path to Real Reform", uma obra de Ebenezer Howard, na qual o autor, com grande visão do desenvolvimento futuro das cidades, se preocupava com todo o território com que as rodeava, procurando "acasalar a cidade e o campo" (...) ora, sendo assim, o objeto da disciplina urbanística vem a ampliar-se no sentido de ultrapassar os limites da cidade para se estender a todo um território inteiro, quer na sua parte urbana, quer na sua parte rural". (46)

No entender, ainda, do referido autor, "partiu-se de um conceito urbanístico muito limitado, passou-se a um conceito urbanístico como disciplina da cidade e finalmente entendeu-se a urbanística como disciplina de todo o território. Foi essa evolução que o conceito sofreu em países mais adiantados na matéria, na Inglaterra, na Itália, na França, na Bélgica e Alemanha.

(46) FARIA, Manoel Veira de. Op. cit. pag. 25.

(47) idem, pag. 27.

A regulamentação do urbanismo e a política fundiária na França se concretizam através dos "Schémas Directeurs D'Aménagement et d'Urbanisme - S.D.A.U (Esquemas Diretores de Organização Territorial e de Urbanismo), e dos "Plans d'Occupation des Sols - P.O.S. (Planos de Ocupação do Solo).

O S.D.A.U. indica as perspectivas de urbanização nas aglomerações urbanas, a longo prazo (até trinta anos), fixa as zonas destinadas a futuras edificações, determina as zonas a serem protegidas (florestas, áreas verdes), localiza os grandes equipamentos públicos (pontes, rodovias, aeroportos). Ele representa um "pacto" de organização entre as várias entidades públicas que deverão conformar sua programação futura às disposições do S.D.A.U.

O P.O.S. é o verdadeiro plano de urbanismo. Suas disposições, que devem ser obrigatoriamente consideradas pelos particulares, indicam para cada zona as regras de utilização do solo, durante um período. Todo proprietário pode conhecer as possibilidades de construção em seus terrenos ou outros usos, através do P.O.S., em qualquer parte do território.

O Plano de Ocupação do Solo, na França é elaborado levando-se em conta as diretrizes traçadas pelo S.D.A.U. (48)

(48)- SCHÉMA DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENTE ET D'URBANISME -S.D.A.U.

- PLAN D'OCCUPATION DES SOLS -P.O.S.

São dois instrumentos oficiais da França sobre regulamentação de uso e ocupação do solo, elaborados pelo Ministério de L'Aménagement du Territoire de L'equipement du Logement du Tourisme.

Na Inglaterra o tratamento urbanístico também abrange todo o território municipal. Exemplo disso nos mostra Gerald Burke em sua obra "Town Planning and the Surveyor", no capítulo XIII, intitulado "Planning in the Countryside": "Planning in the countryside aims to make the best use of rural land in the interests of the community that lives upon it. Rural land comprises a wide variety of uses the chief of which are agriculture, forestry, water catchment, mineral extraction, national defense, urban extensions recreation. The rural community comprises broadly those people whose employment is in rural areas, or who commute to a city or town, or who have retired to a rural area". (49)

Na Itália a legislação urbanística de caráter geral começou a surgir com a Lei 1.089 de 1.6.1939 sobre proteção de coisas de interesse histórico e artístico e, Lei nº 1.497 de 1939, sobre tutela das belezas naturais, ambas ainda em vigor. Em 1942 surgiu a Lei nº 1.150 que é a lei urbanística geral italiana, contendo seções sobre Ordenamento Estatal dos Serviços Urbanísticos; Disciplina Urbanística regulando os modos de atuação, planos territoriais e planos comunais; Normas reguladoras da Atividade Edilícia e Disposições Gerais.

A Constituição italiana confere competência às Regiões para legislar sobre urbanismo, desde que obedecidas as normas gerais da Nação. (50)

(49) BURKE, Gerald. Town Planning and the Surveyor. The Estates Gazette Limited. London. 1980. pag. 177.

(50) SILVA, José Afonso. op. cit. pag. 36.

Na Bélgica vigora atualmente a Lei Orgânica de Ordenação do Território e do Urbanismo, que dispõe sobre planos regionais, planos setoriais, planos municipais, expropriações, parcelamento do solo e normas edilícias.

Prevê este regulamento a necessidade de se realizar os planos urbanísticos de maneira integrada da cidade e do campo.

Na Alemanha, conforme citamos anteriormente, a Lei de Ordenação Urbanística de 1960 estabelece no seu artigo primeiro que , " para ordenar o desenvolvimento urbanístico da cidade e do campo, a utilização dos terrenos para construção e outros usos não de ser preparados e redigidos planos diretores de ordenação urbana, de acordo com as prescrições desta lei". (51)

A partir desses aspectos apontados pelos autores em pauta, passamos a defender a competência a competência dos municípios brasileiros para a realização de planejamento urbanístico global, ordenando o uso o ocupação do solo através de um plano diretor aplicado nas zonas urbanas, de expansão urbana e rural.

(51) BAYER, Ernani. op. cit. pag.29.

CAPÍTULO V

O PROJETO FEDERAL SOBRE DESENVOLVIMENTO URBANO
ANÁLISE E CRÍTICA

Está sendo discutido e analisado o projeto de lei federal nº 775/83 atinente aos objetivos e à promoção do desenvolvimento urbano no Brasil, que deverá ser, se aprovado, o instrumento norteador da ação urbanística nacional. Como afirma Eros Roberto Grau⁽⁵²⁾, este projeto de lei tem um indiscutível alcance social.

No entanto, existem vários pontos a serem criticados no referido projeto, e que esperamos sejam reformulados com base nos estudos que estão sendo feitos por juristas e demais interessados no assunto, com encaminhamento ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

No artigo 1º o projeto dispõe que o desenvolvimento urbano tem por objetivo a melhoria da qualidade de vida nas cidades a verificar-se, por exemplo, pela integração e complementariedade das atividades urbanas e rurais. No artigo 2º dispõe que na promoção do desenvolvimento urbano serão observadas, dentre outros itens, as diretrizes de adequação da propriedade imobiliária urbana à sua função social, mediante adequação do direito de construir às normas urbanísticas e a proteção, preservação e recuperação do patrimônio histórico, arqueológico e paisagístico.

Temos a salientar que para possibilitar aos municípios o atingimento dessas metas é necessária uma ação urbanística e, não urbana, como pretende o projeto de lei. A propósito, ali também se continua a enfatizar o planejamento mu-

(52) GRAU, Eros Roberto. Direito Urbano. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo. 1983. pag. 127.

nicipal somente no aspecto urbano, deixando-se de lado a possibilidade de se estender às zonas rurais a ação planejadora do Município.

Outro detalhe a salientar é que o projeto dispõe contra a competência municipal em matéria urbanística, quando, no artigo 4º estabelece que as áreas urbanas e de expansão urbana serão delimitadas por lei municipal de forma a abrangerem, no máximo, a superfície necessária à localização da população urbana e de suas atividades previstas para os 10 anos seguintes. Com isso, o projeto, inconstitucionalmente, constrange a atuação do Município, que tem assegurada a sua autonomia em matéria urbanística, podendo decidir o seu horizonte de crescimento futuro.

No artigo 16, são explicitadas as atribuições dos municípios na promoção do desenvolvimento urbano. Na letra "a" do item II se estabelece a competência para legislar sobre o solo urbano. E o rural ?

Entretanto, nas letras "f" e "g" o projeto confere poderes aos municípios para legislar sobre a proteção do meio ambiente e do patrimônio histórico, artístico, arqueológico e paisagístico. Vimos que essas ações, para serem executadas satisfatoriamente deverão ser de maneira a abranger todo o território municipal. Por outro lado, devemos atentar para o fato de que essas atribuições já são delegadas aos municípios, sem necessitar esperar pela aprovação do projeto em análise.

Em suma, o projeto de lei federal 775/83, apesar de trazer inúmeros benefícios ao planejamento urbano, revelando-se aliás "extremamente rico", na expressão de Eros

Roberto Grau,⁽⁵³⁾ deixa a desejar ao continuar atribuindo competência municipal para a realização de planejamento urbano, quando o que defendemos é a competência para a realização de planejamento urbanístico.

Esperamos que a matéria, com a recente criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, venha a ter maior atenção, acatando as críticas e sugestões que estão sendo enviadas a Brasília por vários segmentos da sociedade e juristas.

Os municípios brasileiros, no entanto, não devem ficar aguardando a aprovação do referido projeto de lei para agir urbanisticamente de maneira integrada no seu território. Ao reverso, cumpre-lhes reagir com audácia e criatividade no uso da competência municipal no que concerne à administração própria nos assuntos de seu peculiar interesse.

Vários institutos que estão sendo propostos podem ser criados pelos municípios, destacando-se entre eles a transferência do direito de construir, que poderá ser usado como incentivo para a proteção do patrimônio histórico e artístico e implantação de sistema viário, fornecidos aos proprietários dos imóveis atingidos por tais medidas.

Outro instrumento eficaz é o direito de preempção para permitir a realização de programas habitacionais e criação de áreas de lazer, entre outras.

(53) GRAU, Eros Roberto. Op. cit. pag. 145.

Um aspecto que deveria ser adotado pelo projeto de lei, e que se pretende, mediante uma exposição de motivos, sugerir para a inclusão em seu texto, é o fornecimento ao poder municipal de condições de recuperar os investimentos públicos (caracterizados por sistema viário, água e esgoto, equipamentos públicos e comunitários, etc.) dos incorporadores que "criam solos" em suas propriedades ao multiplicarem varias vezes a área de seus imóveis sem pagar nada ao Município, que em consequência terá um sobre-uso de seus investimentos nas áreas onde ocorrem a construção de edifícios de muitos pavimentos.

Finalmente sobre o projeto de lei em discussão cabe relevar as disposições que consideram as associações comunitárias, legalmente constituídas, parte legítima para propor ação visando o cumprimento dos preceitos da lei e das normas estaduais e municipais pertinentes e, que consideram o vizinho da área ou terreno, também parte legítima para propor ação exigindo o cumprimento dos dispositivos da lei e demais normas urbanísticas pertinentes.

CAPÍTULO VI

A CONCRETIZAÇÃO DA POLÍTICA PROPOSTA, NO MUNICÍPIO
DE FLORIANÓPOLIS

O Município de Florianópolis teve um plano diretor elaborado em 1969, aprovado através da Lei nº 1.440 de 31 de maio de 1976, que se aplica somente nas zonas urbanas e de expansão urbana do Município. Estava sem regulamentação de uso e ocupação do solo a zona rural da Ilha de Santa Catarina, ocasionando uma ocupação desordenada e predatória, principalmente na orla marítima, por ser forte atrativo ao turismo.

Com a criação em 1977 do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis-IPUF, foi estabelecido como um dos primeiros trabalhos a ser elaborado, o plano diretor para os balneários da Ilha.

Em 1979 iniciamos nossas atividades no referido órgão municipal de planejamento, como técnico de uma equipe, conforme citamos anteriormente, quando estavam sendo iniciados os trabalhos para elaboração de planos diretores para os municípios integrantes do Aglomerado Urbano de Florianópolis-AUF, compreendendo São José, Palhoça, Biguaçu e Florianópolis.

Com a preocupação já na época, da necessidade de serem regulados pelo Município o uso e ocupação do solo também nas zonas rurais, a equipe técnica partiu para a elaboração de um microzoneamento estendido às zonas rurais dos municípios citados.

Em Florianópolis a proposta abrangeu toda a Ilha, passando a denominar-se Plano Diretor dos Balneários e Interior da Ilha de Santa Catarina.

Com o processo de urbanização e a crescente exploração turística da Ilha de Santa Catarina, o relativo "isolamento e equilíbrio do interior" vem sendo rapidamente rompido, com as antigas comunidades pesqueiras passando a ser obje

to de intenso interesse e especulação, transformando-se, em pouco tempo, em centros balneários que abrigam residências de veraneio da população da cidade e atividades turísticas.

A ocupação desses espaços vinha sendo feita de forma desordenada e predatória; desestruturava as vilas tradicionais e comprometia os extraordinários elementos naturais e paisagísticos, não havendo, até então, diretrizes concretas que norteassem o crescimento e a disciplina da ocupação e uso do solo nas referidas áreas.

Este processo de transformação atingiu, em diferentes graus, toda a Ilha e não somente sua orla, razão pela qual foi definido como "área de estudo" para o plano também o "interior".

O Plano Diretor dos Balneários e Interior da Ilha de Santa Catarina objetiva, basicamente, disciplinar o crescimento e a ocupação dos Distritos do Município, compreendendo suas áreas urbanas e rurais, tendo em vista a preservação de seu patrimônio natural e o estabelecimento de um adequado padrão de uso do solo.

Para se atingir os objetivos foram formuladas as diretrizes que nortearam a elaboração da proposta.

1. METODOLOGIA PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO

Como a nova proposta urbanística tinha como principal objetivo ordenar o uso do solo incluindo a zona rural, onde estão localizados, em sua maior escala, os recursos naturais que necessitam de proteção, optou-se pela utilização do

modelo apresentado por Brian A. Thompson (54), cujos apontamentos metodológicos constituem boa base para a elaboração do plano, considerando-se a valorização atribuída por ele ao "sistema de sustentação natural". Dito sistema se ajustou perfeitamente às características do área de estudo e aos objetivos do plano, por ser a Ilha de Santa Catarina um sub-espço do Aglomerado Urbano de Florianópolis que vem sofrendo nas últimas décadas, acentuadas transformações em sua estrutura urbana e no seu sistema de sustentação natural.

Thompson conceitua o planejamento como a intersecção de tres sistemas: o sistema de atividades, o sistema de sustentação e o sistema de controle.

O sistema de atividades é definido pelo trabalho e população, sub-dividindo-se em sistema de atividades produtivas e sistema de atividades humanas.

O sistema de sustentação é formado por trabalho e lugar, que pode ser natural (natureza, meio ambiente) e adaptado (infra-estrutura e equipamentos).

O sistema de controle é constituído por um conjunto de objetivos e normas que orientam a implantação das diretrizes do plano, consubstanciada em normas legais.

Com fundamento no modelo de Thompson, formulou-se a metodologia do Plano Diretor dos Balneários, que incorporou a política de estender a ação urbanística municipal também para as zonas rurais.

(54) THOMPSON, Brian Alejandro. Métodos para el Planeamiento Urbano. Departamento de Planeamiento-FIUP, UNNE.1971. (Apostilas).

Cinco etapas foram previstas:

1a.Etapa: Fixação dos parâmetros teóricos e operacionais do trabalho.

- 1.1. montagem da equipe técnica e de apoio;
- 1.2. estabelecimento das diretrizes teóricas e de parâmetros norteadores do trabalho;
- 1.3. definição dos procedimentos requeridos em cada etapa e informações necessárias.

2a.Etapa: Diagnóstico Global:

- 2.1. levantamento e análise do sistema de sustentação natural;
- 2.2. levantamento e análise dos sistemas de atividades;
- 2.3. levantamento e análise do sistema de sustentação adaptado;
- 2.4. análise do sistema de controle.

3a.Etapa: Estabelecimento das diretrizes de crescimento e ocupação da área.

4a.Etapa: Proposições:

- 4.1. modelo de uso do solo;
- 4.2. projetos, obras e atividades a emprender.

5a.Etapa: Programação das ações e investimentos.

2. DEFINIÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

A área de estudo deve ser definida e delimitada em cartas aerofotogramétricas numa escala apropriada. No caso em estudo, que é o Plano Diretor dos Balneários e Interior da Ilha de Santa Catarina, a área de estudo abrangeu toda a Ilha com exceção do perímetro urbano do Distrito-Sede, que será objeto de um plano diretor futuro, para posterior consolidação das leis de uso e ocupação do solo municipal.

A base cartográfica teve como apoio a restituição aerofotogramétrica especialmente elaborada para o trabalho nas escalas 1:10 000 e 1: 25 000, além do mapeamento topográfico da Fundação IBGE e da Diretoria do Serviço Geográfico do Exército.

3. O PLANO DIRETOR DOS BALNEÁRIOS E INTERIOR DA ILHA DE SANTA CATARINA E OS BENEFÍCIOS DA PROPOSTA DESTE TRABALHO.

O modelo do Plano Diretor dos Balneários e Interior da Ilha de Santa Catarina incorporou a política defendida por este trabalho de estender a ação urbanística municipal também às zonas rurais do seu território e a idéia foi aceita pela Câmara, que aprovou o plano através da Lei 2.193/85.

A aprovação da proposta para Florianópolis foi de grande importância, pois colocou sob a proteção do poder público municipal um grande patrimônio que estava sendo destruído pelo uso irracional e desordenado, sem ter ação fiscalizadora dos órgãos federais competentes para tal procedi-

mento.

O Município de Florianópolis "zoneou" como Áreas de Preservação Permanente os campos dunares, que também estão protegidos pelo instituto do tombamento, os mangues, as florestas das encostas acima de 30% de declividade e os topos de morros, os mananciais d'água, regulamentou a exploração de jazidas em toda a Ilha para evitar escavações aleatórias que criam "feridas" enormes na paisagem e o uso dos terrenos de marinha, margens de rios, lagos e lagoas, córregos e canais, criou os caminhos para pedestres, considerando-os bens de uso comum, assegurando o livre acesso das pessoas à orla e outros locais de interesse paisagístico, entre outros benefícios.

Enfim, o Plano Diretor além de regulamentar o uso e a ocupação do solo nas zonas urbanas e de expansão urbana, atendendo inclusive os critérios defendidos pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), consubstanciados no programa intitulado "Sistema de Planejamento Municipal", foi mais ambicioso e audacioso, estendendo a sua ação reguladora do solo às zonas rurais do Município.

4. O SISTEMA DE CONTROLE

A adoção de normas para um sistema de controle é de fundamental importância, pois será o instrumento regulador da ação do planejamento. O sistema de controle do Plano Diretor dos Balneários e Interior da Ilha está inserido num sistema de valores que constitui o conjunto de objetivos e normas que orientam a intervenção do sistema de controle.

O sistema se divide em sistema de controle de informações e sistema de controle de decisões. O sistema de

controle de informações é composto de vários instrumentos , dentre os quais se destaca o cadastro, que fornecerá as informações sobre os assentamentos por atividades, situação fundiária e outros indicadores.

Outros aspectos são a realização de convênios com entidades de outras esferas governamentais, que possibilitarão uma ação conjunta no campo da informação e fiscalização, e uma revisão constante dos critérios de análise de informações para o planejamento.

O sistema de controle de informações estará atento para observar, principalmente as seguintes situações: verificações das informações sobre distribuição e exploração dos recursos naturais, seu uso atual e potencial, notadamente nas regiões onde não houver ocupação total do espaço; distribuição espacial da população, sua dinâmica, estrutura etária e ocupacional por grandes setores; conhecimento tipológico das áreas de produção primária mais importantes; produtos mais importantes da economia regional; decisões políticas tomadas, que afetam a futura estrutura regional; capacidade do sistema administrativo regional e classificação do sistema urbano regional por tipos de assentamentos por funções, localização geográfica e hierárquica.

A par do que foi exposto, convém acrescentar que o controle da legislação existente e futura fornecerá a nível das demais esferas de governo as novas medidas a serem aplicadas conjunta ou subsidiariamente no Município, para melhor aparelhamento do sistema de planejamento.

O sistema de controle de decisões parte da pre-

missa de que ao planejamento caberá controlar as ações do poder público no seu território, sejam essas ações desenvolvidas pelo próprio poder público, sejam delegadas a terceiros.

A fiscalização objetiva primordialmente acompanhar a fiel observância das propostas do planejamento e dos programas de ações, a fim de controlar os desvios e mantê-los dentro dos limites razoáveis de afastamento dos objetivos planejados. A cada instante o estado atual da realidade deve ser comparado com o estado planejado.

O sistema de controle de decisões é composto, basicamente, de dois itens que são a legislação e a administração.

No aspecto da legislação são atendidos os dispositivos legais impostos por leis federais, estaduais e municipais em matéria de uso e ocupação do solo.

No item administração são abordados os aspectos da organização municipal, e a sua divisão territorial em Distritos, cujos intendentess são indicados pelo Chefe do Executivo Municipal.

A Administração deve ter um órgão responsável pela constante avaliação do plano, órgão esse que, aliado ao Conselho Municipal de Desenvolvimento e à Secretaria de Urbanismo e Serviços Públicos, dará condições de executar as medidas necessárias para implantação, operacionalização e atualização do plano diretor.

No Município de Florianópolis, o Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis-IPUF é o órgão responsável para coordenar tal atividade, por ser o coordenador e executor de várias atividades de planejamento local e regional.

Como instrumentos do controle o Município tem o poder de polícia que é o mecanismo de que dispõe a Administração Pública, para controlar as atividades urbanísticas bem como as ações de nunciação de obras novas , as demolitórias e a recente ação civil pública, criada pela Lei Federal nº 7.347/85.

CONCLUSÃO

A ação planejadora do poder público municipal deve ser bastante arrojada na sua meta de melhorar a qualidade de vida de seus habitantes e preservar os recursos naturais, tendo em vista que a prática adotada até hoje pelas administrações municipais deixa lacunas que necessitam ser preenchidas por quem tem interesse imediato no assunto.

Os municípios devem partir para uma ação mais dinâmica e global na sua função de ordenar o uso e ocupação do solo, deixando de relegar as zonas rurais à sua própria sorte.

Deve ser explorado ao máximo o princípio constitucional expresso pelo artigo 15 da Carta Magna bem como as disposições da Lei nº 6.939/81 que trata do Sistema Nacional do Meio Ambiente.

A competência federal e estadual na proteção do meio ambiente nem sempre é colocada em prática, o que, sem a atuação dos municípios, ficará sem proteção em vasto patrimônio natural.

Como exemplo em Florianópolis em termos de pouca atuação dos órgãos responsáveis pela guarda e proteção dos recursos naturais podemos citar a SEMA que tem jurisdição sobre os mangues e o IBDF sobre a vegetação estabilizadora destes e das fixadoras de dunas, que pouco fazem para evitar a destruição desses dois importantes ecossistemas.

A participação comunitária constitui um fator dos mais importantes na elaboração de planos diretores municipais, devendo tal prática ser incentivada e exercida em todos os níveis do trabalho de planejamento, para que haja uma relação entre as normas estabelecidas nos documentos finais e os anseios da população.

Apesar de não haver ainda, a nível legal, a obrigatoriedade da participação comunitária dos planos urbanísticos, restando apenas a esperança de que seja aprovado o projeto de lei federal sobre Desenvolvimento Urbano (ante-projeto 775/82), do CNDU, onde está prevista a participação nos artigos 43 e 47, são várias as formas que poderão ser usadas para se atingir este objetivo. Entre outras podemos citar a realização de seminários, palestras, discussão direta com as entidades representativas dos vários segmentos da sociedade, divulgação das intenções e diretrizes através da imprensa, etc.

Em Florianópolis está sendo reativado o Conselho Municipal de Desenvolvimento, com a sua composição ampliada, através de representantes de associações de bairros, associações de classe, órgãos governamentais das tres esferas, entre outros. O IPUF também será representado nesse órgão, que será um colegiado de aconselhamento ao Executivo Municipal na formulação de propostas e diretrizes para novos planos urbanísticos e acompanhamento dos existentes, para sua constante atualização, pois é da essência dos planos urbanísticos serem dinâmicos.

Propugnamos também a necessidade da implantação efetiva de um sistema de controle que permita o acompanhamento e a fiscalização em todo o território municipal, visando coibir ações contrárias à legislação urbanística, possibilitando a harmonia entre o desenvolvimento e a proteção do meio ambiente, o que propiciará melhor qualidade de vida presente e futura.

Sem a preocupação constante do poder público municipal de serem suas normas e diretrizes consubstanciadas

no plano diretor este será meramente uma carta de intenções que de nada valerá para o desenvolvimento harmonioso do Município.

Impõe-se, finalmente, um trabalho de conscientização ecológica junto à população em geral, para serem obedecidos os critérios da lei de uso do solo e para cobrar dos administradores, quando necessário, a falta de aplicação de normas em prol do bem comum.

Por último, concluímos que a participação dos juristas na elaboração de planos urbanísticos é questão "sine qua non". Como pondera Diogo de Figueiredo Moreira Neto⁽⁵⁵⁾ "o profissional do direito tem indenegável lugar no processo urbanístico, ao lado dos demais especialistas, que nele deverão encontrar sempre a expressão última da síntese apta a cristalizar-se na vontade estatal, tornando-se cogente o que a ciência e a técnica recomendam que se faça ou deixe de fazer".

Ao profissional do direito, como integrante de equipe multidisciplinar de planejamento urbanístico, caberá conciliar os valores da técnica com os valores do homem, mediante a participação em todo o processo, finalizando com a elaboração de texto de projeto de lei para ser discutido pelos representantes do povo.

A importância do Direito Urbanístico e sua luta por uma participação efetiva nos processos de planejamento devem

(55) MOREIRA NETTO, Diogo de Figueiredo. Op. Cit. pag. 139.

ser apoiada e defendidas pelos benefícios que a matéria enseja, na função de conciliar um desenvolvimento urbanístico nacional com a proteção do meio ambiente, para propiciar uma melhor qualidade de vida, atual e futura.

BIBLIOGRAFIA

1. ASTRADA, Carlos. Apud Luiz Fernando Coelho. Texto para aula. UFSC. 1981.
2. BAYER, Ernani. O Planejamento Urbanístico e as Leis Orgânicas dos Municípios. UFSC.Fpolis. 1977.
3. BARTHES, Roland. Aula. Ed. Cultrix. São Paulo . 1977.
4. BURKE, Gerald. Town Planning an tñe Sorveyor. The Estates Gazette Limited. London. 1980
5. COSTA, Luiz Carlos. Aspectos Político-Administrativos do Planejamento Urbano. Ed. Cortes e Moraes. São Paulo.1978.
6. COELHO, Luiz Fernando. Reflexões em torno do problema da alienação. Texto para aula. UFSC. 1981.
7. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Servidão Administrativa. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo. 1978.
8. FARIA, Manoel Veiga de. Elementos de Direito Urbanístico. Ed.Coimbra. Lisboa. 1977.
9. FERREIRA, Sérgio de Andrêa. O Direito de Propriedade e as Limitações e Ingerências Administrativas. Ed.Revista dos Tribunais. São Paulo. 1980.
- 10.GRAU, Eros Roberto. Direito Urbano. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo.1983.

11. MAZZILO, Sérgio. Proteção Jurídica do Meio Ambiente. LTC Editora. Rio. 1977.
12. MEIRELLES, Hely Lopes, Direito de Construir. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo. 3a. Edição. 1979.
13. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo. 1978.
14. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo. 1977.
15. MIRANDA, Pontes de. Comentários à Constituição de 1946. Vol. V. 2a. Edição 1953.
16. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico. Ed. Forense. São Paulo. 1975.
17. NUNES, Antonio de Pádua. Código de Águas. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo. 1980.
18. PIOVEZANE, Pedro de Milanelo. Elementos de Direito Urbanístico. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo. 1982.
19. RUFINO, Gilberto D'Ávila. A Defesa do Litoral-o caso dos mangues brasileiros. UFSC. 1981.
20. RUFINO, Gilberto D'Ávila. As Dunas e sua Proteção Jurídica. Inédito. IPUF. Fpôlis. 1982.

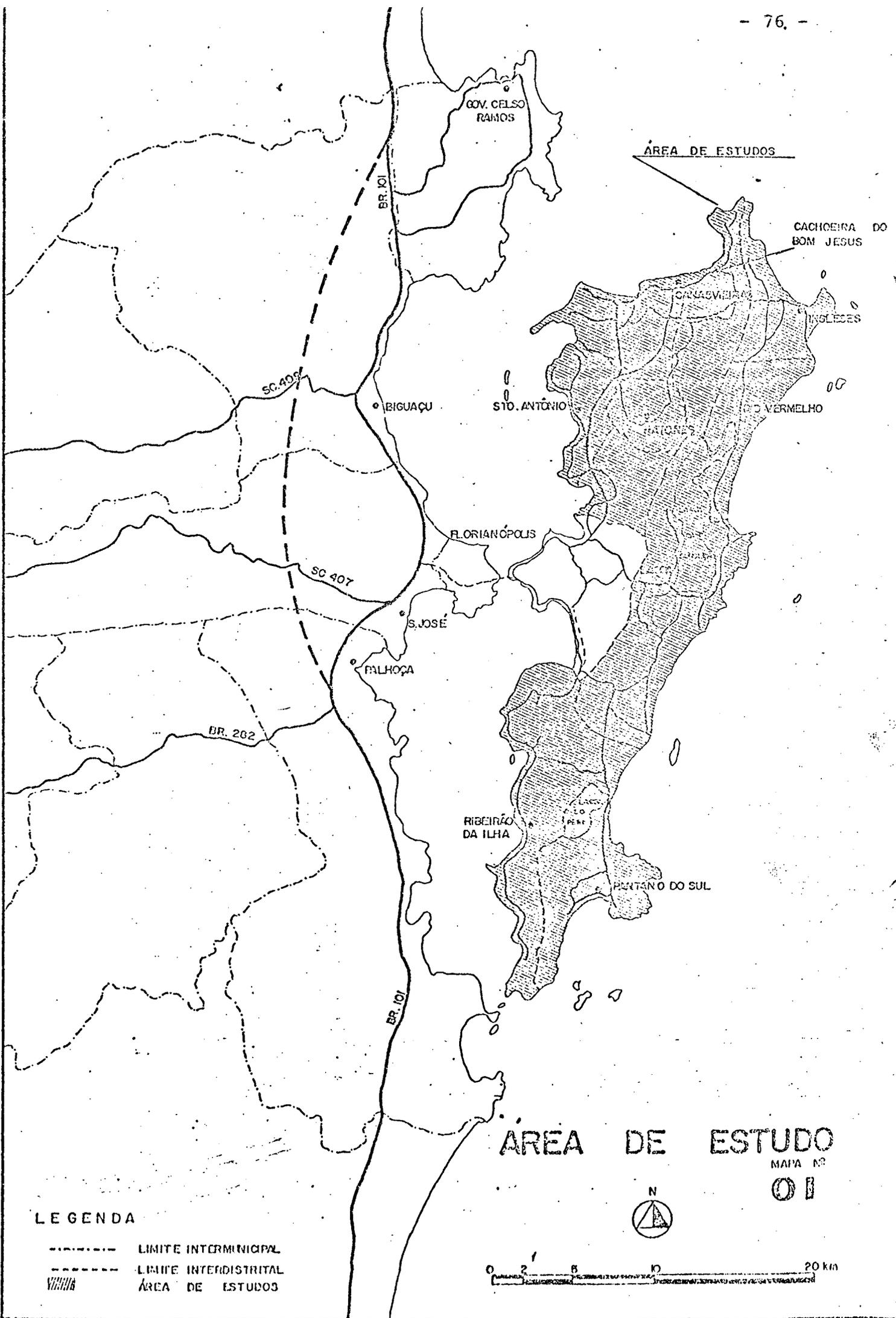
21. _____ SCHEMA DIRECTEUR D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME du DISTRICT DE L'AGGLOMERATION RENNAISE. Report de Presentation. Ministère de L'Aménagement du Territoire de L'équipement du Logement du Tourisme- District Urbain de L'Agglomération Rennaise.
22. THOMPSON, Brian Alejandro. Métodos para el Planeamiento Urbano. Departamento de Planeamiento-FIUP, UNNE, 1971.
23. SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. Ed. Revista dos Tribunais. São Paulo. 1981
24. VILLEY, Michel. Filosofia do Direito. Ed. Atlas. São Paulo. 1977.
25. WARAT, Luiz Alberto. O Direito e sua Linguagem. Ed. Fabris. Porto Alegre. 1984.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

1. PLANO DIRETOR DOS BALNEÁRIOS E INTERIOR DA ILHA DE SANTA CATARIA. Diagnóstico e Lei de Zoneamento.

ANEXOS

1. ÁREA DE ESTUDO
2. INDICE DA LEI Nº 2.193/85
3. SINÓPSE DO PLANO DIRETOR DOS BALNEÁRIOS E
INTERIOR DA ILHA DE SANTA CATARINA



ÁREA DE ESTUDOS

GOV. CELSO RAMOS

CACHOEIRA DO BOM JESUS

CARASVEIRA

INGLESES

S. JOSÉ

BIGUAÇU

VERMELHO

FLORIANÓPOLIS

S. JOSÉ

PALHOÇA

RIBEIRÃO DA ILHA

PENTANO DO SUL

SC. 409

SC. 407

BR. 202

BR. 101

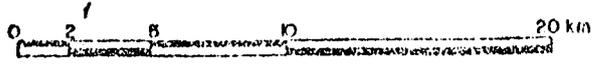
LEGENDA

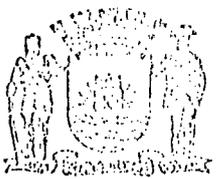
- LIMITE INTERMUNICIPAL
- LIMITE INTERDISTRITAL
- ÁREA DE ESTUDOS

ÁREA DE ESTUDO

MAPA Nº

01





Í N D I C E

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES art. 1º

TÍTULO I - DAS NORMAS GERAIS

CAPÍTULO I - DO ZONEAMENTO art. 4º

SEÇÃO I - Do macro-zoneamento

Sub-seção I - Das Zonas Urbanas art. 5º

Sub-seção II - Da Zona Rural art. 8º

SEÇÃO II - Do micro-zoneamento art. 10

Sub-seção I - Das Áreas de Usos Urbanos art. 11

Sub-seção II - Das Áreas de Execução dos
Serviços Públicos art. 17

Sub-seção III - Das Áreas de Usos não Urbanos art. 20

Sub-seção IV - Das Áreas Especiais art. 25

CAPÍTULO II - DO USO E DA OCUPAÇÃO DO SOLO

SEÇÃO I - Da adequação dos usos às Áreas art. 37

SEÇÃO II - Dos limites de ocupação do solo art. 42

Sub-seção I - Do índice de aproveitamento art. 43

Sub-seção II - Da taxa de ocupação art. 45

Sub-seção III - Da altura máxima das edificações art. 47

Sub-seção IV - Dos afastamentos obrigatórios e das
vedações dos terrenos art. 51

Sub-seção V - Das vagas de estacionamento art. 60

Sub-seção VI - Da transferência do direito de construir art. 65

TÍTULO II - DAS NORMAS ESPECÍFICAS RELATIVAS ÀS ÁREAS

CAPÍTULO I - DAS NORMAS RELATIVAS ÀS ÁREAS DE USOS URBANOS

SEÇÃO I - Das Áreas Mistas (AMC, AMS e AMR) art. 68

SEÇÃO II - Das Áreas Verdes (AV) art. 69

SEÇÃO III - Das Áreas Comunitárias Institucionais (ACI) art. 73

CAPÍTULO II - DAS NORMAS RELATIVAS ÀS ÁREAS DE EXECUÇÃO DOS
SERVIÇOS PÚBLICOS

SEÇÃO I - Das Áreas do Sistema de Saneamento e
Energia (ASE) art. 76



SEÇÃO II - Das Áreas do Sistema Rodoviário (AST-1) art. 77
SEÇÃO III - Das Áreas do Sistema Hidroviário (AST-3) art. 88
SEÇÃO IV - Das Áreas do Sistema de Circulação de
Pedestres (AST-4) art. 89

CAPÍTULO III - DAS NORMAS RELATIVAS ÀS ÁREAS DE USOS NÃO
URBANOS

SEÇÃO I - Das Áreas de Preservação Permanente (APP) art. 93
SEÇÃO II - Das Áreas de Preservação com Uso Limitado (APL) art. 94
SEÇÃO III - Das Áreas de Exploração Rural (AER) art. 98
SEÇÃO IV - Das Áreas dos Elementos Hídricos (AEH) art. 100

CAPÍTULO IV - DAS NORMAS RELATIVAS ÀS ÁREAS ESPECIAIS

SEÇÃO I - Das Áreas de Preservação Cultural art. 103
Sub-seção I - Das Áreas Históricas (APC-1) art. 104
Sub-seção II - Das Áreas de Paisagem Cultural (APC-2) art. 118
Sub-seção III - Das Áreas Arqueológicas (APC-3) art. 119
SEÇÃO II - Das Áreas de Preservação de Mananciais (APM) art. 120
SEÇÃO III - Das Áreas Adjacentes aos Elementos
Hídricos (AAH)
Sub-seção I - Das Margens Lacustres e Fluviais art. 121
Sub-seção II - Dos Terrenos de Marinha art. 124
SEÇÃO IV - Das Áreas Inundáveis (AI) art. 130
SEÇÃO V - Das Áreas de Parques e Reservas (APR) art. 131
SEÇÃO VI - Das Áreas de Proteção dos Parques e
Reservas (APPR) art. 132
SEÇÃO VII - Das Áreas de Alteração do Solo (AAS) art. 133
SEÇÃO VIII - Das Áreas de Proteção dos Aeródromos (APA) art. 134
SEÇÃO IX - Das Áreas de Incentivo a Hotelaria (AIH) art. 135
SEÇÃO X - Das Áreas de Urbanização Específica (AUE) art. 136
DISPOSIÇÕES GERAIS art. 142
DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS art. 154
DISPOSIÇÕES FINAIS art. 162

SINÓPSE

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Neste capítulo, integrado pelos primeiros três artigos da lei, são definidos, o alcance legal e territorial do plano, e declaradas as Áreas Especiais de Interesse Turístico, regulamendo, assim, a nível local, as definições contidas na Lei Federal nº 6.513 de 20 de dezembro de 1977 e na Lei Complementar nº 5 de 26 de novembro de 1975 do Estado de Santa Catarina.

TÍTULO I - DAS NORMAS GERAIS

CAPÍTULO I - DO ZONEAMENTO

Ao estabelecer o zoneamento da área regida pela Lei nº 2.193/85 (plano diretor dos Balneários), se optou pela clássica divisão em macro e microzoneamento, onde o território municipal foi inicialmente dividido em Zonas Urbanas, de Expansão Urbana e Rurais. No microzonamento as Zonas foram subdivididas em espaços de destinação específicas, definidos por Áreas de Usos Urbanos, Áreas de Usos não Urbanos, Áreas de Execução de Serviços Públicos e Áreas Especiais.

Nas Áreas de Usos Urbanos estão incluídas as Áreas Residenciais destinadas à função habitacional, complementadas ou não por atividades de comércio e serviços vicinais de pequeno porte; as Áreas Turísticas, destinadas a concentrar equipamentos, edificações e empreendimentos turísticos; as Áreas Mistas, onde se concentram as atividades complementares à função habitacional; as Áreas Verdes, definindo os espaços de uso público ou privado destinados à criação ou à preservação da cobertura vegetal, à prática de atividades de lazer e recreação, e à proteção do sistema viário e as Áreas Comunitário-Institucionais, destinadas aos equipamentos de uso comunitário e/ou institucional.

Nas Áreas de Usos não Urbanos, foram definidos em função da importância econômica e social de defender os recursos naturais da região abrangida pelo plano, visto tratar-se de limitações ou restrições à ocupação, fundamentadas

nas peculiaridades do solo, declividades, tipo de vegetação ou de exploração econômica, etc. Neste caso, foram particularizadas as chamadas Áreas de Preservação Permanente, Áreas de Preservação de Uso Limitado e as Áreas de Exploração Rural.

Nas Áreas de Execução de Serviços Públicos objetiva-se assegurar a localização adequada dos equipamentos urbanos, tais como: saneamento e destinação de resíduos sólidos, energia, estações de tratamento de esgoto, sistema viário, etc.

Finalmente, as Áreas Especiais são aquelas destinadas a proteção de valores culturais e naturais e que podem estar sobrepostas à outras Áreas e que estão sujeitas a limitações específicas de uso, somadas às limitações das Áreas sobrepostas. São exemplos destas as Áreas de Preservação Cultural, destinadas a preservação dos sítios de interesse histórico, antropológico, e arquitetônico, as Áreas de Preservação dos Mananciais, as Áreas dos Parques e Reservas, as Áreas de Proteção dos Aeródromos, as Áreas de Alteração do Solo e as Áreas de Urbanização Específica.

CAPÍTULO II - DO USO E DA OCUPAÇÃO DO SOLO

Neste capítulo a Lei classifica as formas de uso do solo segundo a espécie, o porte à a periculosidade. Por esses critérios os usos são definidos como toleráveis, adequados ou proibidos, em áreas determinadas.

Em outra seção o presente capítulo trata dos limites de ocupação do solo. O plano prevê a determinação dos limites de ocupação pela aplicação simultânea de cinco critérios. São eles, o índice de aproveitamento, a taxa de ocupação, altura das edificações, os afastamentos obrigatórios e número de vagas de estacionamento de veículos. A partir dessas normas, juntamente com as específicas, que o plano pode ser operacionalizado, uma vez que será o instrumento prático para se saber onde se pode ocupar, o que não se pode ocupar e as formas de ocupação, quando permitidas.

TÍTULO II - DAS NORMAS ESPECÍFICAS RELATIVAS ÀS ÁREAS

Neste título estão agrupados os capítulos que tratam das normas específicas sobre cada uma das áreas, onde são fornecidos, detalhadamente, os critérios de uso e ocupação e preservação do solo.

São tratadas, por exemplo as Áreas de Preservação, divididas em dois grupos: de Preservação Permanente e de Preservação com Uso Limitado, onde as primeiras são consideradas "non aedificandi", ressalvados os usos públicos necessários, abrangendo os mangues, as dunas, as encostas, os mananciais, os promontórios e os topos de morro. Nas Áreas de Preservação de Uso Limitado são permitidos os usos residenciais sem a ocorrência de parcelamento do solo e com a preservação da vegetação existente.

Neste título aparecem normas específicas sobre as Áreas Mistas, as Áreas Verdes, as Áreas do Sistema de Saneamento e Energia e as Áreas do Sistema Viário, entre outras.

Dessa forma, são minuciadas normas para o adequado tratamento de esgoto nos Balneários, bem como a garantia do livre acesso de pedestres à orla marítima, lacustre e fluvial, protegendo os caminhos tradicionais de pedestres e os caminhos turísticos.

As Áreas de Preservação Cultural são detalhadas quando as restrições impostas para a manutenção de seus valores, tais como altura das edificações de construções novas, materiais permitidos nas construções e reformas, alinhamentos e comunicação visual.

Os terrenos de marinha, foram tratados de maneira a propiciar o melhor uso público possível, considerando-se "non aedificandi" a exemplo de legislação já em vigor, e detalhando a forma de ocupação nos casos em que não exista alodial. Nos casos de parcelamento do solo adjacentes a terrenos de marinha, estes não poderão ser incluídos nas parcelas a serem vendidas, podendo, quando os loteadores forem titulares do direito de preferência ao aforamento, serem computados no cálculo das Áreas Verdes de Uso Público.

São também minuciadas normas para a proteção das Áreas de Proteção dos Parques e Reservas, proibindo o corte de árvores, abertura de valas de drenagem, emprego de biocidas, lançamentos de efluentes líquidos sem sistema de tratamento e aterros, terraplanagem e exploração de jazidas.

Dispõe ainda o plano, neste título, das Áreas de Proteção dos Aeródromos, onde são consideradas as restrições ao uso do solo, fornecidas pela legislação federal pertinente, aliadas às restrições urbanísticas municipais e das Áreas de Alteração do Solo, com exigências a serem observadas para a exploração de jazidas para emprego na construção civil.

DISPOSIÇÕES GERAIS

Como o próprio nome indica, este capítulo trata das normas que não puderam ser enquadradas em capítulos específicos, pois se aplicam genericamente. Trata-se de normas de caráter administrativo e processual que se destinam a proteger direitos adquiridos e para facilitar a aplicação da Lei.

Sob este título são colocadas as remessas aos anexos do plano, compreendendo tabelas, plantas e desenhos.

São também dispostas as formas de alteração da Lei de Zoneamento e a possibilidade de uma futura consolidação da legislação urbanística municipal.

x.x.x.x.x.x