



FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO NOVO PLANO DIRETOR DE ANÁPOLIS – EXPANSÃO DOS LOTEAMENTOS E DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

Fernanda Horrany Ferreira Braga ¹

Kátia Rúbia Leite ²

Karla de Souza Oliveira ³

Resumo: O artigo tem como escopo identificar e caracterizar a função social da propriedade no plano diretor de Anápolis-Goiás e as expansões dos loteamentos bem como a destinação de áreas públicas. A pesquisa trata do estudo das áreas urbanas; função social da propriedade; estatuto das cidades; áreas públicas e plano diretor na cidade de Anápolis-Goiás. Denota-se uma dificuldade de se fazer interface da política urbana com a gestão ambiental. Entretanto, acredita-se que com uma boa implementação do plano diretor possa contribuir para a minimização dos problemas urbanos e favorecer a estruturação de um ambiente mais eficiente e sustentável, do ângulo ambiental, territorial, econômico, cultural e social. Dessa forma, verifica-se que com uma adequada utilização do plano diretor atenderá melhor a função social da propriedade em sua forma holística, isto é quanto mais houver a participação efetiva dos cidadãos haverá proporcionalmente uma sociedade mais justa e igualitária. Nesse cenário, partindo de método bibliográfico, caminhando por pesquisa empírica, dialética-dialógica, alimentando o resultado científico jurídico do presente estudo, foi fomentado discurso jurídico quanto as possíveis soluções à manutenção de uma proteção integral, sendo melhor forma de tratamento, a aplicabilidade do instrumento do plano diretor, bem como as corretas destinações das áreas públicas.

Palavras-chave: plano diretor, expansão dos loteamentos, áreas públicas, função social da propriedade.

1 Bacharelada em Direito pelo Centro Universitário de Anápolis – UniEVANGÉLICA. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Direito – NPDU. E-mail: pentagripotadora@gmail.com

2 Profª do Curso de Direito do Centro Universitário de Anápolis – UniEVANGÉLICA. Mestre Especialista. Advogada. Membro da Comissão de Direitos Humanos da OAB Anápolis. E-mail: biapaz@hotmail.com.

3 Profª do Curso de Direito do Centro Universitário de Anápolis – UniEVANGÉLICA. Mestranda. Especialista. Advogada. E-mail: karlasouza.oliveira@gmail.com

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO NOVO PLANO DIRETOR DE ANÁPOLIS – EXPANSÃO DOS LOTEAMENTOS E DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

Fernanda Horrany Ferreira Braga, Kátia Rúbia Leite, Karla de Souza de Oliveira.

O presente estudo está em fase inicial e tem por escopo analisar a temática da função social da propriedade no plano diretor de Anápolis-Goiás e as expansões dos loteamentos e a destinação de áreas públicas.

Para tanto, cabe avaliar como vem sendo enfrentada a questão do crescimento descontrolado das cidades no que tange as preocupações de políticas, acerca dos mecanismos de proteção e defesa do bem-estar dos habitantes da cidade.

Sob esta ótica se faz mister investigar o estudo das áreas urbanas a função social da propriedade fazendo uma interface com o estatuto das cidades, áreas públicas e plano diretor de Anápolis-Goiás. O plano diretor constitui um avanço social sem precedentes, que tem por finalidade promover o planejamento urbano de forma sustentável, tendo como objetivo principal a qualidade de vida das pessoas que moram em aglomerado urbanos e em cidades, assim como busca a proteção ambiental como forma de melhoria da qualidade de vida.

Dentro dessa perspectiva não se pode deixar de observar a ocupação desordenada em áreas de risco pela população, a falta de todas as infra-estruturas sociais, como por exemplo saneamento básico, saúde, transporte, áreas verdes por habitantes, coleta de lixo, projetos de compensação ambiental, utilização de gases de efeito estufa, bem como a reciclagem e o uso consciente da água, dentre outras.

Logo, o planejamento urbano é importante por parte do Poder Público Municipal, que pode não ser somente um mecanismo de gestão territorial urbana, mas também de gestão ambiental. Dentro dessa análise este artigo tem por objetivo debater sobre o instrumento de planejamento específico, qual seja, a função social da propriedade no Plano Diretor e as devidas destinações de áreas públicas no município de Anápolis, Goiás.

1. Área Urbana

A área urbana pode ser definida como o espaço que é ocupado por uma cidade, onde contém edificações de forma contínua contemplado por infraestrutura urbana. Esta é composta por

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO NOVO PLANO DIRETOR DE ANÁPOLIS – EXPANSÃO DOS LOTEAMENTOS E DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

Fernanda Horrany Ferreira Braga, Kátia Rúbia Leite, Karla de Souza de Oliveira.

vários componentes, tais como serviços de água e saneamento básico, energia elétrica, escola, hospitais, policiamento, lazer, entre outros.

As cidades surgem quase sempre a partir de um movimento que envolve muitas vezes motivos econômicos, onde normalmente se forma um centro, e logo vão surgindo os bairros residências, o que em cada cidade acontece de uma maneira. Diante desse problema, o objetivo é demonstrar que as cidades para serem ordenadas precisam de uma eficaz implantação de política municipal de desenvolvimento e expansão urbana precisam ser definidas e caracterizadas e assim possam ser implementadas.

Neli Mello com base nos ensinamentos de Peltre e Metzger (2003, p. 219), apresenta uma visão ampla do meio ambiente urbano, concebendo-o como todo o conjunto de fatores que se interagem no espaço construído:

O meio ambiente urbano envolve um sistema de objetos que evoluem no tempo e no espaço, de políticas de gerenciamento, de consumos e usos e de funcionamento de sistemas materiais (naturais, artificiais ou técnicos) e de noções de um espaço que é resultado de processo histórico territorial resultante tanto das maneiras de produzir (fabricar, tornar consumível) e de consumir (utilizar, transformar, degradar) as coisas (os recursos naturais, mas também técnicos, sociais, jurídicos e culturais).

Nota-se, pois que a preocupação com a qualidade de vida no espaço urbano não é inovação. Na verdade, esse debate vem desde a Declaração sobre Assentamentos Humanos, adotada pela primeira Conferência das Nações Unidas ocorrida em Vancouver em 1976.

Importante ressaltar a elaboração da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Agenda 21), como debate em torno da sustentabilidade do meio ambiente urbano, apresentando o referido documento compromissos acordados pela comunidade internacional signatária, de incorporação de ações e metas para promoção da qualidade de vida e equidade social nas cidades.

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO NOVO PLANO DIRETOR DE ANÁPOLIS – EXPANSÃO DOS LOTEAMENTOS E DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

Fernanda Horryny Ferreira Braga, Kátia Rúbia Leite, Karla de Souza de Oliveira.

Outras discussões também merecem destaque com a Declaração e Programa de Ação de Viena sobre Direitos Humanos (1993) e continuaram durante a Conferência Habitat II, que apresenta princípios, compromissos e estratégias a serem adotados pelo Poder Público e pela Sociedade, com vistas ao desenvolvimento sustentável na área urbana.

Dentre diversas ações, se estabelecem desafios, alicerces e as estratégias para a sustentabilidade urbana pode ser concebida como uma “qualidade que passa a identificar e exigir dos direitos processos sociais, desde aqueles que se dão na esfera privada, para objetivos como reduzir o consumo individual e reciclar produtos no espaço doméstico, por exemplo, até os que se desenvolvem na esfera pública, no terreno da implantação e gestão de políticas públicas.

Assim, há cidades que são planejadas, onde todos os setores são separados organizadamente, áreas residenciais, comerciais, industriais entre outros aspectos, mas nesse caso isso acontece dessa maneira, desde o surgimento da cidade, o que torna possível tal grau de organização.

Com efeito, as áreas urbanas constituem um aspecto do meio ambiente construído, entendido como o espaço urbano edificado, consubstanciado no conjunto de edificações e dos equipamentos públicos, o que, por si só, “justifica tanto o estudo do aspecto ambiental no universo do direito urbanístico, como o estudo dos instrumentos urbanísticos nas obras de Direito Ambiental.” (FIGUEIREDO, 2006, p. 215/216)

2. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Vale destacar entendimento de Leon Duguit como o primeiro a defender que a propriedade trouxesse consigo o dever de reverter esta riqueza em prol da sociedade com um todo. Anteriormente, para se definir o conceito de função social da propriedade, se levava em consideração apenas o aspecto econômico, ou seja, tudo girava em torno de uma única justificativa.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, chamada de Constituição Cidadã, foram atribuídos ao conceito da função Social da propriedade, muitos outros aspectos além do econômico, conceito este que permaneceu.

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO NOVO PLANO DIRETOR DE ANÁPOLIS – EXPANSÃO DOS LOTEAMENTOS E DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

Fernanda Horrany Ferreira Braga, Kátia Rúbia Leite, Karla de Souza de Oliveira.

A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em Lei.

Dessa forma o artigo 186 preceitua os seguintes requisitos:

- I - aproveitamento racional e adequado;
- II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;
- III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho;
- IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

3. ESTATUTO DAS CIDADES

O Estatuto da Cidade Lei n o 10.257, de 10 de julho de 2001 é a lei que estabelece as diretrizes gerais da política urbana que deve ser executada por todos os municípios.

A política urbana é o conjunto de ações que devem ser promovidas pelo Poder Público, no sentido de garantir que todos os cidadãos tenham acesso à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

O objetivo da política urbana é, segundo o Estatuto da Cidade, ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

A cidade cumpre sua função social quando se torna acessível para todos os seus cidadãos. Isto significa que os bens e equipamentos urbanos de saúde, educação, assistência social, habitação, saneamento, lazer, emprego e renda devem ser usufruídos por todos, independentemente de sua condição social.

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO NOVO PLANO DIRETOR DE ANÁPOLIS – EXPANSÃO DOS LOTEAMENTOS E DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

Fernanda Horryny Ferreira Braga, Kátia Rúbia Leite, Karla de Souza de Oliveira.

Já a função social da propriedade urbana está diretamente associada ao bem-estar geral da coletividade. A propriedade não deve atender exclusivamente aos interesses do indivíduo-proprietário, mas sim da sociedade que compartilha o espaço.

Os municípios devem, portanto, utilizar as diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade com o objetivo de estabelecer as regras que propiciem o pleno desenvolvimento econômico, social e ambiental, com vistas a garantir o direito à cidade para todos os que nela vivem.

As diretrizes gerais do Estatuto da Cidade estão definidas no artigo 1º, parágrafo único e artigo 2º, incisos I a XVIII e artigo 3º, da Lei nº. 10.257/01 e tem fundamento no texto constitucional, no artigo 182. Estas diretrizes se constituem como normas gerais do Direito Urbanístico no Brasil e são consideradas obrigatórias para agentes públicos e privados. Incluem os três entes Federativos – União, Estados e Município- e, ainda, as três esferas de poder – Legislativo, Executivo e Judiciário (SUNDFELD, et al 2002, p. 61).

Nesse sentido, Cássio Scarpinela Bueno, disserta sobre o não cumprimento das diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade e afirma caracterizar uma ilegalidade, qual seja:

Não se trata de mera orientação: qualquer ação ou omissão que contrarie as diretrizes gerais da política urbana nacional pode ser considerada como ilegalidade e, como tal passível de questionamento judicial. É certo que qualquer ato ou norma a elas contrário pode ser invalidado. O poder público pode ser submetido a sanções caso contrarie esses parâmetros. (2002, p. 61)

De outro modo, uma vez previstas constitucionalmente, se as diretrizes forem descumpridas, não se caracteriza apenas uma ilegalidade, mas também, uma inconstitucionalidade. Dessa forma, se faz necessário destacar algumas diretrizes previstas no artigo 2º, do Estatuto da Cidade, as quais são de extrema importância para a conscientização da propriedade, bem como, para o desenvolvimento urbano e fundiário no Brasil.

O artigo 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade, aduz a primeira diretriz, a qual reconhece o direito às cidades sustentáveis, que passa a ser um direito fundamental, conforme artigo 5º, § 2º, da Constituição Federal. O direito à cidade tem como fonte de origem os princípios constitucionais

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO NOVO PLANO DIRETOR DE ANÁPOLIS – EXPANSÃO DOS LOTEAMENTOS E DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

Fernanda Horryny Ferreira Braga, Kátia Rúbia Leite, Karla de Souza de Oliveira.

fundamentais para a política urbana e ordem urbanística brasileira, quais sejam: o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana. Este referido inciso assegura que o desenvolvimento das funções sociais da cidade se dá pelo direito a cidades sustentáveis, que abrange o direito a terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e lazer, para as presentes e futuras gerações.

Os princípios e as diretrizes contidos nos artigos 1º e 2º, que compõem o Capítulo I do Estatuto da Cidade, que orientam o processo de construção das cidades, contém um novo marco conceitual jurídico-político de regulação do uso da propriedade urbana e de ordenação das funções sociais da cidade em prol do bem coletivo. Logo, o estatuto da cidade constitui-se em um importante suporte jurídico para a ação dos governos municipais, os quais buscam alternativas para a solução dos graves problemas urbanos, sociais e ambientais que atingem enormes parcelas da população brasileira.

Pertencente à categoria dos direitos difusos, como o direito ao meio-ambiente, o direito a cidades sustentáveis preconiza a meta fundamental da República Brasileira para o desenvolvimento urbano: tornar as cidades brasileiras mais justas, humanas, democráticas e sustentáveis. (SENADO, 2002). Assegurar o direito à cidade compreende a dignidade da pessoa humana, pois requer condições dignas de vida aos cidadãos, abrangendo o direito a cidadania e o de ter qualidade de vida social e ambiental.

Deste modo, o inciso IV, demonstra o nítido exemplo de função social da cidade, ao afirmar que a política urbana tem como objetivo o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Noutro giro, de acordo com o artigo 39, do referido Estatuto, a função social da propriedade urbana se caracteriza pelo cumprimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas pelo Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos no que tange a qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes do artigo 2º.

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO NOVO PLANO DIRETOR DE ANÁPOLIS – EXPANSÃO DOS LOTEAMENTOS E DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

Fernanda Horryny Ferreira Braga, Kátia Rúbia Leite, Karla de Souza de Oliveira.

O inciso II, do artigo supracitado, aduz a gestão democrática a qual será exercida pelos cidadãos, a fim de formularem, executarem e acompanharem os planos, programas e projetos para o desenvolvimento urbano. Esta diretriz é fundamental para o desenvolvimento sustentável das cidades e está fulcrada em preceitos constitucionais, os quais conferem a democracia participativa e participação popular como exercício da cidadania.

Continuadamente, o inciso III, refere-se à cooperação entre os governos e a iniciativa privada no processo de urbanização para atender ao interesse da sociedade. Dessa forma, há uma necessidade do governo realizar parcerias privadas, com outros setores da sociedade civil, para que possa ser feito o planejamento, execução e fiscalização da política urbana, para o desenvolvimento das cidades.

O Estatuto da Cidade vem conferir, portanto, eficácia aos artigos 182 e 183 da Constituição Federal dizendo expressamente tratar-se da lei que visa a nortear a execução da política urbana, tendo seus princípios fundantes estabelecidos nas normas constitucionais já mencionadas. O Estatuto compreende o crescimento e desenvolvimento urbano como um processo que pressiona o equilíbrio social e ambiental. Assim, o planejamento urbano deve, mais do que determinar como deverá ser o funcionamento das cidades, mais sim, tentar corrigir os desequilíbrios sociais e ambientais causados pela urbanização.

Vale destacar o inciso VI, do artigo 2º, do referido estatuto ao tratar da ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas; a poluição e a degradação ambiental;

Na abordagem tradicional, a Lei de Uso e Ocupação do Solo é vista como um mecanismo de regulação dos usos urbanos baseado principalmente em modelos ideais de distribuição de densidades e compatibilidade de usos. A Lei de Uso e Ocupação do Solo, portanto, pode passar a induzir usos e ocupações específicos, quando identifica distorções entre a capacidade e a real utilização de cada parcela

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO NOVO PLANO DIRETOR DE ANÁPOLIS – EXPANSÃO DOS LOTEAMENTOS E DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

Fernanda Horryny Ferreira Braga, Kátia Rúbia Leite, Karla de Souza de Oliveira.

da cidade. Da mesma maneira, a lei pode mediar conflitos entre usos e ocupações incompatíveis na cidade. (MATOS, 2002)

Nesse sentido, a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência. É importante destacar que se leva em conta a relação de dependência entre as regiões urbanas e rurais, estendendo as premissas do Estatuto para além da região urbanizada do município. Esta diretriz afirma a responsabilidade do município em relação ao controle do uso e ocupação do solo das zonas rurais, na perspectiva do desenvolvimento econômico do município.

A par disso, a Constituição de 1988 é recorrente em dispositivos que condicionam a propriedade ao cumprimento de uma função social, sob pena de ela não se justificar socialmente e comprometer o interesse social e o bem-estar da coletividade. Coloca-se a idéia do direito às cidades sustentáveis, como um dos princípios norteadores da política urbana. A sustentabilidade, aqui, é percebida no seu sentido mais amplo, indo além do equilíbrio ambiental e incorporando as dimensões econômicas e sociais.

Assim, o desenvolvimento urbano e os investimentos públicos nas cidades causam profundos impactos nas condições econômicas e sociais da população e de seu patrimônio imobiliário. Um dos objetivos da política urbana passa a ser o estabelecimento de mecanismos de correção dessas distorções, de maneira a compensar perdas ou ganhos excessivos em decorrência das alterações na dinâmica e dos investimentos públicos e privados na cidade.

Contudo, observa-se adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais. Depreende-se aqui a função redistributiva da política urbana e a adequação dos investimentos e gastos públicos aos objetivos gerais de desenvolvimento urbano. Taxas e impostos, como o Imposto Predial e Territorial Urbano, e os investimentos provenientes do orçamento público devem promover justiça social, e devem ser coerentes com os objetivos da políticas de desenvolvimento urbano.

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO NOVO PLANO DIRETOR DE ANÁPOLIS – EXPANSÃO DOS LOTEAMENTOS E DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

Fernanda Horryny Ferreira Braga, Kátia Rúbia Leite, Karla de Souza de Oliveira.

E sobre a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico reconhece-se a proteção ao patrimônio, em suas várias dimensões, como parte do direito às cidades sustentáveis, a ser garantido pelos instrumentos urbanísticos. Importante que por trás dessas diretrizes encontra-se a noção de que a esfera pública não se reduz, e não pode ser reduzida à esfera estadual, sob pena de perpetuarem os velhos vícios que comprometem historicamente a democracia representativa.

E quanto ao desenvolvimento da audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população são questões que devem ser observadas quanto aos investimentos feitos pelo Poder Público.

E em decorrência do processo de crescimento e desenvolvimento urbanos têm de ser ofertada de maneira equânime a toda a população, respeitadas as peculiaridades de cada grupo urbano, com seus interesses e necessidades próprios e particulares. Esta diretriz relaciona-se ao direito à gestão democrática das cidades, garantindo à população o acesso e o poder de interferência nos processos de decisão e implementação da política urbana.

Assim pela diretriz contida no inciso XIV esse artigo se expressa ao efetivar o direito à moradia de milhões de brasileiros que vivem em condições precárias e sem nenhuma segurança jurídica de proteção ao direito de moradia nas cidades, em razão dos assentamentos urbanos em que vivem serem considerados ilegais e irregulares pela ordem legal urbana em vigor.

Com esta diretriz, o Estatuto da Cidade aponta para a necessidade da constituição de um novo marco legal urbano que constitua uma proteção legal ao direito à moradia para as pessoas que vivem nas favelas, nos loteamentos populares, nas periferias e nos cortiços, mediante a legalização e a urbanização das áreas urbanas ocupadas pela população considerada pobre ou miserável.

A simplificação da legislação deve ser buscada, de maneira a permitir, dentro da lei, um uso intenso e racional dos recursos territoriais e dos investimentos públicos, sem que isso ameace a salubridade e qualidade ambiental. Se a legislação for mais simples, certamente será mais conhecida e praticada pelo conjunto dos cidadãos.

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO NOVO PLANO DIRETOR DE ANÁPOLIS – EXPANSÃO DOS LOTEAMENTOS E DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

Fernanda Horrany Ferreira Braga, Kátia Rúbia Leite, Karla de Souza de Oliveira.

As regras de produção da cidade devem ser fruto de um pacto entre os entes públicos e privados e, uma vez estabelecidas, devem ser respeitadas por todos. Dessa forma, combatem-se práticas historicamente estabelecidas de intervenções estatais autoritárias, urbanizando e implementando equipamentos sem dialogar com a cidade e sua população. As regras e uso e ocupação do solo, assim como os procedimentos para aprovação e licenciamento das obras, devem ser obedecidos igualmente por todos.

Contudo, observa-se que essas diretrizes da simplificação do direito não pode ser transformada em premissa absoluta, capaz de negligenciar o papel da criatividade e da experimentação ousada do intérprete, na aplicação da lei no caso concreto, levando em consideração os fins sociais a que ela se destina. Dessa forma, o Estatuto da Cidade é a realização do bem comum, a justa distribuição do ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização, a democratização do acesso à terra e a promoção da garantia do direito à moradia e do outro lado o papel ativo e empreendedor também do agente privado.

4. LEGISLAÇÕES APLICÁVEIS

No processo de elaboração do Plano Diretor, existem várias legislações que devem ser observadas. A primeira delas e mais importante é a Constituição Federal de 1988, que define muito bem a função social da propriedade.

Outra norma que deve ser observada é o Estatuto das Cidades, que tem papel fundamental na elaboração do plano Diretor de uma cidade, pois é ele quem vai nortear e organizar todo o processo de construção do Plano Diretor. Existe também uma NBR, de número 12267 – Normas Para Elaboração De Plano Diretor, que deve ser seguida para a elaboração do Plano Diretor.

5. ÁREAS PÚBLICAS

Segundo Hannah Arendt (1972) o espaço público é também o espaço da sociedade, o espaço político, e nestes contornos é necessariamente um espaço simbólico, pois se opõem e respondem-se a discursos, dos agentes políticos, sociais, religiosos, culturais, intelectuais que constituem uma sociedade.

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO NOVO PLANO DIRETOR DE ANÁPOLIS – EXPANSÃO DOS LOTEAMENTOS E DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

Fernanda Horrany Ferreira Braga, Kátia Rúbia Leite, Karla de Souza de Oliveira.

Os espaços públicos livres podem se definir como espaços de circulação (como a rua ou a praça), espaços de lazer e recreação (como uma praça ou parque urbano), de contemplação (como um jardim público) ou de preservação ou conservação (como um grande parque ou mesmo reserva ecológica). Nestes locais, o direito de ir e vir é total.

O código Civil de 2002, traz uma divisão dos bens públicos segundo a sua destinação, em três categorias: Bens de uso comum do povo ou do domínio público, Bens de uso Especial do Patrimônio Administrativo Indisponível que são aqueles que são dedicados a execução dos serviços administrativos e serviços públicos como um prédio onde esteja instalado um hospital por exemplo e Bens Dominicais ou do Patrimônio Disponível, que são aqueles que fazem parte do patrimônio público, estão sem destinação pública, ou objetivo específico.

Existem também os espaços que, ainda que possuam uma certa restrição ao acesso e à circulação, pertencem à esfera do público: portanto, nestes espaços, a presença do privado deve ser teoricamente controlada e, até mesmo, evitado. São, em geral, os edifícios e equipamentos públicos, como instituições de ensino, hospitais, centros de cultura etc.

O homem, viveu ao longo da história várias etapas, para que chegasse no formato de sociedade na qual se encontra hoje. Busca-se cada vez mais, chegar a um modelo de organização que atenda às necessidades de todos, o que é sem dúvida uma tarefa árdua.

Visando alcançar esse modelo de organização desejado, um padrão para a cidade ideal, foram elaboradas normas para nortear o crescimento e o desenvolvimento das cidades, para que isso aconteça de maneira saudável, unindo vários aspectos da cidade, como o meio ambiente, mobilidade, acessibilidade, habitação entre outros, o Plano Diretor.

O Plano Diretor, surge nesse contexto como um instrumento para alcançar esses objetivos. Composto pela Constituição federal de 1988, na qual é definido como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. ”, é regulamentado pela Lei Federal nº 10.257/01 o Estatuto da Cidade.

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO NOVO PLANO DIRETOR DE ANÁPOLIS – EXPANSÃO DOS LOTEAMENTOS E DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

Fernanda Horrany Ferreira Braga, Kátia Rúbia Leite, Karla de Souza de Oliveira.

Esse artigo tem por objetivo debater sobre esse instrumento de planejamento, especificamente na cidade de Anápolis, mostrando como este pode ser importante para o crescimento da cidade de maneira harmoniosa e saudável, onde todo tem seu espaço, seja no quesito mobilidade, ambiental, acessibilidade dentre várias outras necessidades.

6. PLANO DIRETOR NA CIDADE DE ANÁPOLIS

O Plano Diretor, previsto no Estatuto das Cidades Lei 10.257/01 é um instrumento utilizado como diretrizes norteadoras para elaboração do Plano Diretor, que se dá por meio de Lei Complementar, regendo a maneira como deve se dar o crescimento das cidades. É ele quem define onde poderá ser edificado, qual metragem, os tipos de construção, se naquele local poderá por exemplo ser exclusivamente residencial, comercial ou misto, enfim, norteia todo o processo de urbanização de uma cidade.

O plano Diretor divide a cidade em Macro e Microzonas, dentre as quais se define quais serão as residenciais os comerciais e as Indústrias, trazendo assim uma ordem para que a cidade cresça de forma ordenada e harmônica. Em se tratando de ordenamento, surge outro assunto muito importante inserido no Plano Diretor, que é a questão ambiental para fazer com que as cidades, possam crescer de forma organizada e planejada. O Estatuto das Cidades.

Anápolis é a segunda maior fonte geradora de riquezas do estado de Goiás, é o que mostra um levantamento do IBGE divulgado em 2010. Um município de médio a grande porte com mais de 400 mil habitantes e uma malha de loteamentos bastante expressiva.

Na última década, essa malha de loteamentos cresceu de maneira considerável, com a migração de pessoas para a cidade que possui posição privilegiada pois se encontra 155,4 km da Capital do país Brasília e 59,3km da Capital do Estado Goiania, um dos motivos pelo qual atrai muitas empresas para seu polo empresarial o DAIA.

Para acompanhar esse crescimento e conseqüente demanda, a cidade com o passar dos anos, foi aumentando sua quantidade de loteamentos, a fim de atender a demanda populacional.

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO NOVO PLANO DIRETOR DE ANÁPOLIS – EXPANSÃO DOS LOTEAMENTOS E DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

Fernanda Horrany Ferreira Braga, Kátia Rúbia Leite, Karla de Souza de Oliveira.

O primeiro plano Diretor da cidade de Anápolis foi instituído pela Lei nº 2.077, de 22 de dezembro de 1992. Havia em seu conteúdo 24 artigos. Nesse primeiro Plano Diretor, Anápolis era dividida em nove Micro zonas, as quais serviriam como base para transformação do espaço urbano. Sendo elas:

- Zona Habitacional – ZH;
- Zona de Comércio e Serviço Central – ZCSC;
- Zona de Comércio e Serviço Regional – ZCSR;
- Zona de Comércio e Serviço Vicinal – ZCSV;
- Zona verde de Preservação – ZVP;
- Zona Verde de Transição – ZVT;
- Zona Verde Específica – ZVE;
- Zona Industrial – ZI;

No ano de 2006, foi instituída a Lei complementar Nº128, de 10 de outubro, dispondo sobre o Plano Diretor e revogando as leis complementares e ordinárias que formavam o Plano Diretor anterior. O segundo Plano Diretor trouxe em seu texto 84 artigos, que tratavam de um maior número de assuntos que o Plano Diretor anterior. Esse novo Plano Diretor, já teve o caráter participativo, pois a população teve participação em sua formulação.

Esse plano Diretor implementou a figura do Macrozoneamento, que trazia como objetivo coibir o uso indevido do solo. O município de Anápolis foi então dividido em seis macrozonas, as quais são:

- Macrozona do Rio João Leite;
- Macrozona do Rio das Antas;
- Macrozona do Ribeirão Piancó;
- Macrozona do Rio Padre Souza;
- Macrozona do Rio Caldas;
- Macrozona Urbana.

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO NOVO PLANO DIRETOR DE ANÁPOLIS – EXPANSÃO DOS LOTEAMENTOS E DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

Fernanda Horrany Ferreira Braga, Kátia Rúbia Leite, Karla de Souza de Oliveira.

Sendo que o parcelamento do solo para fins urbanos das glebas dentro da macrozona urbana eram sujeitas a prescrições estabelecidas pela Lei de Parcelamento do solo e Lei dos Condomínios Urbanísticos de Unidade de Gestão Autônoma, a qual fazia parte do Plano Diretor.

No ano de 2015 em cumprimento ao Artigo 40 § 3º do Estatuto da Cidade, que prevê a revisão do Plano Diretor a cada dez anos, iniciaram se as discussões para elaboração do novo Plano Diretor Participativo, guiado pelo Estatuto da Cidade, afim de repensar as questões físico, ambiental, econômico e social.

Após um período de estudos e várias audiências para discussão com a sociedade Anapolina, foi elaborado e aprovado o novo Plano Diretor participativo de Anápolis, sob a Lei N° 349, de 07 de julho de 2016, contendo 300 artigos.

Nesse novo Plano Diretor o Município de Anápolis passou então a ser dividido em cinco Macrozonas, que são:

- Macrozona do Rio João Leite;
- Macrozona do Rio das Antas;
- Macrozona do Ribeirão Piancó;
- Macrozona do Rio Padre Souza;
- Macrozona do Rio Caldas.

Como dito acima a concretização do direito à cidade e à moradia passa pelo acesso concreto ao lugar, à terra urbanizada e a bairros com serviços a acessibilidade. Em nosso caso, também o fortalecimento da estrutura pública, que deve cuidar dos direitos individuais, coletivos e difusos, é estratégico. E dessa forma, para transformar essas condições inadequadas e injustas de vida, em sua amplitude sociocultural. É necessário muito planejamento, participação e profissionalismo, com postura ética dos indivíduos em todos os níveis do Estado, da sociedade organizada e da iniciativa privada.

Nesse sentido, aborda-se a necessidade histórica de se planejar as cidades, mediante o planejamento urbano, instrumentalizado pelo Plano Diretor. E este pode e deve ser utilizado como instrumento de gestão, devendo estar presente na cidade por meio das dimensões institucional, econômica, social, política, jurídica, tributária e territorial. A partir de então o plano diretor serve como

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO NOVO PLANO DIRETOR DE ANÁPOLIS – EXPANSÃO DOS LOTEAMENTOS E DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

Fernanda Horryny Ferreira Braga, Kátia Rúbia Leite, Karla de Souza de Oliveira.

um instrumento de gestão da cidade. É um importante instrumento de política ambiental não só do Município, mas também dos órgãos metropolitano, estadual e federal, pois, doravante sua vigência, todas as ações de todos os níveis governamentais que comprometam a qualidade do meio ambiente terão que levar em conta conteúdo do Plano Diretor.

O plano diretor deve obrigatoriamente conter as normas disciplinadoras social, sendo essas normas constitucionalmente vinculantes para o setor privado. Nessa perspectiva, esse plano urbanístico, mostra-se como um modelo imperativo por suas normas e diretrizes serem impositivas para a coletividade. Os objetivos gerais são: verificar se a propriedade atende sua função social, as normas condicionadoras do exercício desse direito, bem como a definição dos instrumentos de gestão no Estatuto da Cidade.

Como princípio norteador do regime da propriedade urbana, a função social permite, através do plano diretor, que o Poder Público Municipal possa exigir o cumprimento do dever do proprietário o seu direito em benefício da coletividade, que perpassa numa importante destinação final do seu imóvel para atender um interesse social. Assim, é importante destacar as seguintes diretrizes de ordenação e controle do solo como dispõe o inciso VI, do artigo 2º, ao enunciar o que se deve evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental (GRAU, 1990, p. 250)

As cidades de médio porte deve observar a aplicação dos princípios constitucionais da política urbana e as diretrizes gerais desta política previstas no artigo 2º para a definição das normas e instrumentos do plano diretor, observando a aplicação do artigo 39, do referido Estatuto. Com base

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO NOVO PLANO DIRETOR DE ANÁPOLIS – EXPANSÃO DOS LOTEAMENTOS E DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

Fernanda Horryny Ferreira Braga, Kátia Rúbia Leite, Karla de Souza de Oliveira.

nessas exigências fundamentais destacam-se os princípios constitucionais que regem o plano diretor como a função social da propriedade, o desenvolvimento sustentável, da igualdade e da justiça social e da participação popular.

Esses princípios são a base fundamental que regem a eficaz aplicação do Plano Diretor em consonância com as Políticas Públicas. A observância a esses norteadores são decisivos para o bom andamento das políticas de desenvolvimento urbano, e, devem guardar uma relação com o que é estabelecido pelo Município no Plano Diretor para atender às necessidades da população marginalizada e excluída das cidades.

O Plano Diretor será desenvolvido de forma plena quando houver redução das desigualdades sociais, promoção da justiça social e melhoria da qualidade de vida urbana. Esses preceitos servem como referência para impedir medidas e ações dos agentes públicos e privados que gerem situações de segregação e exclusão de grupos e comunidades carentes. Ao mesmo tempo em que essa população não tiver acesso à moradia, transporte público, saneamento, cultura, lazer, segurança, educação, saúde não haverá como postular a defesa de que a cidade esteja atendendo à sua função social.

Contudo, fazer uma interface entre a matéria urbana e a ambiental não é uma tarefa nada fácil. Em análise aos artigos da Constituição Federal, nota-se que o Plano Diretor está inserido no artigo 182, § 1º, da Constituição Federal de 1988 e reafirmado no artigo 40, caput, da Lei 10.257/2000, e consiste em um documento de planejamento que visa balizar o desenvolvimento e a expansão do espaço construído, de modo a mudar a realidade urbana, trazendo melhor qualidade de vida à população. É considerado o instrumento básico de política urbana, devendo englobar o território total do Município, isto é, compreender tanto a área urbana, como a rural.

Nesse contexto, planejar o espaço urbano significa remeter ao futuro das cidades, buscando medidas de precaução e prevenção. Para se realizar esse planejamento, é importante destacar as políticas públicas como um conjunto de instrumentos de ação, tomados no interior do Estado, que visam apresentar as diretrizes e as estratégias de concretização de interesses públicos e de alteração de relações sociais estabelecidas.

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO NOVO PLANO DIRETOR DE ANÁPOLIS – EXPANSÃO DOS LOTEAMENTOS E DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

Fernanda Horrany Ferreira Braga, Kátia Rúbia Leite, Karla de Souza de Oliveira.

REFERÊNCIAS

Letra Garamond 12; sem espaçamento entre linhas; espaçamento de 12pt entre parágrafos; sem Recuo na primeira linha. BUENO, Vera Scarpinella. **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios da propriedade urbana**. In: DALLARI, Adilson Abreu. FERRAZ, Sérgio. (coord.). Estatuto da Cidade comentado (Comentários à Lei Federal 10.257/2001). – 1 ed. 2. tir. – São Paulo: Malheiros, 2003.

BUENO, Cássio Scarpinella. **“Ação Civil Pública e o Estatuto da Cidade”**. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Coord.) Estatuto da Cidade: Comentários a Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

BRASIL, **Constituição da Republica Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 2017.

_____. **Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 12 mar. 2017.

_____. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em:<www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em: 15 out. 2016.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. Função ambiental da propriedade urbana. Disponível em:<<http://www.aprodab.org.br/biblioteca/doutrina/gjpf02.pdf>>. Acesso em 20 de agosto 2017.

LEI COMPLEMENTAR nº 349, de 07 de julho de 2016 - Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do município de Anápolis. MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Novos Aspectos da Função Social da Propriedade, publicado na Revista de Direito Público (RDP), nº 84/39

MATTOS, Liana Portilho. **A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do Estatuto da Cidade**. Temas & Idéias Editora: Rio de Janeiro, 2003.

SUNDFELD, Carlos Ari. **“O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais”**. In: DALLARI, Adilson; FERRAZ, Sérgio (Coord.) Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

_____. Carlos Ari Sundfeld. **O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais**, In Estatuto da Cidade. São Paulo: Malheiros, 2003.

TEPEDINO. Gustavo José Mendes. **A Função Social da Propriedade Urbana e o Estatuto da Cidade**, proferida no Seminário O Estatuto da Cidade e os Efeitos Jurídicos da Declaração de Inconstitucionalidade das Leis. Rio de Janeiro: Centro de Estudo e Debates/Procuradoria Geral do Município do Rio de Janeiro, 2002.

**FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO NOVO PLANO DIRETOR DE ANÁPOLIS – EXPANSÃO
DOS LOTEAMENTOS E DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS**

Fernanda Horrany Ferreira Braga, Kátia Rúbia Leite, Karla de Souza de Oliveira.

STIVAL, Mariane Morato. **O Federalismo Brasileiro e a Autonomia Legislativa dos Municípios.** – Goiânia/ Kelps, 2016.

FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO NOVO PLANO DIRETOR DE ANÁPOLIS – EXPANSÃO DOS LOTEAMENTOS E DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS

Fernanda Horrany Ferreira Braga, Kátia Rúbia Leite, Karla de Souza de Oliveira.

Abstract: The purpose of this article is to identify and characterize the social function of the property in the Anápolis-Goiás master plan and the expansions of the subdivisions and the allocation of public areas. The research deals with the study of urban areas; social function of property; city status; public areas and master plan in the city of Anápolis-Goiás. There is a difficulty in making an interface between urban policy and environmental management. However, it is believed that with a good implementation of the master plan, it can contribute to the minimization of urban problems and favor the structuring of a more efficient and sustainable environmental, territorial, economic, cultural and social environment. In this way, it is verified that with an adequate use of the master plan, it will better serve the social function of the property in its holistic form, that is, the more there is effective participation of the citizens, there will be proportionally a more just and egalitarian society. In this scenario, starting from a bibliographical method, moving through empirical, dialectical-dialogical research, feeding the scientific scientific result of the present study, a legal discourse was promoted as to the possible solutions to the maintenance of an integral protection, being a better form of treatment, the applicability of instrument of the master plan, as well as the correct destinations of the public areas.

Keywords: master plan, expansion of allotments, public areas, social function of the property.