

DESAPROPRIAÇÃO URBANA: instrumento de política urbana ou mecanismo desagregador de comunidades?

Ananda Lívia Nunes Varela¹
David de Medeiros Leite²

RESUMO

Pretende-se neste artigo abordar os aspectos teóricos que norteiam a desapropriação urbana, além de elencar indagações sobre sua verdadeira funcionalidade para as comunidades. O artigo também discute a importância de um plano diretor como forma de evitar o desenfreado crescimento urbano e consequentemente desapropriações descontroladas, visto que, o plano diretor orienta a política de desenvolvimento e ordena à expansão urbana promovendo um crescimento de forma organizada, evitando a desapropriação em prol da expansão, pois, quando esse instituto é mal empregado, mal analisado e sem nenhum aparato do estado para/com o particular na construção de um novo futuro, traz a diversas comunidades graves consequências. Ademais, o objetivo de tal estudo verifica a importância do tema desapropriação, refletindo sobre os conflitos e discussões dos desvirtuamentos do procedimento expropriatório em prejuízo das garantias fundamentais, visto que, um dos princípios constitucionais exposto na Carta Magna é a garantia do direito à propriedade. Por fim, para assegurar a linha de desenvolvimento desta pesquisa, o presente trabalho, constituiu com base em pesquisa bibliográfica, onde buscou entender o espaço como um instrumento fundamental para a análise dos aspectos sociais e ambientais, com o fim de mostrar alternativas pautadas na lei que podem ajudar no crescimento da sociedade sem a necessidade de ter que punir parte da população para haver expansão.

Palavras chave: Propriedade; Desapropriação; Expansão Urbana; Garantias Fundamentais;

ABSTRACT

It intends in this article to board the theoretical aspects that orientate the urbane expropriation, besides in addition to listing inquiries about your true functionality for the communities. The article also discusses the importance of a master plan as the form of avoiding the wild urbane growth and consequently expropriations out of control, since, the master plan orientates the politics of development and orders to the urbane expansion promoting a growth of organized form, avoiding the expropriation on behalf of the expansion, so, when this institute is employed badly, badly analysed and without no pomp of the state for / with the individual in the construction of a new future, brings to several serious communities consequences. Besides, the objective of such a study checks the importance of the subject expropriation, thinking about the conflicts and discussions of the distortion of the proceeding expropriation to the detriment of the basic guarantees, since, one of the constitutional beginnings exposed in the Charter is the guarantee of the right to the property. For end, to secure the line of development of this inquiry, the present work, it constituted on basis of bibliographical inquiry, where it looked to understand the space as a basic instrument for the analysis of the social and environmental aspects, with the end of showing alternatives ruled in the law that they can help in the growth of the society without the necessity of having to punish part of the population to have expansion.

Keywords: Property; Expropriation; Urban Expansion; Fundamental Guarantees;

¹ Graduanda do Curso de Direito da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte, anandalnv@yahoo.com.br.

²Professor da Universidade Estadual do Rio Grande do Norte, Doutor em Direito Administrativo, pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte- UFRN, davidmleite@hotmail.com.

1. INTRODUÇÃO; 2. DIREITO A PROPRIEDADE- TRAÇO HISTÓRICO. 2.1. Intervenções na propriedade. 2.2 Desapropriação. 2.2.1 Competência. 2.2.2. Hipóteses de Desapropriação. 2.2.3. Desapropriação Urbanística em função do crescimento urbano; 3. PLANO DIRETOR E A POLÍTICA URBANA COMO FORMA DE URBANIZAÇÃO. 3.1. Estatuto da Cidade. 3.2. O objetivo do plano diretor nos municípios. 3.3. A importância da gestão participativa; 4. O PLANO DIRETOR E A POSSÍVEL ELIMINAÇÃO DA DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA; 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS; 6. BIBLIOGRAFIA.

1. INTRODUÇÃO

As garantias constitucionais são conjuntos de direitos assegurados em uma constituição aos seus cidadãos. Na Constituição Federal brasileira, muitas dessas garantias estão estampadas no artigo 5º que prevê os direitos fundamentais ao homem médio para que ele possa viver com dignidade.

O direito à propriedade corresponde a uma garantia, compreendido no artigo 5º, inciso XXII, onde o mesmo garante a todos o direito à propriedade. Tal direito não pode ser confundido com as mesmas características dos outros, visto que, a garantia de uma propriedade é um mínimo necessário para se ter uma vida digna. Ademais, é um direito que possui uma longa origem histórica, encontrando seus princípios resguardados em fundamentos religiosos e familiares, pois a propriedade estava ligada ao atendimento ao sustento familiar, bem como, a um bem basilar.

Com o passar do tempo, esse direito foi incorporado como direito fundamental, concebido a partir dos movimentos revolucionários do século XVIII e incorporado na constituição de 1824, a primeira carta política brasileira, outorgada pelo imperador D. Pedro I, no qual em seu artigo 179 instituiu o direito à propriedade.

Nesse contexto, a constituição do império garantiu em sua plenitude o direito à propriedade, sem a ressalva que encontramos atualmente na CF de 88 que leva em conta a função social e o interesse público.

Igualmente, em 1988, a propriedade foi resguardada no atual Texto da Constituição Federal, contudo, foi protegida em dois dispositivos, no artigo 5º, XXII a XXXI, e amparada no artigo 170, II e III do capítulo da ordem econômica.

Ao proteger a propriedade em dois institutos distintos, o constituinte contemplou uma pluralidade de significados para o sentido da função social. Nesse entendimento, a

abrangência que a Carta Magna de 88 apresentou, referente ao direito a propriedade, também contribuiu para um leque de aberturas pertinentes a proteção da propriedade, tornando-a, não mais um direito em sua plenitude, mas um direito limitado a função social da propriedade, pelo princípio do interesse público sobre o privado.

A partir disso que, adentramos no poder que o Estado possui para intervir na propriedade privada, no qual, o ente público, no exercício de suas funções administrativas, exercendo o poder de polícia limita o direito individual, tal como, o uso e gozo da propriedade.

Todavia, o poder que o Estado possui para intervir na propriedade decorre do princípio primordial, a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, onde o ente estatal só poderá restringir o uso da propriedade ou destituir do particular se tiver respaldo em um dos fundamentos.

A Constituição Federal justifica no artigo 5º, XXIV, a possibilidade de intervenção na propriedade, e no mesmo dispositivo, inciso XXV, estabeleceu a possibilidade de requisição administrativa. Além disto, a Carta Constitucional também estabelece a desapropriação especial urbana, nos casos em que um determinado imóvel não cumpre com a função social, definida no plano diretor, esta desapropriação encontra-se no artigo 182 e seguintes, do Texto Político.

Já no artigo 184 e seguintes, definem a possibilidade da desapropriação especial rural, onde o ente público poderá intervir na propriedade rural quando for verificado o descumprimento na função social do bem, dessa forma, o estado poderá expropriar mediante pagamento de indenização, em títulos da dívida agrária resgatáveis em 20 anos.

Por último, o artigo 243 da Lei Maior prevê a possibilidade de desapropriação de bens que são utilizados para plantação de psicotrópicos, bem como, para imóveis utilizados para tráfico de drogas.

Alguns doutrinadores acreditam que a desapropriação também é uma forma de propiciar o bem comum não em detrimento ao direito privado, mas em prol do próprio desenvolvimento de uma sociedade. Podendo propiciar o progresso, oferecendo melhorias aos centros urbanos com as construções de amplas vias, grandes túneis, possibilitando uma maior comodidade à sociedade.

Contudo, esse entendimento é duvidoso, visto que, o procedimento expropriatório é uma intervenção supressiva do Estado, dessa forma, não deverá ser usada de forma ampla, onde o governo utilize para organizar centros urbanos tentando encobrir falhas devido à falta de uma boa organização e a inutilização do Plano Diretor.

O Plano Diretor é um agrupamento de técnicas e procedimentos que auxiliam no desenvolvimento constante dos municípios, tanto no aspecto social, como na economia, físico e administrativo das cidades.

Deparamo-nos com dois regimentos que regulamenta a organização das cidades. Ao passo que um atinge intimamente o direito à propriedade, a desapropriação, enquanto o plano diretor possui a características de ter a abrangência, a generalidade e a longevidade para posteriores revisões, contemplando também aspectos financeiros e programas de renovação, ou seja, um instituto baseado em precauções para posteriores crescimentos, sem interferir excessivamente no bem particular.

È inegável que o Texto Constitucional possui um déficit em relação a procedimentos que possam resolver as questões conflituosas que se apresentem em virtude da propriedade urbana, contudo já se possui mecanismos suficientes para modificar esse quadro. O uso do planejamento urbano, aliado ao plano diretor são diretrizes primordiais, mas observamos, que a falta de vontade política para realização de um eficaz regime urbano está mais atuante do que a vontade de planejar o crescimento da sociedade.

Em vista disso, percebemos inúmeras violações aos direitos fundamentais, especialmente ao direito à propriedade, pois os centros urbanos estão cada vez mais caóticos aglomerados e sem espaços para crescimento, e a única saída que o Estado encontra é a desapropriação para organização urbanística.

Ao passo que, a desapropriação é o instrumento jurídico mais nocivo, aplicando-se em último caso, quando não houvesse saída para o Estado. Mas o que percebemos é que o mesmo está cada vez mais atenuante nas organizações das cidades.

Em consequência do exposto, o presente artigo tem como objetivo analisar a valorização do espaço como um instrumento fundamental dos aspectos sociais e urbanos, bem como, refletir sobre as estratégias e as políticas de desenvolvimento local na área urbana com intuito de verificar a possibilidade de neutralizar o instituto da desapropriação enquanto mecanismo para o crescimento social.

2. DIREITO À PROPRIEDADE- TRAÇO HISTÓRICO

O direito de possuir e resguardar a propriedade vem de muito longe, vários povos antigos, como os Babilônicos, asseguravam o direito sobre esse instituto. Com o aumento dos territórios o conceito de posse e propriedade foi se desenvolvendo, até que foi tutelado, em documentos, garantindo ao homem segurança jurídica.

Após a Revolução Francesa, em 1789, foi intitulado a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”³, que previa a propriedade como um direito natural e fundamental no seu art.2º. Vejamos:

Art. 2º A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão.

O art. 17⁴ dessa Declaração dispunha que:

Art. 17- Sendo a propriedade um direito inviolável e sagrado, ninguém pode ser dela privado, senão quando a necessidade pública, legalmente constatada, o exija evidentemente, e sob condição de uma indenização justa e prévia.

Contudo, no nosso direito pátrio, o direito à propriedade somente foi resguardado em 1824, após a declaração da independência, cessação das sesmarias e surgimentos dos grandes senhores feudais.

Em 1824 a Constituição Imperial assegurou o pleno direito à propriedade, posteriormente as constituições seguintes salvaguardaram a mesma idéia do pleno direito. No entanto, a Constituição de 1946, limitou o uso da propriedade ao bem estar social, ou seja, condicionou-a a função social.

Condição esta que também é tratada na nossa atual Constituição Federal de 1988, o qual estabelece no seu artigo 5º o direito da propriedade como inviolável. Entretanto, o inciso XXIII, do mencionado artigo, prevê que a propriedade urbana e rural terá que atender a sua função social.

Por todo percurso histórico, reparamos quão fundamental o direito à propriedade é para o homem, uma necessidade fundamental dos seres humanos. Contudo, como é sabido, não existe direito absoluto, e o direito à propriedade não é diferente.

Neste diapasão verificamos a posição de Carvalho Filho⁵, que preceitua:

³ BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração de direitos do homem e do cidadão - 1789**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 09 ago. 2017.

⁴ Ibidem

[...] Em nosso ordenamento, a propriedade é considerada um direito fundamental prevista no art. 5º, inciso XXII de nossa Constituição. Mas como todos sabem, não existem direitos fundamentais absolutos e até mesmo a propriedade deve atender a sua função social, também prevista no artigo 5º, inciso XXIII. Diante do exposto é lícito ao Estado intervir na propriedade privada quando esta não estiver cumprindo sua função social, isto porque o Estado atue em nome de toda a coletividade.

Por óbvio, a intervenção na propriedade reflete um poder de império que o Estado possui, baseado em sua própria soberania. Onde o Estado dispõe do poder para administrar e gerir os bens de interesse público, procurando sempre o melhor para a sociedade. Dessa forma, os poderes dispostos aos dirigentes, como a intervenção na propriedade, deve ser utilizados como ferramentas que possibilite o desenvolvimento da sociedade, de maneira que a intervenção busque o crescimento social, contudo, respeitando os princípios constitucionais e fundamentais.

Visto que, as garantias constitucionais, que disciplina a propriedade, são bastante relevantes e necessárias para a proteção do homem, não podendo o Estado se valendo desse poder, de intervenção, utilizar o pressuposto da função social da propriedade como justificativa de ordenação das cidades.

2.1. Intervenções na propriedade

A intervenção na propriedade se materializa de várias formas, de acordo com as modalidades previstas no direito pátrio se admite duas modalidades de intervenção estatal, são elas: Intervenção restritiva e Intervenção supressiva.

As intervenções restritivas são aquelas em que o Estado coloca condições ao uso da propriedade, porém não retira o bem do proprietário, são elas: a requisição, servidão administrativa, o tombamento, as limitações administrativas e a ocupação temporária.

A intervenção supressiva possui uma característica mais rigorosa, é aquela em que o Estado servindo-se da prerrogativa do interesse público sobre o privado, transfere a propriedade de um bem particular para si, nesse caso temos a Desapropriação.

Trataremos a seguir da intervenção supressiva.

⁵ CARVALHO, Filho; *apud* NOGUEIRA. Thiago Fuster; FERREIRA. Francisco Rafael. **O Instituto Da Desapropriação na Atualidade – Análise Doutrinária e Jurisprudencial.** Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:SZuHqVMdWwQJ:revistaunar.com.br/juridica/documentos/vol6_n2_2013/desapropriacao.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-ab>. Acesso em: 09 ago. 2017. p.4.

2.2. Desapropriação

Desapropriação, forma de transmissão do bem para o poder público ou seus delegados, sob o fundamento de interesse social ou utilidade pública, mediante pagamento de indenização prévia, justa e em dinheiro, podendo em alguns casos o pagamento ser feito em títulos em dívidas públicas resgatáveis em até 20 (vinte) anos.

Logo, conforme Araújo⁶ podemos conceituar desapropriação, como:

[...] um procedimento, pelo qual o Poder Público (em sentido amplo, abrangendo pessoas políticas e Administração Indireta) ou seus delegados (envolvendo concessionárias, permissionárias e outras pessoas delegadas), iniciando-se por prévia declaração de utilidade pública, necessidade pública e interesse social, impõem ao proprietário (não necessariamente, mas geralmente um particular, podendo ser outro ente público ou sob seu controle) pessoa física ou jurídica, a perda ou retirada de bem de seu patrimônio, substituindo-o pela justa indenização que, em regra, será prévia, e em dinheiro, salvo as exceções previstas na Constituição Federal, bem esse que se incorporará, também em regra, ao patrimônio do expropriante.

Para José dos Santos Carvalho Filho⁷, desapropriação é:

O procedimento de direito público pelo qual o Poder Público transfere para si a propriedade de terceiro, por razões de utilidade pública ou de interesse social, normalmente mediante o pagamento de indenização.

Portanto, a desapropriação consiste na transferência obrigatória do bem ao patrimônio público, onde o proprietário é coagido a transferir sua propriedade em nome do poder estatal, sendo-lhe assegurado a prévia e justa indenização, em observância aos princípios do devido processo legal, ampla defesa, contraditório e ao princípio constitucional da legalidade.

Além disso, para que a desapropriação seja concretizada é necessário que esteja presente dois requisitos acumulativos, quais sejam, o interesse público juntamente com a necessidade pública e o interesse social, cumulado com o pagamento pelo ente estatal mediante prestação em dinheiro de forma justa e prévia a imissão na posse.

⁶ARAÚJO; *apud* NOGUEIRA, Thiago Fuster; FERREIRA, Francisco Rafael. **O Instituto Da Desapropriação Na Atualidade – Análise Doutrinária E Jurisprudencial**. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:SZuHqVMdWwQJ:revistaunar.com.br/juridica/documentos/vol6_n2_2013/desapropriacao.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-ab>. Acesso em: 09 ago. 2017. p.5.

⁷ FILHO. José dos Santos Carvalho; *apud* DEMARTINI, Vanessa Luísa. **Desapropriação judicial: as controvérsias do artigo 1.228, §§ 4.º e 5.º do código civil**. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2010_1/vanessa_demartini.pdf>. Acesso em: 19set. 2017.

Considera-se casos de utilidade pública as situações em que o Estado percebe que a aquisição é vantajosa e conveniente a coletividade, seja para construir obras públicas ou para proporcionar determinados serviços ao interesse público. Observamos previsão desse requisito no Decreto Lei 3.365/1941⁸, denominado de Lei da desapropriação.

Dispõe o mencionado decreto, no artigo 5º que:

Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública: a) a segurança nacional;b) a defesa do Estado;c) o socorro público em caso de calamidade;d) a salubridade pública;e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos; a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;p) os demais casos previstos por leis especiais.

A necessidade pública está presente quando a administração se depara em situações de urgência e a única solução para o caso é se favorecendo do bem particular, ou seja, a solução é encontrada na desapropriação, onde o estado incorpora o bem ao poder público.

Temos ainda a Lei nº 4.132/62, que regula as situações de desapropriação por interesse social, nestes casos, a desapropriação tem o propósito de reduzir as desigualdades sociais e destinar a sociedade uma melhor distribuição de terra. Podemos citar como exemplo os casos em que o bem é desapropriado em prol da realização da reforma agrária, aquelas situações que as áreas improdutivas ou mal exploradas são retiradas do particular para que se possa proporcionar uma melhor distribuição de terra.

2.2.1. Competência

A competência para promover o procedimento desapropriatório se divide em três diversas situações, temos: a competência legislativa, executória e a declaratória.

⁸BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365, De 21 De Junho De 1941.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De13365.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017.

Segundo Carvalho Filho⁹:

“no procedimento administrativo que precede a desapropriação passa pela análise de três espécies de competências, quais sejam, a competência **legislativa**, a competência **declaratória** e a competência **executória**, sendo que qualquer violação nas competências acima mencionadas enseja a nulidade do decreto expropriatório, mas senão vejamos. (grifos do autor)”.

Nestes termos, temos que a competência legislativa é exclusiva da União Federal, consoante preceitua o artigo 22, II, da CF/88. Fundamental destacar que no mencionado dispositivo preceitua que será possível, por meio de lei complementar, poderá autorizar os Estados a legislar sobre a matéria específica.

A competência para a declaratória de área que possui utilidade pública e interesse coletivo é concorrente do Estado, dos Municípios, do Distrito Federal e dos territórios, tal como se encontra previsto no art. 2º do Decreto lei nº 3.365/41¹⁰. Vejamos:

Art. 2º- Mediante declaração de utilidade pública, todos os bens poderão ser desapropriados pela União, pelos Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios.

Ou seja, a competência para declarar utilidade ou necessidade pública, bem como, interesse social para fins de desapropriação é concorrente de todos os entes da administração pública direta, sendo importante, nesse caso, observar as limitações territoriais.

Ademais, existem algumas exceções em relação à competência declaratória, visto que, nas desapropriações comuns, o Departamento de Infraestrutura de Transporte- DNIT- autarquia federal- possui poder para declarar áreas em utilidade pública, conforme prerrogativa dada pelo artigo 82, IX, da lei 10.233/01. Outra autarquia que possui competência para tal regime é a Agência Nacional de Energia Elétrica- ANEEL- autarquia da união federal – ela atua nos casos de desapropriação para implantação de concessionárias e permissionárias para as instalações de serviços elétricos.

Nos casos das desapropriações especiais, como as urbanas e rurais, as desapropriações urbanas resulta quando a propriedade não cumpre sua função, conforme as diretrizes do plano

⁹ FILHO. José dos Santos carvalho; *apud* NOGUEIRA, Thiago Fuster; FERREIRA, Francisco Rafael. **O instituto da desapropriação na atualidade – análise doutrinária e jurisprudencial**. Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:SZuHqVMdWwQJ:revistaunar.com.br/juridica/documentos/vol6_n2_2013/desapropriacao.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-ab>. Acesso em: 09 ago. 2017.p.8.

¹⁰ BRASIL. **Decreto lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017.

diretor, caracterizando assim uma expropriação sancionatória. Com isso, cabe ao Município, da área, declarar de interesse público. Igualmente acontece com a desapropriação rural também é caracterizada pela forma sancionatória nos casos que a propriedade rural não cumpre com sua função social. Neste caso, a competência para declarar de interesse social é particular da União.

Por fim, a competência executória está prevista no Decreto lei 3.365/41¹¹, em seu artigo 3º que informa quem poderá promover a desapropriação. Vejamos:

Art. 3º Os concessionários de serviços públicos e os estabelecimentos de caráter público ou que exerçam funções delegadas de poder público poderão promover desapropriações mediante autorização expressa, constante de lei ou contrato.

Nesse cenário, percebemos que a competência para providenciar a desapropriação, chamada também de competência executória é a mais extensa, abarcando todos os entes federados, como a União, Distrito Federal, Estados, Municípios e Territórios, além das instituições de caráter público em geral ou que exerçam funções delegadas pelo Poder Público, os concessionários de serviços, bem como, os integrantes da Administração Indireta, como autarquias, quando autorizados por lei ou contrato.

Vejamos a Lei nº 11.107/05¹² expressamente apresenta no artigo 2º, parágrafo 1, inciso II, que os consórcios públicos poderão promover a desapropriação:

Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais.

§ 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá:

(...)

II – nos termos do contrato de consórcio de direito público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público.

Ressalta-se que nesses casos em que a desapropriação é promovida por empresa terceirizada/contratada para serviços de execução de obra, serviço de engenharia, sob o regime de empreitada integral é necessário que o edital de licitação contenha a regulamentação de quem será o responsável para cada fase do procedimento expropriatório.

¹¹BRASIL. Decreto Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017

¹²BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017.

2.2.2. Hipóteses de Desapropriação

No bojo do Texto Constitucional encontramos diversas hipóteses de desapropriação, a mais comum é a desapropriação regulamentada no artigo 5º, XXIV, da Carta Magna, onde esse instituto só é possível nos casos de utilidade pública ou interesse social, com prévio pagamento em dinheiro.

Além do que, como já apontado, temos os casos das desapropriações urbanas, previsto no artigo 182, da Constituição Federal, que condiciona a propriedade urbana a sua função social, a justiça social e ao desenvolvimento econômico.

No mesmo sentido, temos a desapropriação rural, definida no Estatuto da Terra (lei 4.504/64), que estabelece as condições aos bens imóveis rurais, determinando que a propriedade rural tenha harmonia com sua função social, caso não tenha, esses imóveis serão utilizados para fins de reforma agrária.

Nota-se, que o artigo 186 da Constituição¹³ orienta o cumprimento. Vejamos:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos 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.

Conjuntamente temos no nosso ordenamento a desapropriação por confisco, que trata de uma desapropriação específica, em que a lei não prevê pagamento de qualquer tipo de indenização, visto que, a retirada da propriedade aqui é relativa a bens utilizados para tráfico de drogas, plantação de psicotrópicos ilícitos ou lugares em que se explora o trabalho escravo, conforme disposto no artigo 243 da CF/88.

Por fim, temos a desapropriação urbanística, não prevista expressamente no Texto Constitucional, mas muito utilizada atualmente para efetuação de políticas urbanas. A desapropriação urbanística tem caráter compreensível e generalizada, atingindo grandes setores, com um único objetivo, utilidade pública.

¹³BRASIL. Constituição Da República Federativa Do Brasil De 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017.

Contudo, tal espécie de desapropriação difere do tradicional instituto expropriatório, que atinge bens isolados transferindo o bem ao poder público, se valendo da prerrogativa do interesse público sobre o privado. Bem como, a desapropriação urbanística também difere da desapropriação urbana, essa última tem como escopo o poder sanção empregado aos proprietários que não utilizam o bem conforme sua função social.

2.2.3. Desapropriação Urbanística em função do crescimento urbano

Cumpre-se mencionar que, pela análise constitucional e leis complementares, percebemos a importância do instituto da desapropriação, por possuir como característica a rigorosidade e por ser uma ferramenta importante do Estado, consistindo num arriscado procedimento quando mal empregado, pois fere direitos fundamentais e primordiais, o direito do homem a ter a propriedade.

Atualmente, constatamos um grande crescimento urbano, diversas vezes, para não dizer sempre, de modo desenfreado. Por tal motivo, as cidades crescem de forma desorganizada e sem nenhum projeto urbano para os futuros desenvolvimentos.

Por não achar saída para que o crescimento e as melhorias dos centros urbanos ocorram, o Estado se valendo do seu poder utiliza o instituto da desapropriação para que se possa desenvolver um plano urbanístico.

Conforme cita Silva¹⁴ “a desapropriação urbanística não consiste propriamente num instrumento de transferência de imóveis de um proprietário privado a outro, público ou não, mas num instrumento destinado a obter determinada utilização positiva desses bens, na forma prefixada pelas normas do plano urbanístico”.

Ou seja, a desapropriação urbanística tem com objetivos ampliar o ciclo de urbanização, transformando áreas em grandes obras públicas, como, pontes, duplicações de BRs, construções de prédios públicos, viadutos, estradas, dentre outros, fundamentando esses objetivos no interesse público, porém afetando comunidades completas.

A vista disso constata-se um conflito de interesses, ao passo que os proprietários das grandes áreas desapropriadas perdem seus lotes, seus rendimentos, trabalhos e habitações em prol de obras públicas, ficando abandonados de suas rotinas e segurança para que o Estado

¹⁴SILVA; *apud* GAMA, Guilherme Calmon Nogueira Da. **Desapropriação urbanística - Um Instrumento Jurídico de Desenvolvimento Urbano**. Revista de direito administrativo, Rio de Janeiro, v. 219, jan./mar. 2000. p.163.

concorde erros da falta de organização dos centros urbanos, promovendo essas impetuosas obras.

No direito comparado se extrai que as desapropriações urbanas são fundamentadas nos quesitos de utilidade pública e não prevendo o interesse social. José Afonso da Silva¹⁵ concorda com tal posicionamento, alegando que:

[...] A desapropriação (para fins urbanísticos) não visa à solução dos chamados problemas sociais, principalmente ligados às classes pobres, ou menos econômica e socialmente favorecidas.

A justificativa concreta é que tal instituto é empregado para ordenação dos espaços urbanos, execução de edificações consideradas importantes para o crescimento público ou até mesmo justificando de acordo com as determinações dos planos urbanísticos.

Contudo, o que seria um plano urbanístico de uma cidade? De acordo com Oliveira¹⁶ plano urbano é um instrumento importante que tem a função de cumprir o princípio da qualidade de vida. Vejamos:

[...] o planejamento urbano é uma ferramenta que tem como função garantir o cumprimento do princípio da qualidade de vida. Com a implantação adequada dos instrumentos do planejamento urbano, dos quais o Município tem à disposição os descritos no artigo 4º da Lei nº 10.257/01 – o Estatuto da Cidade –, é possível alcançar o equilíbrio entre a sociedade, a economia e o ambiente natural e proteger, não somente, a qualidade de vida dos que habitam a urbe, mas o planeta.

Diante do exposto, verifica-se que existe uma desarmonia entre ter um planejamento urbano e o emprego da desapropriação como forma de crescimento, ao passo que a desapropriação agride o existente desenvolvimento, encobrendo a falta de delimitação urbana em prol da expansão. Já o planejamento tem como propósito traçar crescimentos futuros, delineando áreas possíveis de eclosão, traçando metas para que a urbanidade se expanda sem agredir o direito de nenhum cidadão.

No Texto Constitucional observa um grande avanço no tratamento da política urbana, evoluindo grandiosamente no campo da ocupação racional do espaço urbano, faltando, porém, vontade política para efetuação das finalidades disposto na Carta Política do país.

¹⁵ SILVA; José Afonso *apud*; GAMA, Guilherme Calmon Nogueira Da. **Desapropriação urbanística - um instrumento jurídico de desenvolvimento urbano**. Revista de direito administrativo, Rio de Janeiro, v. 219, jan./mar. 2000.p.164

¹⁶OLIVEIRA; Gustavo Fialkowski De; PEREIRA, Daniela Dos Santos. **Função social da cidade e o planejamento urbano**. I congresso internacional de política social e serviço social: desafios contemporâneos. Londrina, p. 1-10, jul. 2015. Disponível em: <http://www.uel.br/pos/mestradoservicosocial/congresso/anais/Trabalhos/eixo9/oral/30_funcao_social_da_cidade....pdf>. Acesso em: 12 ago. 2017.

3. PLANO DIRETOR E A POLÍTICA URBANA COMO FORMA DE URBANIZAÇÃO

O Brasil no seu percurso histórico, pela falta de planejamento urbano, foi ineficiente na organização das cidades, ocasionando, conseqüentemente, a ocupação desordenada que nos deparamos atualmente.

Nos últimos tempos, além do grande crescimento nacional ter ampliando muito, muitas populações migraram para o Brasil, em busca de novas chances. Com isso, a falta de planejamento, de períodos atrás, atrelados a falta de infra-estrutura atual, acarretou num processo de descontrole urbano, causando impactos negativos ao meio ambiente e ferindo diversos direitos fundamentais do homem.

Devido aos impactos negativos, foram utilizados para a organização dos centros urbanos instrumentos jurídicos de controle severos, como a desapropriação, que buscava uma melhor organização dos centros urbanos. Contudo, foi a partir da falta de planejamento territorial que o homem percebeu a necessidade da utilização de um instrumento que contemplava o desenvolvimento harmônico dos centros urbanos, tanto do presente como do futuro.

Nesse sentido, o Estatuto da cidade e a Constituição Federal apontaram o plano diretor como ferramenta básica para a expansão urbana e para política de desenvolvimento das cidades.

Conforme preceitua Souza e Rodrigues¹⁷, “planejar o espaço urbano significa remeter ao futuro das cidades, buscando medidas de precaução contra problemas e dificuldades, ou ainda, aproveitando melhor possíveis benefícios.”

É efetivo que atualmente o plano diretor é o melhor meio para programar a ocupação de regiões, podendo prever as áreas de lazer, áreas que tem maiores demandas de crescimento, onde possui maior atividade industrial, conseguindo consolidar, dessa forma, uma meta de melhoria urbana, sem causar os problemas dos abarrotamentos dos centros urbanos que atualmente existem.

O poder público para a execução do planejamento urbano tem a seu dispor vários recursos das mais variadas formas de complexidade. A lei 10.257/01¹⁸ disciplina os seguintes instrumentos de planejamento urbano. Vejamos:

¹⁷ SOUZA E RODRIGUES *apud* SAYAGO, Doris; PINTO, Mariana Oliveira. **Plano Diretor: instrumento de política urbana e gestão ambiental**. Anais VI Encontro Nacional de Economia Ecológica. Brasília, 2005.p.6.

¹⁸BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 18 ago. 2017.

Art. 4º Para os fins desta Lei serão utilizados, entre outros instrumentos: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social; IV – institutos tributários e financeiros.

Ademais, o plano diretor previsto no art.40, *caputs*, da Lei 10.257/2000, também assegurado na Carta Magna no artigo 182, §1, apresenta o propósito de planejar o desenvolvimento e expansão urbana, que é uma mudança na qualidade de vida de todos e transformação da realidade urbana.

Conforme leciona José Afonso da Silva¹⁹:

O Plano Diretor apresenta vários aspectos: físico, social e administrativo-institucional. O aspecto físico diz respeito à ordenação do espaço municipal, traçando as localidades e zonas para diferentes usos. O aspecto social do plano diretor está relacionado à busca pela melhoria da qualidade da comunidade, mediante o planejamento dos espaços habitáveis. Por último, o aspecto administrativo institucional se refere ao meio de atuação urbanístico do Poder Público. Nesse sentido, o plano inclusive deve ser incluído na perspectiva mais ampla do planejamento municipal, “devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”

Portanto, o que podemos analisar é que os governes tem que estabelecer a administração do uso das terras, visto que, existem programas para elaborar o controle, então o porquê não utilizar.

É dentro desse ponto de vista que, podemos afirmar que o plano diretor é um primordial instrumento de efetivar o desenvolvimento das cidades, permitindo que se utilize o solo de forma regulamentar, criando espaços protegidos para crescimentos futuros, bem como, áreas de proteção ambientais, enfim, é um recurso estratégico que busca o desenvolvimento da cidade.

3.1. Estatuto da Cidade

A Constituição Brasileira foi uma das primeiras cartas políticas a inserir questões urbanísticas no seu Texto Magno, o qual foi tutelado no capítulo “Da Política Urbana”.

¹⁹SILVA, José Afonso; *apud* SAYAGO, Doris; PINTO, Mariana Oliveira. **Plano Diretor: Instrumento de Política Urbana e Gestão Ambiental**. AnaisVI Encontro Nacional de Economia Ecológica. Brasília, 2005.p.7.

Contudo, como já mencionado, os centros urbanos brasileiros já viam sofrendo imensos problemas urbanísticos, devido ao rápido crescimento sem que houvesse estrutura.

Porém, apenas em 2001, com o advento da Lei nº 10.257, de 10 de julho, surgiu para regulamentar as previsões Constitucionais sobre o direito urbanístico, previsto nos artigos 182 e 183. Com o advento da Lei 10.257/01, pode proporcionar aos centros urbanos uma melhor organização e um embasamento no desenvolvimento urbano.

Dessa forma, observa-se que o Estatuto da Cidade foi destinado a regulamentar a política de desenvolvimento habitacional e as políticas públicas, com o fim de, assegurar o direito à moradia e cidadania que são previstos como direitos universais.

Nas palavras de Edésio Fernandes²⁰:

O Estatuto da Cidade regulamentou e expandiu os dispositivos constitucionais sobre política urbana, além de ter explicitamente reconhecido o “direito à cidade sustentável” no Brasil. Essa lei federal resultou de um intenso processo de negociação de mais de dez anos, entre as forças políticas e sociais, e confirmou e ampliou o papel fundamental jurídico-político dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano, bem como na condução dos processos de desenvolvimento e gestão urbana.

Assim sendo, o Estatuto pode ser visto como um complexo de normas que permitem de maneira coerente e organizada obter um melhor aproveitamento do solo. Evidenciando o planejamento urbano como único método para que se possa ter um equilíbrio na vivência das cidades.

Ademais, o Estatuto também evidencia a importância de um gerenciamento democrático, onde permite aos habitantes participar nas aprovações coletivas de projetos para cidade, viabilizando que a infra-estrutura dos serviços públicos não concentre em pequenas áreas.

No entanto, para que isso realmente possa ocorrer é necessário que a população acompanhe o plano diretor das suas cidades, afim de, sanar as diferenças sociais, exigindo uma maior efetividade nas aplicações das diretrizes e instrumentos de políticas urbanas.

3.2. O objetivo do plano diretor nos municípios

²⁰EDÉSIO FERNANDES; *apud* JAKUBOSK, Adriéli Pelizzar; RAUBER, Elton Antonio; CABRAL, Francisco Leite. **Estatuto da Cidade e Plano Diretor: o que são e para que servem**. Faculdade de ciências contábeis e de administração do vale do juruema. Disponível em: <<http://www.site.ajes.edu.br/congre/arquivos/20160823223200.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2017. p.3.

O Estatuto da Cidade foi um dos primeiros elementos a consagrar a função do plano diretor para o crescimento organizado das cidades, demarcando seu principal objetivo, a expansão urbana, preservando a qualidade ambiental e obstando desenvolvimento informal da cidade.

Portanto, o plano diretor tem um papel fundamental, orientar o Poder Público nas soluções para as carências dos centros urbanos, intervindo no crescimento desenfreado e assegurando melhores condições para a população.

Conforme preceitua Moreira²¹:

É por intermédio do plano diretor é que se define a função social da propriedade e da cidade, cujo alcance se concretizará pela intervenção públicas na busca da redução de desigualdades, segregações e exclusões sociais, contribuindo decisivamente para a expansão da cidadania.

No artigo 30 da Carta Magna estabelece a competência do poder público de cada município para legislar sobre o desenvolvimento da política urbana, sendo nesse caso, o plano diretor a principal ferramenta para efetivação. Com relação à necessidade da implementação dessa ferramenta principal, no artigo 41 do Estatuto da Cidade²², determina a obrigatoriedade para algumas cidades. Vejamos:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.§ 3º As cidades de que trata o **caput** deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros.

²¹SERVIÇO GEOLOGICO DO BRASIL. **O plano diretor e as funções sociais da cidade**. Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/publique/media/plano_diretor_helion.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017. p.8.

²²BRASIL. **Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 21 ago. 2017.

Melhor esclarecendo, o Estatuto aponta como aspectos para o planejamento das cidades uma correta ordenação do uso do solo, uma ligação entre as atividades urbanas e rurais para que juntas se integrem para uma melhor utilização do espaço urbano, bem como, responsabiliza os municípios ao controle do aproveitamento do espaço, para que dessa forma, se tenha uma justa distribuição urbana, através de mecanismos de regularizações que informam as áreas em desenvolvimento, áreas que possuem um arriscado crescimento ou de baixa moradia, visando, portanto, evitar surpresas em relação ao crescimento desenfreado.

Dessa forma, o Plano Diretor possui peculiaridades em relação a sua execução, visto que, deve ser efetivado de acordo com as necessidades de cada Município, ficando vinculado a regramentos de leis específicas, conforme dispõe o Artigo 5º do Estatuto da Cidade²³.

Vejamos:

Art. 5ª Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

Pinheiro²⁴ acrescenta:

[...] Caberá a cada município, em função da sua realidade, escolher as diretrizes e os instrumentos mais apropriados para solucionar de forma criativa seus problemas. O interessante é que os instrumentos devem ser compatíveis com a realidade local e com os objetivos que se quer alcançar.

Portanto, percebemos que o Estatuto da Cidade é o meio para aplicabilidade do principal dispositivo para o planejamento da cidade, o plano diretor. Uma ferramenta primordial para organização dos centros urbanos, cabendo apenas ao poder público sua correta aplicação ao fim almejado.

Não obstante, o que percebemos é falta de interesse do poder público para uma melhor organização urbana, ou seja, os agentes públicos vêm a elaboração desse instrumento, apenas como uma obrigatoriedade da lei, e não como um processo democrático de gestão urbana.

²³BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 21 ago. 2017.

²⁴PINHEIRO; *apud*, ARAUJO, Raimundo Nonato De. **O plano Diretor e seu papel relevante para as cidades brasileiras. gestão pública municipal: o plano diretor e seu papel relevante perante a formatação atual das cidades brasileiras.** Artigos, Piracuruca. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/academico/o-plano-diretor-e-seu-papel-relevante-para-as-cidades-brasileiras/80976/>>. Acesso em: 22ago. 2017.

3.3. A importância da gestão participativa

Entre os fundamentos legais do Estatuto da Cidade²⁵, no artigo 2º, *caput*, II, encontramos a gestão democrática municipal como diretriz para a população participar das tutelas jurídicas políticas do planejamento urbano.

Vejamos:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais.

[...]

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Tal ferramenta é de suma importância, onde a população juntamente com o poder público possa agir em prol de uma cidade mais democrática. Além disso, esse instrumento age de forma eficaz para induzir o poder público a trabalhar de forma mais transparente. Apesar disso, a gestão democrática não é uma realidade atual da cidade, visto que, atualmente a carência nas participações da população é considerável, tanto pela falta de conhecimento sobre essa previsão legal, como falta de informações sobre quando haverá reuniões para debater sobre tais assuntos.

A gestão participativa assegura a participação da população, associações representativas, como os conselhos de bairro, e ou qualquer interessado no acompanhamento de projetos para o crescimento da cidade. Pois, de acordo com o Estatuto a única maneira de mudarmos os centros urbanos caóticos, é inserindo justiça social e igualdade com a participação de todos os cidadãos.

Nos dizeres de Marcelo Lopes de Souza²⁶:

Mudar a cidade é uma tarefa coletiva. Esta frase, em qualquer circunstância uma obviedade, adquire maior conteúdo de verdade sob um ângulo autonomista, de vez que não se tratará, então de impor soluções de cima para baixo, mas de construí-las democraticamente... [...] O planejamento e a gestão urbanos, por tudo isso em face de tudo isso, são, no sentido mais profundo possível, políticos, ou um conhecimento técnico-científico mobilizado para alterar constelações de poder.

²⁵BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm>. Acesso em: 21 ago. 2017.

²⁶SOUZA, Marcelo Lopes de, *apud*, SANTIN, Janaína Rigo; MARANGON, Elizete Gonçalves. **O estatuto da cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir**. História. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/his/v27n2/a06v27n2.pdf>>. Acesso em: 23ago. 2017. p.100.

Nesse exposto, percebemos que o ambiente urbano é um grande desafio para todos, visto que, é um meio comum a humanidade, com isso, a política urbana deve avançar nos caminhos da gestão democrática, permitindo a participação de todos, garantindo o processo de urbanização de forma organizada até para as áreas menos favorecidas, ou seja, efetivando os presentes instrumentos de políticas urbanas, afim de, garantir o direito de construir, sem a necessidade futura de retirar tal direito pelo pretexto da garantia do interesse público sobre o privado.

Noutro pórtico, o artigo 43 da Lei n. 10.257/2001, traz os instrumentos que garante a efetivação da gestão participativa, vejamos: conferências sobre assuntos de interesse urbano e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências e consultas públicas, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Além desses dispositivos a Constituição Federal também sugere instrumentos de gestão democrática, que são o referendo popular e o plebiscito.

Os órgãos colegiados de política urbana são conselhos nacionais que propõem diretrizes aos governos das cidades e municípios concernentes a política urbana e ordenamento territorial, eles conselhos podem ter atribuições tanto consultivas como deliberativas. São compostos de representantes do poder executivo, legislativo e judiciário e sua maior parte deve ser constituída de representantes da sociedade civil. Para ser instituído esse tipo de colegiado é necessária uma lei própria ou poderá ter previsão no plano diretor da cidade para sua instituição e funcionalidade.

Os debates, audiências e consultas públicas são reuniões que visa à elaboração de planos diretores participativos, análises e implantações de políticas urbanas. É necessário que o plano diretor oriente os temas que seja pautado nessas reuniões, podendo ser realizadas também por meio de consultas lançadas em jornais e internets. Tem abrangência local, podendo ser efetivado em bairros.

As conferencias sobre assunto de interesse urbano difere dos debates e audiências devido à necessidade de pauta, por ser um assunto que será discutido e votado, além de estabelecer relevância no marco da política urbana por se tratar de debates entre o conjunto de setores da cidade.

A iniciativa popular de projeto de lei, programas, e de planos para o desenvolvimento urbano, são conquistas da população desde 1987. São projetos de lei apresentado ao legislativo Municipal e promulgado pelo executivo para aprovação de projetos requeridos pela população.

Por fim, o referendo popular e plebiscito, diferente da iniciativa popular de projeto de lei, aqui as consultas são feitas a população, para que o povo delibere sobre a matéria de acentuada relevância.

Pelo exposto, surpreendemos com tantos dispositivos integrando a participação popular nas decisões acerca do processo de urbanização. Contudo, a falta de interesse político em integralizar tais direitos juntamente com a falta de conhecimento acaba tornando tais dispositivos apenas acessórios de lei. Portanto, é interessante que todos possam construir a cidade, pois o homem vive do meio, e por isso necessita cuidar do meio, logo é imprescindível a participação da população para que seja estabelecido, por meio dos agentes públicos, comportamentos que visem implementar a atuação das normas legais.

4. O PLANO DIRETOR E A POSSÍVEL ELIMINAÇÃO DA DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA

A notoriedade do plano diretor está estampada na Constituição Federal de 1988, um instrumento que ganhou um capítulo específico no Texto Magno sobre as diretrizes de um bom funcionamento da política urbana, estabelecendo obrigatoriedade para todas as cidades que possuem população com mais de 20.000 mil habitantes.

Outra lei complementar veio para integralizar a importância da organização da cidade, o Estatuto da Cidade, ampliando no seu artigo 41 a indispensabilidade dos centros urbanos organizarem suas áreas de relevante crescimento populacional, interesse turístico e que possui grande desenvolvimento econômico.

Sob essa perspectiva, o Plano Diretor se tornou o protetor dos centros urbanos e dos cidadãos que vivem nas cidades. Contudo, o que percebemos na prática tem sido totalmente diferente, devido alguns fatores, como: as práticas que favorecem as decisões tomadas por setores da administração pública, ligadas, muitas vezes, por questões políticas e o descaso dos governantes na efetivação do Plano Diretor.

Frequentemente, governantes prometem crescimentos, investimentos em áreas sem analisar os riscos que poderá apresentar futuramente para outras áreas. Visto que, o crescimento da cidade se dá de forma complexa. É necessário investir em determinados lugares, mas entendendo as futuras mudanças de outras localidades.

A desapropriação em prol do crescimento urbano é um dos acidentes causados pela má organização urbana e o descontrole sobre o uso da terra. Ao passo que, para propiciar a implantação de melhorias urbanas, preservação do meio ambiente, a desapropriação, não necessariamente é o meio mais viável para o Estado conseguir o fim almejado. Pois como já visto, o Plano diretor é o principal instrumento que uma cidade pode ter para a orientação do crescimento urbano, sem a necessidade de deixar crescer para depois retirar.

É nesse contexto da falta de organização populacional que temos o exemplo da cidade do Natal/RN, que após 10 (dez) anos de espera, em 2017 foi anunciada a construção de duas passarelas de pedestres mais um complexo viário na altura do gancho de igapó, da cidade. Segundo notícias de jornais de grande circulação e opiniões de engenheiros a obra irá melhorar a vida de pedestres, engarrafamentos e melhorar o fluxo para a população que vai para o aeroporto de Natal.

Contudo, a implementação da obra ficou parada há dez anos, juntamente com esse tempo o crescimento da área mudou bastante. Muitas famílias, daquela localidade, vivem do comércio, criaram raízes, pois viram crescimento econômico naquela área, contudo há 10 anos o Estado sabia que parte daquela localidade seria retirada em “prol do crescimento urbano”.

O Estado visando diminuir problemas como desafogar o trânsito deliberou a obra, porém tais problemas que serão minimizados atualmente, já existiam há tempos, contudo, por falta de investimentos, ou interesses políticos, só agora houve iniciativa para começar o processo de urbanização. E nesse processo que várias famílias serão retiradas de suas residências e ou comércio para propiciar o crescimento urbano da área.

Entretanto, o que está em jogo não é a extinção do instituto da desapropriação, mas apresentar ressalvas a ele, numa perspectiva de melhorá-lo. Pois, como verificado acima é um importante meio para que o Estado em casos específicos possa utilizar como forma de sanção, para impor limites aos cidadãos no uso de suas propriedades. No entanto, utilizar a desapropriação como forma de urbanização fere a garantia da inclusão social, dignidade,

moradia, enfim, Direitos Fundamentais, que são inerentes ao status de ser humano, principalmente fere as diretrizes do plano diretor.

No caso do plano diretor da cidade do Natal, temos nos artigos 1º e 2º da Lei complementar Nº 082 de 21 de junho de 2007²⁷, os objetivos e diretrizes da política urbana. Vejamos:

Art. 1º - O Plano Diretor da Cidade do Natal é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano sustentável do Município, bem como de orientação do desempenho dos agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão do espaço urbano.

Art. 2º - O Plano Diretor tem como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais, e ambientais da cidade e da propriedade, garantindo um uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do seu território, de forma a assegurar a todos os seus habitantes, condições de qualidade de vida, bem-estar e segurança, conforme dispõem os artigos 118 e 119 da Lei Orgânica do Município do Natal.

Nota-se, pelos objetivos elencados uma clara falha do princípio da eficiência do Estado, no tocante ao planejamento da política de desenvolvimento urbano da cidade, o Estado, como garantidor da qualidade de vida, bem-estar e segurança, ficou inerte e não interferiu no crescimento urbano do centro de Igapó, permitindo que a área se expandisse, mesmo sabendo que o local seria utilizado para mobilidade urbana.

Sendo assim, através de uma dedução lógica, podemos concluir que a falta de efetivação do Plano Diretor trará as cidades falsos crescimentos urbanos, visto que, as expansões de determinadas áreas serão marcadas por ocultas violações de direitos fundamentais em prol da utilidade pública da cidade. Contudo, como já demonstrado no presente artigo, o Estado possui atualmente vários outros aparatos para que consiga crescer, desenvolver sem a necessidade de desconstruir.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se ao longo desse artigo que o conceito de propriedade mudou com o passar dos tempos. A propriedade que era tida como um bem necessário para a garantia da sobrevivência do grupo familiar, tida como um direito quase absoluto foi remodelado para um direito que visa o bem da coletividade, tornando-a um bem comum e fundamentada na Constituição Federal, como um direito individual condicionado ao bem-estar social.

²⁷ NATAL, Rio Grande do Norte. **Lei complementar nº 082, de 21 de junho de 2007**. Disponível em: <https://www.natal.rn.gov.br/semurb/paginas/file/.../24_plano_diretor.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2017.

Essa modificação no conceito de propriedade foi devido à necessidade do Estado em gerir melhor a organização das cidades, e foi a partir dessa deficiência que criou o instituto da desapropriação, no qual constitui umas das mais severas formas de intervenção do Estado, por se basear na transferência de determinado bem privado, do seu proprietário, para fazer parte do patrimônio público em nome do interesse da coletividade, possuindo uma falsa idéia de transferência do bem, visto que, não existe uma transição ou uma entrega do bem, mas sim a retirada compulsória, onde o proprietário é constrangido a ceder a sua propriedade em prol do interesse público.

É certo que, o Estado necessita de ferramentas para administrar seu território, impondo limites, sanções e intervindo quando necessário para atender o bem social. Ou seja, o Estado tem o dever de criar e organizar seus respectivos distritos, de acordo com a legalidade, de forma que essa organização traga benefícios à sociedade.

Contudo, é por consequência de tal ato, fundamentado no interesse público, obrigando o proprietário a transferir seu bem ao Estado, que verificamos diversos impactos aos particulares, que ao invés de se beneficiarem com o crescimento das grandes obras públicas acabam abandonados pelo Estado, recebendo um valor irrisório pelos seus bens e tendo que recomeçar uma nova vida, atividade, emprego, ou seja, outras formas de subsistência.

Quando a desapropriação é pautada como instrumento para gestão de território padece de alguns vícios constitucionais, visto que, a desapropriação só pode ser considerada legítima se reunir a utilidade pública, compreendendo-se em tal requisito a necessidade pública, e o interesse social, ao passo que a desapropriação urbanística se máscara de intervenção fundamental, contudo, é devido à falta de Políticas Urbanas que nasce a necessidade de desapropriar.

Isto é, quando a desapropriação torna-se um instrumento urbanístico imprescindível do administrador dos territórios urbanos, para executar a política de crescimento urbano, admitindo a ordenação física e social da cidade apenas por meio de imposições extras fiscais, servidões administrativas, limitações de uso e principalmente pelas desapropriações, acabam violando, dessa forma, o direito fundamental da propriedade.

É certo que o crescimento desenfreado dos centros das cidades provoca implicações, como a segregação de comunidades e outros obstáculos causados pela urbanização sem planejamento.

Contudo, as questões da organização da cidade vêm adquirindo um papel predominante na determinação das políticas públicas, com o intuito de se buscar o equilíbrio social. Visto que a Política Urbana é uma ferramenta urgentíssima a ser aplicada no

desenvolvimento dos centros urbanísticos, com o fim de cumprir as regras e princípios estampado na Constituição.

Por isso, para que seja possível uma organização da cidade sem a necessidade desmedida de desconstruir pólos, é que o planejamento urbano prevalece. O planejamento urbano visa à organização dos aspectos espaciais e físicos, juntamente com a elaboração do Plano Diretor, intra-urbano, que possua características de generalidade e a longevidade para posteriores revisões e análises, examinando também os programas de renovação e os aspectos financeiros, bem como, executar o papel de documento que prevê objetivos, finalidades, diagnóstico, estratégias, metas, modos e mecanismos de controle da política urbana.

Visto que, pelos institutos legais percebemos que é imperioso o a desapropriação, quando analisada junto com a possibilidade do Estado intervir no bem para suprir o bem estar da sociedade, ou seja, quando o Estado para poder alcançar um fim almejado pelo bem da coletividade ele poderá corromper um direito fundamental do cidadão, o direito à propriedade, em prol da utilidade pública.

Contudo, o que o presente estudo tenta mostrar é que todo esse poder império poderá ser reduzido se o poder público disciplinar o desenvolvimento urbano por meio da Política Urbana, onde na própria CF/88 prevê como sendo um meio para assegurar o crescimento urbano e a ocupação do solo de forma racional.

A política Urbana constitui-se, sem dúvida, em um importante avanço para uma gestão urbana mais democrática. No entanto, é necessária a efetivação do poder público, cabendo a eles colocar em prática o plano diretor, instituto que além de respeitar as diretrizes constitucionais e legais, também tem a particularidade de ser específico para cada município.

Pois, como observamos atualmente os problemas das cidades são cada vez maiores todos ocasionando lesões ao atributo da dignidade da pessoa humana, ferindo, os Direitos Fundamentais positivados no Texto Magno, e, também, os Direitos Humanos, normas da esfera internacional, impossibilitando a garantia aos moradores das cidades do mínimo existencial. Por tal motivo, que o mínimo que os governantes fizerem para diminuir tantas intervenções nos direitos fundamentais dos cidadãos, utilizando alternativas pautadas na lei para estruturar os centros urbanos sem lesionar prerrogativas, com certeza trará uma concretização das funções sociais da cidade e da própria função social da propriedade urbana.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAUJO, Raimundo Nonato De. **O plano diretor e seu papel relevante para as cidades brasileiras. gestão pública municipal: o plano diretor e seu papel relevante perante a formatação atual das cidades brasileiras.** Artigos, Piracuruca. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/artigos/academico/o-plano-diretor-e-seu-papel-relevante-para-as-cidades-brasileiras/80976/>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

BIBLIOTECA VIRTUAL DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração de direitos do homem e do cidadão - 1789.** Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Documentos-antiores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/declaracao-de-direitos-do-homem-e-do-cidadao-1789.html>>. Acesso em: 09 ago. 2017.

BRAGA, Roberta Chaves. **Direito De Propriedade e a Constituição Federal De 1988. Monografia.** Especialização. Escola Superior da Magistratura.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 08 ago. 2017.

BRASIL. **Decreto Lei nº 3.365, De 21 De Junho De 1941.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3365.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.257, De 10 De Julho De 2001.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 18 ago. 2017.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 21 ago. 2017

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 21 ago. 2017.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm>. Acesso em: 10 ago. 2017.

DEMARTINI, Vanessa Luísa. **Desapropriação judicial: as controvérsias do artigo 1.228, §§ 4.º e 5.º do código civil.** Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2010_1/vanessa_demartini.pdf>. Acesso em: 19 set. 2017.

GAMA, Guilherme Calmon Nogueira Da. **Desapropriação urbanística - um instrumento jurídico de desenvolvimento urbano.** Revista de direito administrativo, Rio de Janeiro, v. 219, jan./mar. 2000.

JAKUBOSK, Adriéli Pelizzar; RAUBER, Elton Antonio; CABRAL, Francisco Leite. **Estatuto da cidade e plano diretor: o que são e para que servem.** Faculdade de

ciências contábeis e de administração do vale do juruema. Disponível em: <<http://www.site.ajes.edu.br/congre/arquivos/20160823223200.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

JUSBRASIL. **Desapropriação Conceito, requisitos e panorama geral.** Disponível em: <<https://mcristina.jusbrasil.com.br/artigos/146506504/desapropriacao>>. Acesso em: 09 ago. 2017.

NATAL, Rio Grande do Norte. **Lei complementar nº 082, de 21 de junho de 2007.** Disponível em: <https://www.natal.rn.gov.br/semurb/paginas/file/.../24_plano_diretor.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2017.

NOGUEIRA, Thiago Fuster; FERREIRA, Francisco Rafael. **O Instituto Da Desapropriação Na Atualidade – Análise Doutrinária E Jurisprudencial.** Disponível em: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:SZuHqVMdWwQJ:revistaunar.com.br/juridica/documentos/vol6_n2_2013/desapropriacao.pdf+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-b-ab>. Acesso em: 09 ago. 2017.

OLIVEIRA, Gustavo Fialkowski De. PEREIRA, Daniela Dos Santos. **Função Social Da Cidade e o Planejamento Urbano.** I Congresso Internacional De Política Social E Serviço Social: Desafios Contemporâneos. Londrina, p. 1-10, jul. 2015. Disponível em: <http://www.uel.br/pos/mestradoservicosocial/congresso/anais/Trabalhos/eixo9/oral/30_funcao_social_da_cidade....pdf>. Acesso em: 12 ago. 2017.

SAYAGO, Doris; PINTO, Mariana Oliveira. **Plano Diretor: instrumento de política urbana e gestão ambiental.** Anais VI Encontro Nacional de Economia Ecológica. Brasília, 2005.p.6.

SERVIÇO GEOLOGICO DO BRASIL. **O plano diretor e as funções sociais da cidade.** Disponível em: <http://www.cprm.gov.br/publique/media/plano_diretor_helion.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2017.

TAKOI, Sergio Massaru. **Plano diretor.** Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11338&revista_caderno=4%3E>. Acesso em: 08 ago. 2017.

SANTIN, Janaína Rigo; MARANGON, Elizete Gonçalves. **O estatuto da cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/his/v27n2/a06v27n2.pdf>>. Acesso em: 23 ago. 2017.