

Vol 5 Issue 2 Nov 2015

ISSN No : 2249-894X

*Monthly Multidisciplinary
Research Journal*

*Review Of
Research Journal*

Chief Editors

Ashok Yakkaldevi
A R Burla College, India

Flávio de São Pedro Filho
Federal University of Rondonia, Brazil

Ecaterina Patrascu
Spiru Haret University, Bucharest

Kamani Perera
Regional Centre For Strategic Studies,
Sri Lanka

Welcome to Review Of Research

RNI MAHMUL/2011/38595

ISSN No.2249-894X

Review Of Research Journal is a multidisciplinary research journal, published monthly in English, Hindi & Marathi Language. All research papers submitted to the journal will be double - blind peer reviewed referred by members of the editorial Board readers will include investigator in universities, research institutes government and industry with research interest in the general subjects.

Advisory Board

Kamani Perera Regional Centre For Strategic Studies, Sri Lanka	Delia Serbescu Spiru Haret University, Bucharest, Romania	Mabel Miao Center for China and Globalization, China
Ecaterina Patrascu Spiru Haret University, Bucharest	Xiaohua Yang University of San Francisco, San Francisco	Ruth Wolf University Walla, Israel
Fabricio Moraes de Almeida Federal University of Rondonia, Brazil	Karina Xavier Massachusetts Institute of Technology (MIT), USA	Jie Hao University of Sydney, Australia
Anna Maria Constantinovici AL. I. Cuza University, Romania	May Hongmei Gao Kennesaw State University, USA	Pei-Shan Kao Andrea University of Essex, United Kingdom
Romona Mihaila Spiru Haret University, Romania	Marc Fetscherin Rollins College, USA	Loredana Bosca Spiru Haret University, Romania
	Liu Chen Beijing Foreign Studies University, China	Ilie Pinte Spiru Haret University, Romania
Mahdi Moharrampour Islamic Azad University buinzahra Branch, Qazvin, Iran	Nimita Khanna Director, Isara Institute of Management, New Delhi	Govind P. Shinde Bharati Vidyapeeth School of Distance Education Center, Navi Mumbai
Titus Pop PhD, Partium Christian University, Oradea, Romania	Salve R. N. Department of Sociology, Shivaji University, Kolhapur	Sonal Singh Vikram University, Ujjain
J. K. VIJAYAKUMAR King Abdullah University of Science & Technology, Saudi Arabia.	P. Malyadri Government Degree College, Tandur, A.P.	Jayashree Patil-Dake MBA Department of Badruka College Commerce and Arts Post Graduate Centre (BCCAPGC), Kachiguda, Hyderabad
George - Calin SERITAN Postdoctoral Researcher Faculty of Philosophy and Socio-Political Sciences Al. I. Cuza University, Iasi	S. D. Sindkhedkar PSGVP Mandal's Arts, Science and Commerce College, Shahada [M.S.]	Maj. Dr. S. Bakhtiar Choudhary Director, Hyderabad AP India.
REZA KAFIPOUR Shiraz University of Medical Sciences Shiraz, Iran	Anurag Misra DBS College, Kanpur	AR. SARAVANAKUMARALAGAPPA UNIVERSITY, KARAIKUDI, TN
Rajendra Shendge Director, B.C.U.D. Solapur University, Solapur	C. D. Balaji Panimalar Engineering College, Chennai	V.MAHALAKSHMI Dean, Panimalar Engineering College
	Bhavana vivek patole PhD, Elphinstone college mumbai-32	S.KANNAN Ph.D , Annamalai University
	Awadhesh Kumar Shirotriya Secretary, Play India Play (Trust), Meerut (U.P.)	Kanwar Dinesh Singh Dept.English, Government Postgraduate College , solan

More.....

**Address:-Ashok Yakkaldevi 258/34, Raviwar Peth, Solapur - 413 005 Maharashtra, India
Cell : 9595 359 435, Ph No: 02172372010 Email: ayisrj@yahoo.in Website: www.ror.isrj.org**



POLÍTICA HABITACIONAL COMO EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA EM RONDÔNIA, SUDOESTE DA AMAZÔNIA, BRASIL



André Bonifácio Ragnini¹ ; Antônio Paulo dos Santos Filho² ; Carlaile Largura do Vale³ ;
Graciela Flávia Hack⁴ ; Jane Aparecida Nunes de Araújo⁵ and Simone Marçal Quintino⁶

¹Graduado em Direito pela Universidade de Alfenas. cursou o Complexo Jurídico Damásio de Jesus. Advogado registrado na Ordem dos Advogados do Brasil desde 1999. Pós-Graduado em Direito Tributário pela Universidade Cândido Mendes. Mestre em Administração pela FEAD/MG.

²Advogado, ex Procurador do Município de Cacoal/RO, cursou Escola de Magistratura do Estado de Rondônia, especialista em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Rondônia em Cacoal, Especialista em Metodologia e Didática do Ensino Superior pela União da Escola Superior de Cacoal - UNESC, Pós-Graduando em Direitos Humanos e Segurança Pública pela Universidade Federal de Rondônia - UNIR em Porto Velho.

³Mestre em Administração pela FEAD/MG. Graduado em Ciência da Computação pela Universidade de Cuiabá - UNIC. Professor da Fundação Universidade Federal de Rondônia - Departamento Acadêmico do Curso de Engenharia de Produção, Campus de Cacoal. Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Ensino, Fundamento e Aplicação da Ciência e Matemática - GPEFACIM.

⁴Especialista em Direito Tributário pela UNAMA e Especialista em Direito Público pela UNIDERP. Professora da Fundação Universidade Federal de Rondônia - Departamento Acadêmico do Curso de Direito, Campus de Cacoal. Ex assistente de Promotoria de Justiça e ex analista processual do Ministério Público do Estado de Rondônia.

⁵Mestre em Administração pela FEAD/MG. Professora da Fundação Universidade Federal de Rondônia - Departamento Acadêmico do Curso de Administração, Campus de Cacoal. Vice-coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas em Administração de Cacoal - GEPAC.

⁶Aluna do doutorado em Desenvolvimento Regional o Meio Ambiente pela UNIR. Professora da Fundação Universidade Federal de Rondônia - Departamento Acadêmico do Curso de Administração, Campus de Cacoal. Pesquisadora no Grupo de Estudos e Pesquisas em Administração de Cacoal - GEPAC e Centro de Estudos Socioambientais - CECISA.

RESUMO

O artigo tem como objetivo analisar se a política habitacional de interesse social do município de Cacoal, Estado de Rondônia (Sudoeste da Amazônia, Brasil) tem cumprido com a função social da propriedade, no eixo do planejamento urbano. A pesquisa realizada teve caráter descritivo, com abordagem qualitativa e com método de pesquisa de análise de conteúdo. As técnicas de coletas de dados utilizadas foram pesquisa bibliográfica, entrevista semiestruturada e pesquisa documental. No que diz respeito ao referencial teórico, foram abordados os aspectos formais do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor, e os aspectos conceituais da Função Social da Propriedade, do Direito de Propriedade e do



Planejamento Urbano, bem como aspectos de políticas públicas. Os resultados mostram que o município de Cacoal tem algumas estratégias que auxiliam na questão habitacional da cidade, que favorecem em especial a população de baixa renda, não obstante, em análise a principal estratégia, que é o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Cacoal – PLHIS/C, constatou-se o não cumprimento das metas estabelecidas. Entre outros, os principais problemas são os seguintes: ausência de um planejamento efetivo quanto à política habitacional urbana para as áreas de interesse social, priorizando a questão; carência de investimentos próprios do município para solucionar ou ao menos minorar o déficit habitacional urbano; número insuficiente de pessoal capacitado; falta de um setor específico e

exclusivo para solução do problema habitacional, e por fim; falta de comunicação e articulação entre as inúmeras secretarias que gerem o assunto. Tais ocorrências causam impactos sociais e econômicos, criando novas dificuldades a serem enfrentadas, além das já existentes.

Palavras-Chave: Estatuto da Cidade, Plano Diretor, Política habitacional e função social da propriedade urbana.

1 INTRODUÇÃO

A finalidade da pesquisa foi demonstrar se a política habitacional urbana do município de Cacoal cumpre com a função social da propriedade, através da análise das estratégias aplicadas neste sentido, em especial do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Cacoal – PLHIS/C. Não será foco desta pesquisa a análise das políticas públicas quanto as áreas que não sejam de interesse social, ou seja, que não beneficie a população de baixa renda. Igualmente não será objeto desta pesquisa a análise da política habitacional na área rural. Outras pesquisas já realizadas serão úteis para o deslinde da análise deste caso, além de Santos (2009) e Mancini (2009).

Entende-se por população de baixa renda conforme o disposto no artigo 41, §3º do Plano Diretor Municipal: “na execução de programas habitacionais, o Município atenderá como demanda habitacional prioritária a parcela da demanda por habitação de interesse social destinada à população com renda familiar igual ou inferior a 03 (três) salários mínimos”. Como atualmente o salário mínimo é de R\$ 724,00 (setecentos e vinte e quatro reais), considera-se de baixa renda aquele que percebe remuneração mensal de até R\$ 2.172,00 (dois mil cento e setenta e dois reais) (PREFEITURA MUNICIPAL DE CACOAL, 2006).

Já no Programa Minha Casa, Minha Vida, do governo federal, de acordo com o art. 1º desta lei (Lei n. 11.977/2009) tem por finalidade: “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais ou requalificação de imóveis urbanos e produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais)” (BRASIL, 2009).

Diante disso, poderia parecer à primeira vista um impasse entre a legislação municipal e a federal, todavia, não prepondera tal ocorrência, já que quando se tratar de recursos municipais será aplicado a norma municipal, com um teto de valor menor, e quando for recursos federais será aplicada a norma federal, com um teto maior. Relevante salientar que ambas as normas utilizam o termo “renda familiar”, sendo assim, não se trata de remuneração de uma única pessoa, mas sim de todos os membros que residem naquele local somado os valores que todos da família recebem.

Portanto, constata-se, no município pesquisado, que uma família com três (03) pessoas, sendo que todas percebem cada uma um (01) salário mínimo, esta é considerada de baixa renda, já que a legislação municipal declara que a renda da família em um todo não pode ultrapassar R\$ 2.172,00 (dois mil cento e setenta e dois reais).

Quanto à função social da propriedade urbana, este termo somente encontrou uma definição consistente na Constituição Federal de 1988, no art. 182, § 2º, que estabeleceu: “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Sendo assim, a lei maior brasileira condicionou a existência do plano diretor nas cidades voltadas às questões urbanísticas, para esta norma definir quais seriam as exigências a serem atendidas pelo município com objetivo de cumprimento da função social da propriedade urbana (BRASIL, 1988).

Como não é possível falar em função social da propriedade urbana sem falar em plano diretor e

para melhor análise desta pesquisa, relevante esclarecer que o plano diretor se caracteriza como um projeto municipal, aprovado por lei, que dispõe sobre a política urbana da cidade, organizando o funcionamento e o seu crescimento, trata-se de um plano de planejamento para o bem estar dos municípios brasileiros.

Ainda, sobre a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXIII, declara em caráter obrigatório que a propriedade deverá atender a sua função social, concedendo uma nova diretriz à propriedade, pois além de um direito, vinculou que qualquer imóvel urbano teria que cumprir a função social (BRASIL, 1988).

É relevante dizer que a exigência do cumprimento da função social da propriedade urbana, para fins de moradia, surgiu para atender ao clamor da sociedade, em especial aquela de baixa renda, ensejando, por exemplo, uma reforma urbana quanto aos imóveis vazios e subaproveitados, bem como para uma melhor e eficaz política habitacional de interesse social.

O governo brasileiro diante da dificuldade de controlar e gerir o grande desenvolvimento urbano ocorrido nas últimas décadas, e visando alcançar o desenvolvimento sustentável, entendeu a necessidade de elaborar regras e metas, através da elaboração de um projeto global, para a preservação do direito de propriedade (PREFEITURA MUNICIPAL DE CACOAL, 2009). Esse projeto denominou-se plano diretor, que se tornou obrigatório, conforme exigência disposta no art. 182, § 1, da CF/88: “o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.” O município de Cacoal, localizado no Estado de Rondônia, objeto deste estudo, pelo último senso do IBGE realizado em 2010, conta com uma população de 78.574 (setenta e oito mil, quinhentos e setenta e quatro) habitantes, sendo assim, insere-se no rol dos municípios em que é exigível a elaboração do plano diretor (PREFEITURA MUNICIPAL DE CACOAL, 2009).

Diante da exigência legal do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de Cacoal foi aprovado pela Lei Municipal n. 2.016, de 29.8.2006, sendo objeto de reforma pela Lei Municipal n. 2.807, de 17.5.2011, que vigora atualmente (PREFEITURA MUNICIPAL DE CACOAL, 2009). Importante salientar que a cidade de Cacoal é um importante polo econômico e político do Estado de Rondônia, e principalmente em relação à região onde se encontra localizada, já que é a maior entre inúmeras outras cidades circunvizinhas, atendendo a estas tanto no comércio, em serviços, bem como em rota de saída e chegada ao restante do país, já que a cidade tem aeroporto, com voos diários para outros Estados brasileiros. Tornou-se igualmente em um centro regional de saúde e educacional, com um enorme potencial de crescimento.

Nesse contexto de crescimento, encontra-se o município em questão com um déficit habitacional urbano de interesse social, ou seja, da população de baixa renda. Como outras razões deste déficit estão à ausência de pessoal junto aos órgãos públicos voltado especificamente para a questão habitacional, morosidade e burocracia do sistema, captação de recursos de forma ineficiente e a existência de poucos programas inseridos no setor (PREFEITURA MUNICIPAL DE CACOAL, 2009). Com isso a política habitacional merece uma atenção especial neste município, especialmente no que concerne ao cumprimento da função social da propriedade urbana.

A busca de soluções para os problemas de ocupação urbana, com o fim de resgatar a dignidade e a cidadania de indivíduos excluídos socialmente, através da moradia, com a construção de casas populares por meio do planejamento urbano, é medida necessária para a criação de políticas públicas eficazes para melhoria da qualidade de vida dos munícipes.

Importante esclarecer que não é apenas com a construção de unidades habitacionais em áreas que não atingiram a função social da propriedade urbana que se resolve os problemas habitacionais de

um município, mas sim através de muitas outras realizações, tais como a regularização de áreas de interesse social ainda não tituladas, da qual cidadãos residem, a doação de terrenos para construção de casas para a população mais carente, entre inúmeras outras políticas públicas possíveis (PREFEITURA MUNICIPAL DE CACOAL, 2009).

Considerando que não foi encontrada qualquer análise de dados neste sentido realizado no município de Cacoal, e diante da importância da matéria para os pequenos municípios brasileiros, que representam a grande maioria deste país, essa pesquisa buscará responder: as exigências fundamentais de ordenação da cidade, contidas no plano diretor vigente do município de Cacoal, atingem a função social da propriedade por meio do eixo planejamento urbano, mais especificadamente quanto à política habitacional de interesse social?

O objetivo geral do artigo foi analisar se a implementação do Plano Diretor do município de Cacoal tem cumprido com a função social da propriedade quanto à política habitacional de interesse social contidas no eixo planejamento urbano e os objetivos específicos: comparar se o Plano Diretor Municipal atende as exigências do Estatuto da Cidade (Lei Federal) no tocante ao atendimento da função social da propriedade; identificar as diretrizes indutoras da função social da propriedade no Plano Diretor Municipal; analisar as estratégias implementadas em Cacoal para a efetivação da política habitacional urbana de interesse social contidas no Plano Diretor vigente, ou em normas específicas do Município, com objetivo do cumprimento da função social da propriedade.

Diante disso, a discussão em torno do atendimento da função social da propriedade privada urbana, é pouco mencionada nos artigos e bibliografias, o que torna relevante a pesquisa no meio acadêmico, uma vez que se pretende discutir que o não atendimento a esta diretriz causa impactos negativos de desenvolvimento para a sociedade, ofendendo a dignidade humana e a cidadania dos cidadãos, o meio ambiente local, e ao cumprimento das exigências legais, entre outras.

Tal pesquisa também contribuirá para que outros municípios questionem sua gestão e seu planejamento urbano, por intermédio do plano diretor e outras normas legais, bem como o incentivo a criação de PLHIS, motivando assim à melhoria dos serviços postos à disposição da coletividade quanto à política habitacional urbana, além de estimular o aprofundamento teórico sobre o tema. Da mesma forma, irão sugerir alternativas para os desafios emergentes de planejamento e de gestão, tanto aos servidores municipais, bem como aos gestores locais e demais interessados.

2 MARCO TEÓRICO

2.1 Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade é uma Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, e estabelece diretrizes gerais da política urbana no Brasil. O parágrafo único do art. 1º do referido Estatuto “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001).

Os arts. 182 e 183 da Constituição Federal traçaram as bases da organização fundiária urbana a serem implantadas no país:

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

(...)

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua

família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (BRASIL, 1988).

O Estatuto da Cidade regulamentou a Constituição Federal de 1988 no que trata da política urbana. Sendo uma lei federal, esta norma define de modo geral as diretrizes de políticas urbanas a serem aplicadas nos municípios brasileiros (SANT'ANA, 2006).

Silva (2010) destaca que o Estatuto da Cidade é mais completo do que a Constituição Federal, pois prevê entre seus instrumentos da política urbana: (a) planos nacionais e regionais e ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; (b) planos estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; (c) planos metropolitanos, (...); (d) plano diretor municipal (art. 4, I-III, e 39-42).

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257) foi sancionado em 10 de julho de 2001, fechando um ciclo de mais de dez anos de discussão, trazendo muitas inovações e estudos capazes de apontar um futuro melhor para as cidades brasileiras, estabelecendo um conjunto de princípios, no qual está expressa uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbana e, uma série de instrumentos que, como a própria denominação define, são os meios para atingir as finalidades desejadas, ou seja, a construção de cidades sustentáveis e democráticas. Trata-se da regulamentação do instrumental urbanístico para garantir o uso social da cidade e da propriedade urbana. Este instrumental agora disponível às municipalidades para a construção de cidades mais justas, igualitárias, democráticas e cidadãs, fortalece a necessidade de um planejamento sistemático e integrado, construído a partir de um modelo mais participativo de gestão urbana (BRASIL, 2013).

O Estatuto da Cidade regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados pela União, Estados e especialmente pelos Municípios. Responde de forma prepositiva a este desafio de reconstrução da ordem urbanística, sob novos princípios, com novos métodos e concepções e novas ferramentas (BRASIL, 2013).

2.2 Plano Diretor

A Constituição Federal do Brasil em seu art. 182 dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes:

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

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

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

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

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

O município, com base no artigo 182 da CF/88, (...) é o principal ente federativo responsável em promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade,

de garantir o bem-estar de seus habitantes e de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social, de acordo com os princípios e instrumentos regulamentados no Estatuto da Cidade, eleitos e mapeados no Plano Diretor, que é o instrumento básico da política urbana municipal (BRASIL, 2013).

Acerca da competência dos municípios brasileiros para tratar de questão urbanística, é imperativo que se cumpra a determinação do contido no item VII do artigo 30 da Constituição Federal, que dispõe: "Art. 30. Compete aos Municípios: (...)VII – promover, no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano..." (BRASIL, 1988).

O Plano Diretor ou Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, na concepção de Meirelles (1997, p. 99) é:

O complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo. O Plano Diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do município, é a lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social.

Conforme estabelece o Estatuto da Cidade, além da obrigatoriedade para os municípios acima de 20.000 habitantes (art. 182, §1º, da CF/88), também será para aqueles situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; para aqueles que se situem em áreas de interesse turístico; ou para aqueles situados em áreas sob influência de empreendimentos de grande impacto ambiental (BRASIL, 2013).

O Plano Diretor parte de uma leitura da cidade real, envolvendo temas e questões relativos aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasa a formulação de hipóteses realistas sobre as opções de desenvolvimento e modelos de expansão. O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo os princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade (BRASIL, 2013).

Quanto ao conteúdo mínimo que cada plano diretor deverá conter, o artigo 42 do Estatuto da Cidade enumera:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta lei;

III- sistema de acompanhamento e controle (BRASIL, 2001).

Já em relação à formação do plano diretor, Meirelles (1997) salienta que não é um projeto executivo de obras e serviços públicos, mas sim um instrumento norteador dos futuros empreendimentos da Prefeitura, para o racional e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade. Trata-se de um verdadeiro planejamento, não exigindo plantas, memoriais e especificações detalhadas, com as características estruturais ou operacionais que permitam, nas épocas próprias, a elaboração dos projetos executivos com a estimativa que vão compor os

empreendimentos anteriormente planejados, sejam construções isoladas, sejam planos setoriais de urbanização ou de reurbanização, sejam sistemas viários, redes de água e esgoto, ou qualquer outro empreendimento público ou de interesse social.

2.3 Função Social da Propriedade

Mello (1996), antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, analisou profundamente o sentido da expressão função da propriedade, sendo que primeiramente considerou que consistia em cumprir um destino economicamente útil, produtivo, de maneira a satisfazer as necessidades sociais, de modo a canalizar as potencialidades residentes no bem em proveito da coletividade. Declinou também que se o resultado não fosse satisfatório, permitir-se-ia adotar providências punitivas aptas a conformá-la ao proveito coletivo.

Posteriormente lhe atribuiu outro conteúdo, vinculado aos objetivos de justiça social; vale dizer, comprometida com o projeto de uma sociedade mais igualitária ou menos desequilibrada como é o caso do Brasil, no qual o acesso à propriedade e o uso dela sejam orientados no sentido de proporcionar ampliação de oportunidades a todos os cidadãos independentemente da utilização produtiva que porventura já esteja tendo (MELLO, 1996).

O termo "função social da propriedade", especialmente no tocante à propriedade urbana, somente encontrou uma definição consistente na Constituição de 1988, que, no art. 182, § 2º, da CF, estabeleceu: "a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor" (BRASIL, 1998).

A Constituição fortalece o conceito de função social de propriedade, em seu art. 5, incisos XXII, XXIII, XXIV e XXVI, quando declara que todos são iguais perante a lei, garantindo o direito de propriedade, mas que esta atenda sua função social, e que o descumprimento da mesma estabelecerá consequências, como a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro (BRASIL, 1998).

Da mesma forma o dispositivo citado esclarece que a pequena propriedade rural, desde que trabalhada pela família, não será objeto de penhora para pagamento de débitos decorrentes de sua atividade produtiva, dispondo a lei sobre os meios de financiar o seu desenvolvimento, desde que esteja cumprindo sua função social, não será objeto de perda (BRASIL, 1998).

De acordo com Silva (2008), a função social da propriedade é o estabelecimento de uma norma legal que define os direitos e os deveres do possuidor de um bem.

O artigo 183 da CF/88 aplica-se na prática a necessidade de se dar uma função social à propriedade, garantindo o direito à moradia e de domínio da área urbana, quando declara "que aquele que possuir como sua área urbana de até 250 metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural" (BRASIL, 1998).

Nos termos do que expressou Fernandes (1998), especialmente quanto ao município, para cumprir a função social da propriedade, declara que este ente público deverá promover o controle do processo de desenvolvimento urbano, através da formulação de políticas de ordenamento territorial nas quais os interesses individuais dos proprietários de terras e construções urbanas necessariamente coexistam com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo.

Quanto à discussão da existência de contrato de compra e venda e o não cumprimento da função social da propriedade, Nery (2008) destaca que o contrato, expressão jurídica máxima da liberdade, deve ser estudado não apenas sob o ponto de vista de sua base subjetiva, ou seja, quanto à

propriedade e à manifestação da liberdade negocial das partes, mas também, e principalmente, sob o ponto de vista de sua base objetiva e, porque não dizer, de sua função social.

2.4 Direito de Propriedade

Antigamente, o direito de propriedade era um direito absoluto, sem qualquer limitação ao direito de seu proprietário, conforme o que dispunha o artigo 524 do Código Civil de 1916, quando dispunha que “a lei assegura ao proprietário o poder de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua”. Além disso, quanto à natureza jurídica do direito de propriedade, o artigo 527 do mesmo Código Civil de 1916 previa a ideia de exclusividade e absolutismo, conforme a seguir: “O domínio presume-se exclusivo e ilimitado até prova em contrário” (BRASIL, 1916).

E, ao direito de propriedade garantido constitucionalmente, foi acrescido o direito a habitação, conforme art. 6^o da Constituição Federal de 1988: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”, sendo complementado pelo art. 23, inciso IX, que prevê a “promoção de programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais”.

Todavia, para melhor entendimento sobre o tema direito de propriedade, Mello (1996) dispõe sobre os sistemas de limitação da propriedade, declarando que não há direitos ilimitados, que é impossível falar em direito e propriedade sem falar em limitações. Por isso, compreende-se que dispositivos legais estabeleçam condicionamentos ao exercício da propriedade, traçando deste modo o perfil do direito correspondente.

Também é o que se depreende das lições de Dallari (2002), quando declara que as relações jurídicas entre particulares, no tocante à propriedade, é que são reguladas pelo Código Civil. Não obstante, também existe uma regulação da propriedade de Direito Público, que nasce na Constituição e se extravasa no campo do Direito Administrativo.

Salienta-se que o art. 1.228, caput, do Código Civil vigente, datado de 2002, manteve o mesmo enunciado do art. 524 do Código Civil do ano de 1916, anteriormente citado, sendo que esta legislação, portanto, vigorou até o ano de 2001. Não obstante, aquele dispositivo legal promoveu grande mudança, quando deixou constar em seu § 1^o que o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais, além do modo de preservação da flora, a fauna, e o equilíbrio ecológico, bem como evitada a poluição do ar e das águas, entre outros. Diante ao exposto, não há mais o que falar em direito de propriedade de forma absoluta, sem qualquer limitação, mas sim como um direito vinculado ao alcance do cumprimento da função social da propriedade (BRASIL, 2002).

2.5 Planejamento Urbano

O planejamento como escreveu Grau (1977), vem da ciência urbanística do século XVIII para orientar o crescimento de cidades como Paris e Viena. Também foi utilizado na indústria, por Taylor e Fayol no século XX, para orientar sua produção e funcionamento racionalizando, assim as suas atividades e dividindo o trabalho.

Planejamento e plano diretor não se confundem, conforme Meirelles (1997) informa que embora expressem ideias afins, não têm o mesmo significado técnico. Planejamento é toda ordenação de realizações para execução futura, podendo referir-se tanto às realizações administrativas quanto aos materiais ou urbanísticas. Plano diretor é o conjunto sistemático de previsões e programas de realizações materiais e sociais para o desenvolvimento integral de uma comunidade ou região.

Séguin (2002), a respeito do planejamento urbano, apresenta uma perspectiva extremamente interessante, vinculada ao Princípio da Prevenção, prevenindo o caos urbano, evitando-se o imprevisto, substituindo-o por avaliações sérias, antes de serem implementadas as ações reais.

Meirelles (1997, p. 78) declara que o planejamento urbanístico não pode ser estático, devendo ser dinâmico e evolutivo de obras, "(...) mas sim um instrumento norteador dos futuros empreendimentos da Prefeitura, para o racional e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade (...)". Importante referir que a cidade deverá estar preparada para tal planejamento, sem a dependência umbilical das consultorias que trazem seus planos prontos, chamando-os de participativos.

Convém também analisar o conceito de planejamento e os aspectos técnicos e gerais que o envolvem. A definição que se segue é pinçada da Carta dos Andes, elaborada em outubro de 1958, Colômbia, pelo "Seminário de Técnicos e funcionários em Planejamento Urbano", promovido pelo CINVA que Ferrari (1991, p. 3) evidencia em um sentido amplo que, planejamento é um método de aplicação, contínuo e permanente, destinado a resolver, racionalmente, os problemas que afetam uma sociedade situada em determinado espaço, em determinada época, através de uma previsão ordenada capaz de antecipar suas ulteriores consequências.

Segundo, ainda, Ferrari (1991, p. 41-42), as etapas e fases do planejamento integrado são: 1ª etapa: I - Pesquisa; II - Análise; III - Diagnose; - Prognose; V - Plano Básico e Programação. 2ª etapa: I - Realização ou Execução do Programa; II - Controle e Fiscalização; III - Avaliação, Revisão e Atualização.

2.6 Política Habitacional

Historicamente, apenas no ano de 1946 foi criada a primeira política nacional de habitação no Brasil, a denominada Fundação da Casa Popular. Não obstante, a falta de recursos e as regras de financiamento a tornaram ineficaz devido ao atendimento da demanda que se restringiu a alguns Estados da Federação, com insignificativas unidades produzidas (BRASIL, 2004).

Quase vinte anos depois, após o Golpe Militar em 1964, o novo governo cria a política habitacional nomeada Sistema Financeiro de Habitação, juntamente com o Banco Nacional de Habitação (SFH/BNH) com a incumbência de estimular a construção de habitações de interesse social e custear a aquisição da casa própria, principalmente pela população de baixa renda. Na época, o BNH passou a gerenciar os recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS e, com a implantação do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos, o BNH se tornou o maior do mundo, voltado especialmente para o problema do sistema habitacional (BRASIL, 2004).

Porém, em 1971, apenas 24% da demanda populacional haviam sido atendidas pelos recursos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), sendo que por fim, tal política pública, ao contrário do planejado, acabou por contribuir para o déficit habitacional, uma vez que os recursos destinados a subsidiar a habitação da população de baixa renda foram desviados para a população de maior poder aquisitivo (BRASIL, 2004).

O direito social propriamente dito no Brasil apenas começa a ser valorizado após a promulgação da Constituição Federal de 1988, período em que os indivíduos passaram a ter direitos e deveres assegurados legalmente, sendo que o art. 6º desta norma declara que a moradia é um desses direitos (BRASIL, 2004).

Paz e Taboada (2010) consideram a Constituição Federal de 1988 como o novo marco regulatório na questão habitacional brasileira. Ela estabelece que os governos: federal, estaduais, municipais e o Distrito Federal têm a responsabilidade de prover moradias à população. A Emenda Constitucional nº 26/2000 inclui a moradia entre os direitos sociais do cidadão e ratifica o papel dos

governos na provisão de habitação para os que mais necessitam. Legislação importante quanto à matéria, foi a entrada em vigor da lei federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que versam a respeito da política urbana (BRASIL, 2004).

Hoje, o Estatuto da Cidade é a principal legislação de regulação do espaço urbano que visa o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. O Estatuto torna os municípios os principais responsáveis pela política de desenvolvimento urbano, com gestão democrática da cidade, processos de decisão e com controle social sobre a implementação da política urbana. (AZEVEDO, 2010, p. 23). Outras normas do governo federal vieram a reforçar a política de reinserção social, dentre elas, a Lei nº 10.683/2003 que criou o Ministério das Cidades, com intuito de, entre outras atribuições, gerir políticas setoriais de habitação, e a Lei nº 11.124/2005, que regulamenta a Política Nacional de Habitação, e cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS (BRASIL, 2004).

O objetivo de criação do FNHIS foi de natureza contábil, sendo que possui objetivo centralizar e gerenciar recursos orçamentários destinados à execução dos programas habitacionais de interesse social. De forma a garantir a implantação descentralizada da Política Nacional de Habitação, os recursos do FNHIS serão repassados, a título de transferências voluntárias, da União para os governos locais – estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 2006).

Em 2008, dentro do PAC Habitação, é anunciado o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV – Lei Federal nº 11.977/07 Julho de 2009) que pretende incidir no déficit habitacional de maneira eficaz e dar condição a mais de um milhão de famílias a ter a casa própria. O projeto contempla famílias com renda máxima de 10 salários mínimos, mas prioriza a habitação de interesse social, limitada a três salários mínimos (AZEVEDO, 2010, p. 23). Ainda quanto aos programas sociais do governo federal, no ano de 2009, entrou em vigor a Lei nº 11.977, que dispõe sobre dois dos maiores problemas atual dos municípios brasileiros, quais sejam, solucionar o problema da falta de moradia, através do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV, e a regularização fundiária de assentamentos urbanos (BRASIL, 2013).

Já o inciso V, do art. 47 do PMCMV definiu o que seja “zonas especiais de interesse social” (BRASIL, 2009):

V – Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;

Ainda para Paz e Taboada (2010), a regularização fundiária enquanto marco legal é um instrumento imprescindível para o destravamento dos processos e procedimentos necessários para a regularização das cidades, principalmente o parcelamento de interesse social, destinado à regularização de assentamentos ocupados principalmente pela população mais pobre. A Constituição Federal, o Estatuto, o Ministério e o Conselho das Cidades são os principais meios para a criação de uma nova Política Nacional de Habitação.

3. METODOLOGIA

Pesquisa descritiva com abordagem qualitativa e com método de análise de conteúdo. As pesquisas descritivas, segundo Biagi (2011, p. 54), são pesquisas que “conseguem precisar as características do objeto de estudo, mostram relações entre fenômenos, entre variáveis, mais não se propõem a determinar causalidade”, assim sendo, a pesquisa descritiva consistirá na descrição dos fatos pesquisados, com o intuito de gerar dados que possibilitem uma posterior análise.

Já as abordagens qualitativas, segundo Ruiz (2004, p. 41) é mais interpretativa e subjetiva [...], o

método qualitativo busca as nuances, os motivos e meios na observação do fenômeno.” Richardson (1999) define pesquisas qualitativas como tentativas de uma compreensão detalhada dos significados e características situacionais apresentadas pelos entrevistados, no lugar de uma produção de medidas quantitativas de característica ou comportamentos, podendo este tipo de pesquisa ser utilizado para descobrir e entender o que está por trás de fenômenos sobre os quais pouco ainda se conhece ou para se obter novos pontos de vista sobre coisas das quais já se conhece bastante.

A abordagem qualitativa utilizada nesta pesquisa foi fundamentada em entrevistas individuais realizadas, por meio de questões semiestruturadas com os servidores da Prefeitura Municipal de Cacoal e ainda por meio da pesquisa documental, com objetivo de levantar a percepção desses servidores quanto às questões voltadas a política habitacional do município e as estratégias utilizadas para o cumprimento da função social da propriedade.

Quanto à classificação, caracteriza-se como análise de conteúdo. Segundo Olabuenaga e Ispizúa (1989), a análise de conteúdo é uma técnica para ler e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos, que analisados adequadamente, nos abrem as portas ao conhecimento de aspectos e fenômenos da vida social de outro modo inacessível. Para Bardin (2009), a análise de conteúdo, enquanto método torna-se um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens. Mozatto e Grzybovski (2011) destacam que quando a Análise de Conteúdo é escolhida como procedimento de análise mais adequado, como em qualquer técnica de análise de dados, os dados em si constituem apenas dados brutos, que só terão sentido ao serem trabalhados de acordo com uma técnica de análise apropriada. A Análise de Conteúdo se vem mostrando como uma das técnicas de análise de dados mais utilizada no campo de Administração, especialmente nas pesquisas qualitativas.

As técnicas de coletas de dados utilizadas foram a pesquisa bibliográfica, entrevista semiestruturada e pesquisa documental. Segundo Vergara (2007), a pesquisa bibliográfica é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, entre outros, isto é, material que fica acessível ao público em geral.

A pesquisa bibliográfica foi realizada por meio da análise das normas legais em vigor (federais, estaduais e municipais), artigos, dissertações de mestrado, teses de doutorado com o objetivo de caracterizar o Estatuto da Cidade, Plano Diretor Municipal, Planejamento Urbano e a Função Social da Propriedade. Com base nestes dados realizou-se análise definindo se as estratégias utilizadas pelo ente público municipal atendem as exigências legais e cumprem com a função social.

A entrevista semiestruturada foi realizada junto aos responsáveis pela Política de Habitação da Prefeitura Municipal de Cacoal, sendo um total de 03 servidores, dois lotados na Secretaria Municipal de Planejamento (SEMPPLAN) e o outro na Secretaria Municipal de Ação Social e Trabalho (SEMAST) com o objetivo de evidenciar as principais estratégias utilizadas pelo ente público municipal para efetivação da política habitacional urbana de interesse social contidas no Plano Diretor vigente, ou em outras normas específicas do município no cumprimento da função social da propriedade e também verificar como este ente trabalha e articula sua política habitacional. As entrevistas foram realizadas no mês de julho de 2013.

A pesquisa documental foi realizada por meio de documentos oficiais da Prefeitura Municipal de Cacoal, como processos administrativos e legislação em vigor, a exemplo do Plano Diretor Municipal, da Lei Orgânica Municipal, do Estatuto da Cidade, do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS/C, do PPA (Plano Plurianual), da LDO (Lei Diretrizes Orçamentárias) e da LOA (Lei Orçamentária Anual), nestes últimos compreendendo o período de 2010 a 2012, entre outros existentes concernentes à política habitacional quanto à construção de unidades habitacionais, para

fins de sanar o déficit de moradias.

Participaram da pesquisa 03 (três) servidores que atuam diretamente com a Política Habitacional do Município de Cacoal, lotados na Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLAN e Secretaria Municipal de Ação Social e Trabalho - SEMAST. Optou-se por uma amostra não probabilística, intencionalmente selecionada de acordo com os interesses e conveniência da pesquisa. Os participantes não foram identificados, sendo utilizados os códigos E1 a E3, pois a pesquisa seguiu os aspectos éticos, com assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Para a realização, fez-se necessário a autorização da Prefeitura Municipal de Cacoal para a coleta de dados e divulgação dos resultados.

Quanto ao local da pesquisa, destaca-se que o município de Cacoal, localizado no Estado de Rondônia, conta com uma população de 78.574 (setenta e oito mil e quinhentos e setenta e quatro) habitantes, conforme último censo do IBGE realizado em 2010, sendo assim, insere-se no rol dos municípios do qual é obrigatória a existência do plano diretor municipal.

Também foi utilizado a Técnica de Triangulação dos Dados que através das fontes já referidas permite, concomitantemente, uma maior validade dos dados e uma inserção mais aprofundada dos pesquisadores no contexto de onde emergem os fatos, as falas e as ações dos sujeitos. Souza e Zioni (2003) destacam que a proposta da triangulação, propõe a sobreposição de uma análise unidimensional, alicerçada em índices da realidade, a uma análise multidimensional, ou do contexto.

4. RESULTADOS E ANÁLISE DOS DADOS

Quanto aos participantes da pesquisa, verifica-se que 01 (um) está lotado na SEMAST e 02 (dois) na SEMPLAN. O participante lotado na SEMAST (E1) tem mais de 20 anos de trabalho junto à Prefeitura Municipal de Cacoal, sendo que exerce a função de Técnico Analista há 02 (dois) anos nesta Secretaria. Salienta-se também que não tem neste órgão nenhum servidor específico responsável para tratar da política habitacional urbana do Município. Os outros 02 (dois) participantes estão lotados na SEMPLAN, um no setor de Divisão de Desenvolvimento Urbano e Divisão de Habitação e outro no Orçamento, onde exercem a função de Diretor do Setor e de Contador, respectivamente. A Arquiteta (E2) trabalha neste setor há mais de 20 (vinte) anos com uma equipe de 02 (dois) servidores, sendo que o participante (E3) é formado em Contabilidade e está no setor de contabilidade há mais de 10 (dez) anos. Constata-se da mesma forma que os servidores da SEMPLAN não tratam apenas da política habitacional urbana do Município, mas de diversas outras atribuições.

4.1 PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE CACOAL – PDM/C

Quando questionados se conhecem o Plano Diretor do município de Cacoal, todos responderam que sim, porém apenas o E2 participou de sua elaboração, pois o E3, por exercer cargo comissionado, foi contratado após a entrada em vigor do referido Plano e o E1 que está lotada na SEMAST, apesar de trabalhar há mais de 20 anos na Prefeitura, está é a sua primeira experiência junto à política habitacional urbana.

A E2 destacou que o PDM de Cacoal foi elaborado por exigência de Lei Federal, vindo ao encontro do que estabelece a Constituição Federal do Brasil (1988) onde consta em seu art. 182, § 1º, que o plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, sendo instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Importante salientar que o município de Cacoal de acordo com o censo do IBGE realizado em 2010, conta com uma população de 78.574, portanto, encontra-se na faixa de cidades com o número de habitantes que se insere no rol desta obrigação legal.

Observa-se que somente 13 anos depois da CF/88, mais precisamente em 2001, entrou em vigor a Lei Federal nº 10.257, popularmente conhecida como Estatuto da Cidade, regulamentando a Constituição Federal do Brasil de 1988 quanto à exigência do plano diretor, mais precisamente em seu art. 4º, III, "a", quando declara que será utilizado, entre outros instrumentos para o planejamento municipal, o plano diretor.

A E2 destacou ainda que para a elaboração do Plano Diretor Municipal de Cacoal – PDM/C, se fez necessário um levantamento prévio da realidade do município, com base em dados existentes nos arquivos, a exemplo dos Planos Plurianuais anteriormente realizados, no aumento de arrecadação, no crescimento populacional e ainda de acordo com as demandas latentes da população em geral. E, diante de exigência legal o Plano Diretor do Município de Cacoal (PDM/C) foi aprovado através da Lei Municipal n. 2.016, de 29.8.2006, sendo objeto de reforma de alguns dispositivos pela Lei Municipal n. 2.807, de 17.5.2011, sendo esta lei que vigora atualmente. Importante salientar que o PDM/C é dividido em quatro partes, sendo que a primeira trata do desenvolvimento urbano (arts. 1º a 47), a segunda do sistema de planejamento (arts. 48 a 98), a terceira do uso e ocupação do solo (arts. 99 a 128), e a quarta e última das disposições finais e transitórias (arts. 129 a 142).

O art. 2º do PDM/C declara que seu objetivo é estabelecer um modelo de desenvolvimento municipal, disciplinando as seguintes áreas:

- I - Sistema Viário;
- II - Uso do Solo;
- III - Ambiental e de Saneamento Básico;
- IV - Planejamento Econômico;
- V - Planejamento Urbano.

As estratégias utilizadas de planejamento urbano pelo município pesquisado, concernente à moradia propriamente dita, consta do art. 40 do Plano Diretor do Município de Cacoal - PDM/C:

O planejamento urbano efetivar-se-á através:

(...)

III - da implementação de uma política de habitação social que integre e regule as forças econômicas informais de acesso à terra e capacite o Município para a produção pública de unidades habitacionais de interesse social;

IV - da implementação de uma política habitacional para as populações de baixa e média renda, com incentivos e estímulos à produção de habitação.

(...)

Da mesma forma, os incisos VII e XI, do mesmo art. 40, acrescentam que o planejamento urbano também se efetivará através dos instrumentos básicos do Plano Diretor do Município de Cacoal - PDM/C e dos instrumentos e diretrizes apresentadas pela Lei 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

Quanto aos instrumentos básicos do PDM/C para fins de planejamento do desenvolvimento do município, se encontram no art. 50 desta norma, quais sejam:

- I - Objetivos de Desenvolvimento Urbano;
- II - Programas de governo e gestão pública;
- III - Plano Plurianual.

Questionou-se ainda aos participantes se o PDM/C atende as exigências do Estatuto da Cidade quanto ao cumprimento da função social da propriedade, e todos por unanimidade, responderam que sim, pois o município está empenhado em resolver o déficit habitacional para os próximos anos. E que todas as estratégias que estão sendo elaboradas vão ao encontro do cumprimento do planejamento urbano do município em favor dos menos favorecidos, em especial àqueles residentes em áreas de interesse social.

Com base nesta resposta, foram indagados quanto à percepção do que seja a função social da propriedade, observando que restringem sua constatação a obrigação do ente público municipal apenas oferecer infra-estrutura básica, conforme verbalização da E2 "o município tem cumprido com a função social da propriedade urbana, pois as áreas de interesse social são atendidas por arruamento, iluminação e saneamento básico". Porém, a efetivação da função social não se resume apenas a estes requisitos, senão vejamos.

Ao analisar o art. 41 do PDM/C, o mesmo deixa constar referente às diretrizes, acerca da moradia para fins de interesse social, ou seja, em favor da população de baixa renda, conforme segue:

Para a implementação da política habitacional de interesse social, serão adotadas as seguintes diretrizes:

(...)

II - a democratização do acesso à terra e a ampliação da oferta de moradias para as populações de baixa e média renda;

(...)

§1º No atendimento as diretrizes o Poder Público promoverá:

(...)

II - a provisão pública e a diversificação de mercado na produção de habitação de interesse social;

(...)

IV - o estímulo a ações conjuntas dos setores público e privado na produção e na manutenção de Habitação de Interesse Social;

(...)

§2º A habitação é entendida como a moradia provida de infraestrutura básica, de serviços urbanos e equipamentos comunitários, sendo a habitação de interesse social aquela destinada à população residente em núcleos de habitabilidade precária ou desprovida de poder aquisitivo familiar suficiente para obtê-la no mercado.

§3º Na execução de programas habitacionais, o Município atenderá como demanda habitacional prioritária a parcela da demanda por habitação de interesse social destinada à população com renda familiar igual ou inferior a 3 (três) salários mínimos.

Relevante salientar o teor do §2º e §3º do art. 41 citado anteriormente, já que no primeiro caso o Plano Diretor do Município de Cacoal - PDM/C conceitua o que seja habitação para os efeitos da lei, não obstante, é omissa quanto ao que seja a infraestrutura básica para caracterizar a habitação. Já no segundo caso o poder público municipal concede prioridade aos programas habitacionais a população de baixa renda, auferindo que a renda familiar a ser observada para tal parcela da sociedade será de até três salários mínimos.

A omissão existente na parte final do §2º do art. 41 quanto à infraestrutura não resta esclarecida no PDM/C. O art. 90, §2º da mesma norma apenas deixa constar que "consideram-se condições de habitabilidade o atendimento a padrões de qualidade de vida e o equacionamento dos equipamentos

urbanos e comunitários, circulação e transporte, limpeza urbana e segurança, conforme regulamentação específica." Sendo assim, o ente público municipal postergou tal definição do que seria infraestrutura básica para caracterizar a habitação para a entrada em vigor de outra norma legal, ainda não existente no âmbito municipal.

A Lei Orgânica do Município de Cacoal igualmente é omissa quanto ao que seria a infraestrutura básica para fins de habitação, e com isso se faz necessário sucumbir ao disposto na legislação federal. O Estatuto da Cidade, lei federal do ano de 2001, da mesma forma foi omissa, não obstante, a Lei Federal nº 6.766 de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, em seu art. 2º determina tal regramento, conforme segue:

§ 6º A infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de:

- I - vias de circulação;
- II - escoamento das águas pluviais;
- III - rede para o abastecimento de água potável; e
- IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

Em análise aos requisitos mínimos de infraestrutura dos parcelamentos situados nas zonas urbanas habitacionais de interesse social, fica claro que entre as exigências não consta a instalação de "iluminação pública" e tampouco de "energia elétrica pública" nestas áreas. Tal constatação mostra o desprezo do legislador quanto a esta camada da população, que de longe é a mais necessitada.

Continuando a tratar do Plano Diretor do Município de Cacoal - PDM/C, o art. 42 é claro quando estabelece algumas estratégias para implementação da política habitacional de interesse social:

Art. 42. Compõem o planejamento urbano:

(...)

II - programa de habitação de interesse social, que propõe a implementação de ações, projetos e procedimentos que incidam no processo de ocupação informal do solo urbano através da regulamentação, da manutenção e da produção da habitação de interesse social, viabilizando o acesso dos setores sociais de baixa renda ao solo urbano legalizado, adequadamente localizado, considerando, entre outros aspectos, áreas de risco, compatibilização com o meio ambiente, posição relativa aos locais estruturados da cidade, em especial os locais de trabalho, e dotado dos serviços essenciais;

(...)

IV - programa de incentivos à habitação para baixa e média renda que, através de parcerias entre o poder público e a iniciativa privada, financiamentos especiais, dentre outros, busque a criação de procedimentos simplificados no exame e aprovação de projetos de edificação e parcelamento do solo direcionados à população de baixa e média renda.

Por fim, o parágrafo único do mesmo art. 42 dispõe que todas as diretrizes constantes do mesmo dispositivo serão submetidas à audiência pública e regulamentadas por ato do Poder Executivo. Este dispositivo traz importante novidade, qual seja, que a participação popular no planejamento urbano municipal passou a ser obrigatória.

Quanto à análise se o Plano Diretor Municipal atende as exigências do Estatuto da Cidade (Lei Federal) no tocante ao atendimento da função social da propriedade, salienta-se que o Estatuto da Cidade (Lei Federal) reserva um capítulo específico ao Plano Diretor (Lei Municipal) em seu texto, mais

especificadamente os arts. 39 a 42-B, de grande relevância para elaboração e aplicabilidade desta norma. Certamente diversos aspectos deverão ser analisados para fins de comparar se as exigências do Estatuto da Cidade estão sendo cumpridas pelo Plano Diretor Municipal de Cacoal - PDM/C, conforme segue:

a) Quanto ao fato de qual seria a política pública principal de desenvolvimento urbano, para efetivação da função social da propriedade, cita o art. 40 do Estatuto da Cidade (Lei Federal) (BRASIL, 2001) "Art. 40: o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana."

O Plano Diretor do Município de Cacoal - PDM/C (Lei Municipal) caminha no mesmo sentido, quando no art. 2º transcreve: "Plano Diretor é o instrumento básico de definição do modelo de desenvolvimento do Município (...)". Portanto, no aspecto formal, é consenso tanto no Estatuto da Cidade, bem como no PDM/C, de que o Plano Diretor é o principal instrumento de política pública de desenvolvimento urbano. A análise sobre sua eficácia e aplicabilidade ocorrerá oportunamente.

b) Quanto ao planejamento municipal orçamentário, o §1º do art. 40 do Estatuto da Cidade (Lei Federal), determina no § 1º "o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas." (BRASIL, 2001)

Já o Plano Diretor do Município de Cacoal - PDM/C (Lei Municipal), transcreve:

Art. 40. O planejamento urbano efetivar-se-á através:

XI – dos instrumentos e diretrizes apresentadas pela Lei 10.257/01, o Estatuto da Cidade;

Art. 50. O planejamento do desenvolvimento do Município dar-se-á através do Plano Diretor e compreende os seguintes instrumentos básicos:

(...)

III - Plano Plurianual. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CACOAL, 2011).

Verifica-se que, mesmo não constando de forma específica os termos "diretriz orçamentária" e "orçamento anual" como instrumentos existentes do PDM/C, e ao contrário constar taxativamente os referidos termos no Estatuto da Cidade, se constata pelo art. 40 do PDM/C, ao menos formalmente, de que este tem cumprido com as exigências do Estatuto da Cidade. Em outras palavras, ambas as legislações exigem que o ente público municipal defina metas e aloque recursos específicos em seu orçamento para o planejamento urbano.

c) Quanto aos instrumentos utilizados para atingir a finalidade do Estatuto da Cidade para a efetivação da função social da propriedade, têm-se instrumentos gerais e específicos. Os gerais relevantes a esta pesquisa se encontram no art. 4º do Estatuto da Cidade:

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;

(...)

III – planejamento municipal, em especial:

(...)

g) planos, programas e projetos setoriais; (BRASIL, 2001)

Os específicos estão no inciso V do art. 4º e art. 48:

Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

(...)

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;
- t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)
- u) legitimação de posse. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)
- (...)

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

- I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;
- II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Já o Plano Diretor Municipal de Cacoal - PDM/C acerca dos instrumentos gerais e específicos que utilizará para fins de atingir a função social da propriedade, deixa constar:

Art. 50: O planejamento do desenvolvimento do Município dar-se-á através do Plano Diretor e compreende os seguintes instrumentos básicos:

- I - Objetivos de Desenvolvimento Urbano;
- II - Programas de governo e gestão pública;
- III - Plano Plurianual.

Art. 55: Na aplicação dos planos, programas e projetos, o Município utilizará os seguintes instrumentos urbanísticos de intervenção no solo para o cumprimento da função social da propriedade, e demais instrumentos, conforme Estatuto da Cidade Lei Federal n. 10.257 de 10 de Julho de 2001: (Redação dada pela Lei nº 2.807, de 17.5.2011)

- I - normas de uso e ocupação do solo;
- II - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- III - tributação e incentivos;
- IV - desapropriação com pagamento em títulos;
- V - usucapião especial de imóvel urbano;
- VI - direito de superfície;
- VII - direito de preempção;
- VIII - outorga onerosa do direito de construir;
- IX - operações urbanas consorciadas;
- X - transferência do direito de construir;
- XI - estudo de impacto de vizinhança;
- XII - monitoramento da densificação;
- XIII - limitações administrativas;
- XIV - zonas especiais de interesse social;
- XV - unidades de conservação em sentido amplo. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CACOAL, 2011)

Outros instrumentos específicos, não menos importantes, estão transcritos nos arts. 90 a 92 do Plano Diretor do Município de Cacoal - PDM/C. Portanto, ao menos no aspecto formal, o Plano Diretor da cidade pesquisada atende as exigências do Estatuto da Cidade quanto aos instrumentos gerais e específicos a serem utilizados para o desenvolvimento urbano.

Não obstante, não basta constar da Lei Municipal que o Plano é o instrumento básico de desenvolvimento, há de definir de forma clara e objetiva como os mesmos serão aplicados, quem os realizará, com quais recursos e etc. Verifica-se que o ente público municipal apenas transcreveu a norma federal, deixando constar os instrumentos, por mera exigência legal, todavia, a norma municipal não delimitou seu alcance ou mesmo aplicabilidade necessária à mesma como deveria e como era de se esperar, preferindo a omissão.

4.2 DIRETRIZES INDUTORAS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Interpelados em como as diretrizes da Prefeitura Municipal de Cacoal efetivam a função social da propriedade, os participantes evidenciaram que as mesmas estão contempladas e que todo o Plano Diretor do Município de Cacoal - PDM/C foi elaborado com este objetivo, conforme destacado pelo E2 “um município elabora um plano diretor de acordo com as suas necessidades e preferencialmente de acordo com a Lei Federal, com a finalidade de cumprir a função social, do seu início ao fim”.

Em análise às diretrizes gerais da política urbana, como efetivação da função social da propriedade, especificadamente sobre a política habitacional urbana de interesse social, o Estatuto da Cidade (Lei Federal) dispõe em seu art. 1º:

A promoção do desenvolvimento do Município de Cacoal tem como princípio o enaltecimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, nos termos da Constituição Federal, da Lei Federal n. 10.257 de 10 de Julho de 2001 e da Lei Orgânica do Município, mediante as seguintes diretrizes gerais: (Redação dada pela Lei nº 2.807, de 17.5.2011)

(...)

XIV - a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação considerada a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

O Plano Diretor do Município de Cacoal - PDM/C (Lei Municipal), em seu art. 2º traz de forma idêntica à

norma federal:

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

(...)

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

Sendo assim, no aspecto formal, o PDM/C atende as exigências do Estatuto da Cidade, quanto às diretrizes indutoras da política urbana do município para efetivação da função social da propriedade. Não obstante, no aspecto administrativo e prático, relacionada à gestão pública, é lastimável a cópia idêntica do dispositivo da norma federal pelo dispositivo da norma municipal, conforme demonstrado, já que em um país tão grande e com inúmeras diferenças como o Brasil, é do conhecimento comum que cada região, Estado, Município, tem peculiaridades, em muitas das vezes, totalmente diversas umas das outras. Importante salientar que o que está enunciado do PDM/C quanto às diretrizes indutoras da função social da propriedade urbana diverge da percepção dos participantes, onde responderam que o município realizou pesquisa prévia: “com base em dados existentes em seus arquivos a exemplo dos Planos Plurianuais – PPA’s antigos, aumento de arrecadação, crescimento populacional e ainda de acordo com as demandas latentes da população em geral.” (E2).

Por tudo isso, o município pesquisado perdeu uma grande oportunidade através da criação e entrada em vigor do Plano Diretor do Município de Cacoal - PDM/C, de observar de fato a realidade local, considerando a situação socioeconômica da população, e do interesse da coletividade, para fins de sanar, ou ao menos minorar o déficit habitacional, em especial nas áreas de interesse social, facilitando ainda a criação de políticas públicas condizentes com a realidade local, favorecendo assim a população de baixa renda, a mais carente de amparo governamental.

Entre outros, a grande maioria dos problemas enfrentados pelos gestores públicos se encontra na ausência de planejamento e escassez de estabelecimento de metas de políticas públicas efetivas, que deveriam ser uma exigência legal, antes mesmo de iniciar qualquer mandado público, inclusive ser uma condição para registro de toda e qualquer candidatura eleitoral. Se houvesse uma exigência séria neste sentido, com consequência graves pelo seu descumprimento, grandes chances haveriam de se solucionar ou ao menor minorar as inúmeras mazelas sociais existentes no Brasil.

Portanto, o município de Cacoal não seguiu os ditames da Constituição Federal de 1988, que, no art. 182, § 2º, estabeleceu que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. A cópia integral de dispositivos federais (Estatuto da Cidade) pela norma municipal (Plano Diretor Municipal) e as omissões desta norma comprometem a efetivação da função social da propriedade urbana no município de Cacoal.

Corroborando o alegado anteriormente, e nos termos do que expressou Fernandes (1998), o município para cumprir a função social da propriedade deverá promover o controle do processo de desenvolvimento urbano, através da formulação de políticas de ordenamento territorial nas quais os interesses individuais dos proprietários de terras e construções urbanas necessariamente coexistam com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo.

4.3 POLÍTICAS HABITACIONAIS NO MUNICÍPIO DE CACOAL

Com base em pesquisa documental e entrevistas realizadas junto à Prefeitura Municipal de Cacoal destacam-se algumas iniciativas desde a emancipação do município quanto à política

habitacional urbana de interesse social, para fins de efetivação do cumprimento da função social da propriedade.

A primeira produção de habitação para população de baixa renda nesta cidade foi o Conjunto Habitacional Nova Esperança, popularmente conhecido como BNH, com recurso do Governo Federal e do Banco Nacional da Habitação. O município cedeu terras para uma empresa de habitação que loteou e construiu 387 casas que ao final do ano de 1984 já estavam prontas, mas apenas 05 unidades estavam habitadas. A participante E2 destaca que como a população de baixa renda não possuía capital para a aquisição das habitações, cujas prestações eram consideradas altas, o BNH acabou virando um bairro de classe média alta ao final de 1986, certamente porque a população com maior potencial financeiro adquiriu as mesmas. As maiorias das casas eram em madeira na cidade de Cacoal e o BNH oferecia casas de alvenaria, que possibilitou seu rápido crescimento, modificações e ampliações das mesmas.

Ressalta-se que no ano de 1995, foi criado o Plano de Diretrizes Urbanísticas – PDU de Cacoal, que contribuiu significativamente para consolidação da malha viária intra-urbana existente no município. No entanto, esse último Plano não aborda diretamente a problemática da habitação do município para as populações de baixa renda quanto para as de alta renda. De forma indireta tal Plano acaba por beneficiar a política habitacional da cidade, já que o acesso a moradias, sejam novas ou apenas aquelas a serem regularizadas, depende de condições de infraestrutura mínima, que dentre elas se encontra as vias de circulação. Conclui-se que as questões de déficit habitacional e de assentamentos precários e irregulares não faziam parte das pautas do governo local como tema prioritário, nem quando da sua criação, nem como metas futuras.

Os documentos evidenciaram que nessa época o loteamento que deu origem a cidade de Cacoal não foi registrado em cartório, criando assim uma área urbana irregular. A cidade por sua localização estratégica e característica dinâmica se desenvolveu rapidamente com a chegada de pessoas em busca de trabalho e oportunidades de negócios. Com todos os terrenos distribuídos pelo governo local e o valor de mercado da terra em expansão logo surgiram novos loteamentos irregulares. As pessoas que não conseguiram acesso a essa terra, invadiram as Áreas de Preservação Permanente – APP.

Conforme a Prefeitura Municipal de Cacoal (2009), com o Plano de Diretrizes Urbanísticas da cidade – PDU vieram às legislações urbanísticas tais como Código de Obras, Lei de Parcelamento do Solo, Lei de Zoneamento, o que controlou o crescimento da cidade de forma satisfatoriamente ordenada, mas não conseguiu conter a especulação imobiliária. Um novo perímetro urbano foi demarcado, criando uma área de expansão urbana generosa, o que propiciou o surgimento de novos loteamentos e maior controle da administração pública.

Destaca-se que no ano de 1997 o município iniciou o Programa de Regularização Fundiária de seus lotes, através do levantamento topográfico de quadras, ruas e lotes. Entretanto, o que se constata é que tal Programa acabou sendo desvirtuado de seu objetivo principal, já que a regularização fundiária desde aquele ano até os dias atuais se deu em um pequeno número de regularizações, sendo que o poder público acaba por remeter aos interessados a busca do Poder Judiciário para resolver tais questões, além do que tal levantamento está servindo atualmente para atualizar os valores dos terrenos, alterando assim seu valor venal, justificando um aumento da carga tributária, em especial, do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU.

E, em 1998 com recursos do Governo Federal através do Programa Habitar Brasil o governo local consegue recursos para a construção de 37 unidades habitacionais para a população de baixa renda, como a quantidade de unidades foi insuficiente para atender a demanda, as pessoas que não foram atendidas pelo programa, ocuparam o restante dos lotes que ficaram vazios nas proximidades, criando

aí um assentamento precário. Dois novos loteamentos surgem um em 1995, o Jardim Eldorado e o outro em 1998, o Parque Fortaleza.

Nesse contexto de política habitacional, o processo de urbanização nesta cidade não é marcado até 1998 por empreendimentos habitacionais com produções de moradias para a população de baixa renda. Em 2000 a área urbana tinha 12,79 km, e a rural 2.780 km, com 21 bairros, 01 distrito (Riozinho) e 01 vila (Divinópolis), 19.322 unidades prediais, 36 avenidas, 215 ruas abertas com 490 km e 70 km de asfalto, perfazendo um total de 14% e 1.100 km de estradas vicinais, conforme evidenciado em documentos da Prefeitura Municipal de Cacoal (2009).

A distribuição da população por bairros e por gênero era a seguinte:

Bairro – Lei nº 172/PMC/88	Homens	Mulheres	Total
Jardim Clodoaldo	2.681	2.920	5.601
Princesa Isabel	1.880	2.118	3.998
Novo Cacoal	2.130	2.105	4.235
Teixerão	1.955	1.956	3.911
Centro	1.780	1.946	3.726
Jardim Vista Alegre	2.261	2.219	4.480
Novo Horizonte	1.597	1.721	3.318
Liberdade	1.537	1.627	3.164
Floresta	1.264	1.383	2.647
Vilage do Sol (I e II)	1.825	1.729	3.554
Conjunto Habitacional Nova Esperança (BNH)	786	852	1.638
Residencial Parque Brizon	986	963	1.949
Cristal do Arco Iris	620	653	1.273
Jardim Bandeirantes	553	580	1.133
Santo Antônio	406	374	780
INCRA	484	449	933
Parque Industrial Gov. Jerônimo Santana	11	12	23
Industrial	449	447	896
Saúde	326	337	663
Conjunto Halley	394	414	808
Sociedade Bela Vista	275	269	544
Distrito do Riozinho	1.087	998	2.085
Total	25.287	26.072	51.359

Fig. 2: Distribuição da população

Fonte: Prefeitura Municipal de Cacoal (2009)

Já, em 2002 o município inicia o processo participativo de elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável, Plano Diretor do Município de Cacoal que vem a ser aprovado pela Câmara Municipal apenas em 2006 (Lei Municipal n. 2.016, que posteriormente seria alterada pela Lei Municipal n. 2.807 de 2011).

No ano de 2003 entrou em vigor a Lei Municipal nº 1.545, determinando entre outras coisas, em seu artigo 2º, § 2º, que “ficam criadas as zonas de especial interesse social, contando que estejam habitadas por pessoas de baixa renda, como garantia ao direito constitucional da moradia”. Salienta-se que existem outras normas municipais a respeito do tema, todavia, sem maior relevância para a pesquisa em questão.

Os participantes da pesquisa destacaram que entre 2004 e 2005 surgem novos loteamentos,

devido à grande pressão do mercado imobiliário em Cacoal, são eles: Parque Alvorada, Vilage do Sol II, Jardim Itália. A Prefeitura Municipal de Cacoal para atender a população de baixa renda implanta o loteamento Habitar Brasil e logo em seguida o Loteamento Josino Brito.

Ainda em 2004, o município consegue recursos do Governo Federal, através do Ministério das Cidades para construção de 44 unidades habitacionais no Bairro Josino Brito. As famílias de baixa renda não atendidas ocuparam os lotes restantes nas proximidades, aguardando novos recursos e construções. Em 2006 mais 29 unidades habitacionais foram construídas no Bairro Josino Brito. Em 2007 foram construídas mais 29 unidades habitacionais no mesmo bairro - Loteamento Limoeiro, gravado como Zona de Especial Interesse Social – ZEIS, com recursos do Ministério das Cidades.

Zonas Especiais de Interesse Social está bem definida no inciso V do art. 47 do PMCMV (Programa Minha Casa, Minha Vida), que conceitua (BRASIL, 2009):

V – Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;

Com a entrada em vigor da Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, e que criou também o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, instituindo o Conselho Gestor do FNHIS, o ente público de Cacoal, através de exigência legal do governo federal, aprovou no ano de 2006 o Plano Diretor Municipal – PDM/C, que deixou constar em seu artigo 40, incisos III e IV, que o “município deverá implementar uma política de habitação social que integre e regule as forças econômicas informais de acesso à terra e o capacite para a produção pública de unidades habitacionais de interesse social”, e também “implementar uma política habitacional para as populações de baixa e média renda, com incentivos e estímulos à produção de habitação”.

O mesmo PDM/C dispõe especificadamente em seu artigo 41 acerca da implementação da política habitacional de interesse social, adotando metas, diretrizes, que dentre outras: (...); 2 - a democratização do acesso a terra e a ampliação da oferta de moradias para as populações de baixa e média renda; 3 - a provisão pública e a diversificação de mercado na produção de habitação de interesse social; (...).

Importante salientar que o artigo 41, §2º do PDM/C conceitua o que seja habitação da seguinte forma: “é entendida como a moradia provida de infraestrutura básica, de serviços urbanos e equipamentos comunitários, sendo a habitação de interesse social aquela destinada à população residente em núcleos de habitabilidade precária ou desprovida de poder aquisitivo familiar suficiente para obtê-la no Mercado”. O §3º do mesmo artigo estipula qual seria a renda familiar máxima para política pública de habitação, quando declara: “na execução de programas habitacionais, o Município atenderá como demanda habitacional prioritária a parcela da demanda por habitação de interesse social destinada à população com renda familiar igual ou inferior a 03 (três) salários mínimos”.

Além do Plano Diretor Municipal – PDM/C, outras normas legais do município pesquisado tratam da política habitacional, como a Lei Orgânica do Município, datada de 1990, que entre outras observações relevantes, estabelece em seu art. 9 que “é de competência do Município promover programas de construção de moradia e melhoria da condição a habitacional e saneamento básico”, e a Lei Municipal nº 835, datada de 1997, que determina que a competência da organização política de habitação do município é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLAN, sendo que a direção de tais atividades é de responsabilidade da Divisão de Desenvolvimento Urbano e pela Divisão de Habitação.

Continuando na questão quanto ao crescimento da área urbana do município pesquisado, o

bairro Jardim São Pedro através da Lei nº 2.103/PMC/06 e o bairro Jardim Europa através da Lei nº 2.334/PMC/08 são incluídos na área urbana. Sendo assim a área de expansão urbana do município passou a ter 23 bairros oficiais.

No ano de 2008, foi aprovada a Lei Municipal nº 2.315 que constitui o Fundo de Habitação de Interesse Social - FHIS e institui o Conselho Gestor do FHIS. Este Fundo é constituído por: doações do Orçamento Geral do estado ou município, classificadas na função de habitação; outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao FHIS; recursos provenientes de empréstimos externos e internos para programas de habitação; contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais; receitas operacionais e patrimoniais de operações realizadas com recursos do FHIS; e outros recursos que lhe vierem a ser destinados.

A participante E2 destacou que a Prefeitura Municipal de Cacoal instituiu o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários destinados a programar políticas habitacionais do município direcionadas a população de baixa renda. Já o ano de 2009, através da aprovação da Lei Municipal nº 2.508, o Ministério das Cidades através do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, libera a construção de 105 unidades habitacionais no Loteamento Morada Digna. A referida construção iniciou através da abertura do Processo Administrativo nº 61 de 2009, sendo que a entrega dos imóveis urbanos às famílias selecionadas se deu apenas no ano de 2012.

Não obstante, constatou-se que até findar o ano de 2013 os beneficiários das unidades habitacionais ainda não recebem o documento de titulação dos imóveis em seus nomes, com a justificativa da administração de sua não ocorrência por questões burocráticas. Importante salientar que tal loteamento restou enquadrado na Zona de Especial Interesse Social – ZEIS, restando caracterizado assim como de interesse social, adequando-se assim ao objeto desta pesquisa.

Retornando ao ano de 2009, portanto, quatro anos depois da entrada em vigor do Plano Diretor Municipal, Cacoal implementou uma norma específica habitacional, qual seja, o Plano Local de Habitação de Interesse Social da cidade de Cacoal – PLHIS/C, voltado para a implementação da Política Nacional de Habitação na municipalidade, com o fim de efetivar esta política pública entre os anos de 2011 a 2020, solucionando assim o problema do déficit habitacional na cidade. Este plano veio com a previsão, mediante o traçado metodológico que inclui a captação de recursos, a gerência de construção civil e respectiva distribuição de casas populares aos necessitados.

Importante salientar que esta política pública social, em muito depende da gestão pública, administração de fato da questão, e esta nem sempre será sanada ou ao menos diminuída com apenas recursos municipais, mas também de outros entes da federação, como o Estado e a União. Isto não quer dizer que o Estado de Rondônia ou mesmo o Governo Federal também serão analisados nesta pesquisa, afinal as metas do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Cacoal – PLHIS/C são municipais, mas sim de que o déficit habitacional do município poderá ser solucionado, aos menos em parte com recursos de outros parceiros, públicos ou privados, em especial a União, maior incentivador e investidor de recursos e projetos na área habitacional no país.

A Secretaria Municipal de Ação Social e Trabalho – SEMAST, e a Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLAN, ambas da Prefeitura Municipal de Cacoal, ficaram responsáveis para efetivar este programa popular de habitação, até pelas atribuições que cabem as mesmas dentro da administração pública como um todo, conforme evidenciado nas respostas dos participantes.

A entrada em vigor do Plano Local de Habitação de Interesse Social da cidade de Cacoal - PLHIS/C trata-se de um marco importante, já que em análise a legislação e aos projetos habitacionais

do município pesquisado, antes do ano de 2009, data da elaboração deste Plano, não restou constatada nenhuma política pública específica acerca da habitação urbana em favor da população carente, bem como qualquer levantamento do déficit habitacional na cidade.

Para melhor análise dos dados expostos no PLHIS/C, de acordo com os dados divulgados pelo IBGE, importante salientar que a população de Cacoal no ano de 2000 era de 73.527 indivíduos, passando para 76.155 habitantes, conforme IBGE (2007) e já pelo último senso do IBGE realizado em 2010 na região, conta com uma população de 78.574. Tal acréscimo populacional decorre da imigração e principalmente pelo fato de nos últimos anos a cidade pesquisada ter se tornado um polo educacional e de saúde, com construção de faculdades privadas, hospitais e clínicas, entre outros segmentos em franco crescimento, tais como na abertura de inúmeros loteamentos privados, além do aumento de investimentos na construção civil, além do êxodo rural, entre outros.

Tais eventos aceleram os preços imobiliários, impossibilitando a aquisição de imóveis pelos cidadãos carentes, e impedindo o pagamento de aluguel de uma moradia digna encarecida pela demanda ascendente. Combinado com isso está uma série de fatos que denunciam a desigualdade social, concentração de renda, pobreza extrema, padrão inadequado de ocupação imobiliária pelos munícipes, omissão do poder público no poder de fiscalizar, entre outras mazelas. Por essas razões os excluídos passam a habitar debaixo de condições precárias, às vezes sem iluminação pública, ou na falta de água tratada, na ausência de saneamento básico e sistema de esgoto deficiente, conjugado com a ausência e distância de escolas públicas para seus filhos; sendo que muitos destes sobrevivem em espaços invadidos, à margem de rodovias, encostas, vales; habitam emergencialmente nas margens de rios em condições que estimulam a degradação dos frágeis ambientes amazônicos, impróprios para a urbanização. Com tudo isso, a dignidade humana destes cidadãos fica a mercê de uma melhor sorte, reforçada pelos meios de comunicação, como objeto de trabalho da imprensa sensacionalista, que os denominam “sem-teto”, entre outras alcunhas pejorativas existentes.

Nos anos de 2011 a 2012, período das metas a serem atingidas pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social de Cacoal – PLHIS/C, ocorreram mudanças significativas no cenário habitacional urbano de Cacoal, com a aprovação de inúmeros loteamentos particulares, que juntos somam centenas de lotes urbanos postos a disposição da população, com valores de toda ordem para compra, em sua maioria com atrativas possibilidades de financiamento nas instituições financeiras e através das próprias construtoras, e com infraestrutura básica necessária.

Por tudo isso houve novamente a alteração e ampliação pelo ente público da área de expansão urbana, o que facilita a regularização de novas áreas para fins de moradia e mais oferta posta a disposição da população. As consequências disso podem ser uma alteração no déficit habitacional do município nestes últimos anos, já que inúmeras pessoas que não possuíam casa própria podem ter adquirido, financiado ou mesmo iniciado a construção de unidades habitacionais, o que diminuiria o déficit apurado no PLHIS/C.

Importante salientar que quase todos os investimentos no município pesquisado nos últimos anos, em especial quanto à questão habitacional, se deram por iniciativa público-privada, principalmente na regularização de áreas particulares para construção de unidades habitacionais, todavia, com recursos do governo federal, tendo o poder público municipal apenas exercido seu poder administrativo de analisar e regularizar tais áreas, além de alguns benefícios fiscais concedidos aos beneficiários, tais como, isenções de taxas para titulação do imóvel em seu nome e pagamento a menor do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU.

Diante o histórico das políticas habitacionais do município de Cacoal citadas anteriormente, constata-se conforme assevera Paz e Taboada (2010) que a Constituição Federal de 1988 - CF/88

realmente foi o marco legal da questão habitacional brasileira. Que esta norma incluiu a moradia como direito social do cidadão, confirmando assim a prioridade dos governos (Federal, Estadual, Municipal e Distrito Federal) na provisão de habitação para os que mais necessitam, tornando tal questão de interesse social.

Que a partir da CF/88 surgiram inúmeras outras legislações relativas ao tema, como o Estatuto da Cidade, por exemplo, a principal legislação federal sobre o assunto, determinando entre outras, que os municípios são os principais responsáveis pela política de desenvolvimento urbano, com gestão democrática da cidade, processos de decisão e com controle social sobre a implementação da política urbana (AZEVEDO, 2010, p. 23). Diante da responsabilização dos municípios e da exigência de Lei Federal neste sentido, houve a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Cacoal – PLHIS/C, que se torna a principal estratégia quanto à política habitacional, impondo metas para solução do déficit habitacional na cidade.

4.4 ESTRATÉGIAS UTILIZADAS PELO MUNICÍPIO DE CACOAL QUANTO A POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL

Quanto às estratégias utilizadas em Cacoal para a efetivação da política habitacional urbana de interesse social contidas no Plano Diretor vigente e em outras normas do Município, com objetivo do cumprimento da função social da propriedade, destaca-se que após entrevistas com servidores públicos municipais responsáveis pela Política de Habitação e pesquisas em diversos documentos oriundos das secretarias municipais (Secretaria Municipal de Planejamento - SEMPLAN e Secretaria Municipal de Ação Social e Trabalho - SEMAST) desde a vigência do Plano Diretor Municipal apurou-se as seguintes estratégias:

- a) entrada em vigor da Lei Municipal nº 2.315 de 2008 que instituiu o Fundo de Habitação de Interesse Social - FHIS e o Conselho Gestor do referido Fundo - CGFHIS, com o fim específico de receber recursos para sanar o déficit habitacional e fiscalizar as obras e a aplicação dos mesmos;
- b) a criação do Plano Econômico;
- c) a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Cacoal – PLHIS/C em 2009, com metas específicas para sanar o déficit habitacional entre os anos de 2011 a 2020, e;
- d) a estruturação organizacional do município para implementação da política habitacional de interesse social.

Questionado os entrevistados se os mesmos acreditam que as estratégias utilizadas pelo município quanto a política habitacional cumprem com a função social da propriedade urbana, todos confirmaram tal ocorrência, mas apenas o E2 fez ponderação a respeito, da seguinte forma: “as áreas beneficiadas pelos programas habitacionais do município certamente cumprem com a função social da propriedade urbana, pois os beneficiários destas áreas recebem os documentos de propriedade, seja através de doação ou concessão, e essas mesmas áreas são agraciadas com condições de infraestrutura básica, como arruamento, esgoto sanitário, iluminação pública, rede de água, entre outros.”

CONCLUSÕES

O planejamento urbano como ferramenta da política habitacional de interesse social para efetivação da função social da propriedade urbana, especialmente quanto à construção de unidades habitacionais, envolve diversos fatores da administração e promovem estruturas significativas na vida das pessoas envolvidas. Este processo de reestruturação das políticas públicas busca oferecer

dignidade humana aos cidadãos, e isso é uma das coisas que se buscou identificar nesta pesquisa. Conforme elencado no referencial teórico, já existem estudos relacionados à necessidade do ente público municipal promover o controle do processo de desenvolvimento urbano, através da formulação de políticas de ordenamento territorial nas quais os interesses individuais dos proprietários de terras e construções urbanas necessariamente coexistam com os interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo, de autores como Fernandes (1998), Mello (1996), Silva (2008), entre outros.

Os objetivos da pesquisa, através da pesquisa bibliográfica, análise documental e de entrevistas foram alcançados, conforme proposto nesta dissertação, sendo que se constatam os seguintes resultados:

a) Verifica-se no aspecto formal de que o Plano Diretor Municipal de Cacoal – PDM/C (Lei Municipal) atende as exigências do Estatuto da Cidade (Lei Federal) no tocante ao atendimento da função social da propriedade, com base em algumas constatações: I - que o PDM/C é o principal instrumento de política pública de desenvolvimento urbano da cidade; II - que o orçamento do PDM/C igualmente tem cumprido com as exigências do Estatuto da Cidade, definindo, mesmo que pífios, metas e obtenção de recursos em favor do planejamento urbano; III – que quanto aos instrumentos gerais e específicos utilizados para atingir a finalidade do Estatuto da Cidade, o PDM/C ao menos no aspecto teórico atende as exigências daquela norma utilizada para o desenvolvimento urbano. Todavia, no aspecto prático em áreas de interesse social não atende as necessidades e igualmente não soluciona as mazelas da população quanto à política habitacional.

b) Constata-se no aspecto formal de que o PDM/C atende as exigências do Estatuto da Cidade quanto às diretrizes indutoras da política urbana do município, em especial quanto à efetivação da função social da propriedade. Não obstante, no aspecto prático, é lastimável a cópia idêntica do dispositivo da norma federal pelo dispositivo da norma municipal, perdendo este ente uma oportunidade de observar a realidade local, considerando a situação socioeconômica da população, e do interesse da coletividade, para fins de sanar, ou ao menos minorar o déficit habitacional, em especial nas áreas de interesse social, facilitando ainda a criação de políticas públicas condizentes com a realidade urbana da cidade, favorecendo assim a população de baixa renda, aquela mais carente de amparo governamental.

c) Apurou-se que a administração pública municipal tem algumas relevantes estratégias implementadas para a efetivação da política habitacional urbana de interesse social, com objetivo do cumprimento da função social da propriedade. Não obstante, com efeito, a principal delas foi à elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Cacoal – PLHIS/C, exigência do governo federal, através da entrada em vigor da Lei nº 11.124/2005, restando-se assim obrigatório fazer um diagnóstico do déficit habitacional no município, facilitando à definição de políticas públicas diferenciadas para o setor através deste Plano, com intuito de acabar, ou ao menos minorar com tal problema.

d) No que tange especificadamente a questão orçamentária, quanto ao Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA), no período de 2010 a 2012, verificaram-se do ponto de vista formal do planejamento público urbano que há uma programação financeira de ações voltadas para a realização de obras na área habitacional, todavia, sob o aspecto prático estes projetos são alocados de forma muito aquém da necessária, além do que a grande maioria dos projetos é custeada pelo Estado e pelo Governo Federal, justificando como fator relevante a insuficiência de disponibilidade econômica municipal para atender ao déficit e a demanda para produção de habitações. Pela simples análise dos investimentos e valores alocados pelo município se constata o descumprimento das metas propostas pelo PLHIS/C.

E resposta ao que esta pesquisa busca responder, conclui-se que as exigências fundamentais de ordenação da cidade, contidas no plano diretor vigente de Cacoal, com intuito de efetivar a função social da propriedade urbana, por meio do planejamento urbano, especialmente quanto à política habitacional de interesse social, não fora em nível de resultado devidamente cumprido, já que as normas legais realmente confirmam as exigências fundamentais e a finalidade de atingir a função social, não obstante, em termos práticos e efetivos, diante as deficiências e omissões formais e administrativas, além dos números comprobatórios dos ínfimos investimentos alocados para a política habitacional, demonstrado nas diretrizes orçamentárias, entre outras razões existentes, inclusive conforme narrado pelos participantes desta pesquisa, resta cabalmente comprovado que a função social da propriedade urbana não se consolidou, pois esta para ter resultado efetivo tem que se realizar no campo prático e não teórico, como ocorreu no município ora pesquisado.

Destacam-se como pontos negativos da pesquisa: I – ausência de uma política habitacional urbana efetiva (planejamento) para as áreas de interesse social, já que não é concedido prioridade a tal problema; II – carência de investimentos municipais específicos para acabar ou mesmo minorar o déficit habitacional urbano; III – falta de estrutura, equipamentos e máquinas, a ausência de pessoal capacitado, em número insuficiente, e de um setor específico e exclusivo para solução do problema, além da falta de comunicação e articulação entre as inúmeras secretarias, acabam por não auxiliar na solução do déficit habitacional; IV – a não concessão de documentos de propriedade de inúmeros imóveis urbanos objeto de doação e concessão não concedem a devida função social da propriedade urbana, já que não concede dignidade a pessoa humana de forma integral, pois lhes concedem apenas posse, mas não domínio das referidas áreas.

Para solução definitiva ou ao menos minorar o problema do déficit habitacional de interesse social de forma significativa, se faz necessário criar um setor que trate especificamente da política habitacional, em especial em favor da população de baixa renda, com funcionários próprios e com capacitação constante destes, visando assim melhorar a estrutura administrativa, obter maior captação de recursos de outros entes da federação (Estado e União), e por fim ocorrer maior articulação entre as diversas secretarias da administração pública. Além disso, já que houve crescente aumento de arrecadação no município, deverão ser reservados valores maiores para sanar a escassez de capacidade financeira do ente público municipal neste setor. Estes são os maiores entraves a solucionar o déficit habitacional de interesse social da cidade, da qual podem ser sanados com poucos e baratas medidas administrativas, que se conquista com planejamento.

Por fim não se esgota o tema em estudo, o que pode servir como um importante ponto de partida para trabalhos futuros seria o questionamento quanto à política habitacional rural do Município, e se esta efetiva a função social à propriedade, já que este trabalho se resume a analisar a política habitacional de interesse social em áreas urbanas para fins de efetivação da função social da propriedade, com ênfase a construção de unidades habitacionais.

REFERÊNCIAS

1. AGUIAR, Joaquim Castro. Direito da Cidade. Rio de Janeiro: Ed. Renovar, 1996.
2. ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. Plano Diretor Urbano e Estatuto da Cidade: medidas cautelares e moratórias urbanísticas. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2010.
3. ARIMATÉA, José Rodrigues. O Direito de Propriedade: limitações e restrições públicas. São Paulo: Lemos Cruz, 2003.
4. ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE DIREITO DO URBANISMO. Colóquio internacional sobre “a execução dos planos diretores municipais”. Liv. Almedina, 1998, Coimbra, Portugal.

5. AZEVEDO, Paula Ribeiro. Política habitacional de interesse social: Um estudo de caso do bairro Jardim Célia – Uberlândia-MG. Universidade Federal de Uberlândia - Instituto de Geografia - Curso de Graduação em Geografia – Bacharelado. Uberlândia, 2010.
6. BARDIN, Laurence. Análise de Conteúdo. Lisboa, Portugal; Edições 70, LDA, 2009.
7. BIAGI, Marta Cristina. Pesquisa Científica: Roteiro Prático para Desenvolver Projetos e Teses. 2ª reimp. Curitiba: Juruá, 2011.
8. BRASIL. Lei 3.071, de 1 de janeiro de 1916. Institui o Código Civil. Rio de Janeiro: 1 jan. 1916.
9. _____. Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Brasília: Congresso Nacional, 20 dez. 1979.
10. _____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1998. Brasília: Senado Federal, 05 out. 1988.
11. _____. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). Brasília: Congresso Nacional, 11 set. 2001.
12. _____. Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Brasília: Congresso Nacional, 11 jan. 2002.
13. _____. Caixa Econômica Federal. Desenvolvimento Urbano. Disponível em: https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/caixacidade/gestao_urbana.asp#item3>. Acesso em: 5 ago. 2009.
14. _____. Lei nº. 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; Brasília: Congresso Nacional, 08 set. 2009.
15. _____. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa Brasília: Congresso Nacional, 28 ma. 2012.
16. _____. Caixa Econômica Federal. Desenvolvimento Urbano. Disponível em: https://webp.caixa.gov.br/urbanizacao/caixacidade/gestao_urbana.asp>. Acesso em: 28 fev. 2013
17. _____. Ministério das Cidades. Apoio ao Desenvolvimento Urbano de Municípios de Médio e Grande Porte. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2005/05_PPA_Aval_programas_MCid.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2013
18. _____. Ministério das Cidades. Guia de adesão para Estados, DF e Municípios. Disponível em: http://www.amavi.org.br/sistemas/pagina/setores/associal/arquivos/guia_adesao_snhis_fnhis.pdf>. Acesso em: 16 dez. 2013
19. _____. Ministério das Cidades. Habitação. Política Nacional de Habitação. Caderno nº 4. Série de Cadernos MCidades. Brasília: Governo Federal, 2004.
20. _____. Ministério das Cidades. Manual para apresentação de Propostas. Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social. Brasília: Governo Federal, 2008b.
21. BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: _____. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.
22. DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coordenadores). Estatuto da Cidade (Comentários à lei Federal 10.257/2001). São Paulo: Malheiros, 2002.
23. _____. Desapropriações para fins Urbanísticos. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
24. DENALDI, Rosana. Políticas de urbanização de favelas: evolução e impasses. Tese de doutoramento apresentada à FAUUSP. São Paulo, 2003.
25. FERNANDES, Edésio. Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

-
- 26.FERRARI, Celson. Curso de Planejamento Municipal Integrado – Urbanismo. 7. ed. São Paulo: Pioneira, 1991.
- 27.GRAU, Eros Roberto. Planejamento Econômico e Regra Jurídica. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977.
- 28.INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em:
?http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1?. Acesso em: 18 jan. 2013.
- 29.LIMA, Márcia Rosa de. A concessão de direito real de uso como instrumento jurídico de defesa do patrimônio público e implementação da política local. Porto Alegre: Notadez, 2002, p. 143/157.
- 30.MANCINI, Elvira Luiza Arantes Ribeiro. Avaliação Política do Plano Municipal de Habitação em Boa Vista: a habitação de interesse social: São Luíz, Universidade Federal do Maranhão, 2009
- 31.MARICATO, E. Brasil. Cidades: alternativas para a crise urbana. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.
- 32.MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 22. ed. São Paulo: RT, 1997.
- 33.MIRANDA, João. 2002. A dinâmica jurídica do planejamento territoriais: a alteração, a revisão e a suspensão dos planos. Coimbra: Coimbra Ed., 2002.
- 34.MOZATTO, Anelise Rebelato, GRZYBOVSKI, Denise. Análise de Conteúdo como Técnica de Análise de Dados Qualitativos no Campo da Administração: Potencial e Desafios. RAC, Curitiba, v. 15, nº 04, pp. 731-747, Jul/Ago, 2011. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/RAC>.
- 35.NERY, Rosa Maria de Andrade. Introdução ao pensamento jurídico e à teoria geral do direito privado. São Paulo: RT, 2008.
- 36.PAZ, R. D. O.; TABOADA, K. J. Trabalho Social em Programas e Projetos de Habitação de Interesse Social. Ministério das Cidades. Brasília, 2010. PEREIRA, Luís Portella. A função social da propriedade urbana. Porto Alegre: Síntese, 2003.
- 37.PREFEITURA MUNICIPAL DE CACOAL. Lei n. 2.016, de 29 de agosto de 2006 com as alterações adotadas pela Lei n. 2.807, de 17 de maio de 2011. Dispõe sobre o desenvolvimento urbano no município de Cacoal, institui o plano diretor do município e dá outras providências. Rondônia, Cacoal, 17 maio 2011.
- 38._____. Plano Local de Habitação de Interesse Social de Cacoal – PLHIS/C. Rondônia, Cacoal, 2009.
- 39.PREFEITURA MUNICIPAL DE VALINHOS-SP. Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS. Valinhos, São Paulo: Disponível em:
http://www.valinhos.sp.gov.br/portal/arquivos/desenvolvimento_social/PLHIS_Minuta_Final.pdf?
Acesso em: 17 dez. 2013.
- 40.REVISTA ÂMBITO JURÍDICO. Disponível em:
?http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=144?. Acesso em: 18 jun. 2013.
- 41.RIBEIRO, L.C.; CARDOSO, A.C. "Plano diretor e gestão democrática da cidade". In: Seminário Plano Diretor Municipal, 23 a 25 de ago. São Paulo, FAU-USP, 1989.
- 42.RÖLNIK, Raquel. Manual: regularização da terra e moradia – o que é e como implementar. São Paulo: Instituto Polis, 2002.
- 43.ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R.; NAKANO, A. K. Urban Land and Social Housing inBrazil: Issue of Land in Participatory Master Plans. In: Instituto Pólis, Ford Foundation. (Org.). The challenges of democratic management in Brazil. 1 ed. São Paulo: Câmara Brasileira Do Livro, 2009, v. , p. 83-116.
- 44.SANT'ANA, Ana Maria de. Plano Diretor Municipal. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2006.

45. SANTOS, Jaime Melanias dos. O Direito à Moradia e a Função Social da
46. Propriedade Urbana. São Paulo: Faculdade Autônoma de Direito de São Paulo. FADISP, 2009
47. SAULE JUNIOR, Nelson.; Edesio Fernandes; Betânia Alfonsim. Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidade de uma nova Ordem Legal Urbana Justa e Democrática. 2006. 1ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002, v. 1, p. 77-119.
48. SÉGUIN, Elida. Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
49. SILVA, Carlos Henrique Dantas da. Plano Diretor: teoria e prática. São Paulo: Saraiva, 2008.
50. SILVA, José Afonso da Silva. Aplicabilidade das normas constitucionais. São Paulo: Malheiros, 2000.
51. _____. Direito Urbanístico Brasileiro. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
52. SILVEIRA, Marilda de Paula; PEREIRA, Flávio Henrique Unes. A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia como Instrumento para Regularização Fundiária. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 37.
53. SOUZA, D. V.; ZIONI, F. Novas perspectivas de análise em investigações sobre meio ambiente: a teoria das representações sociais e a técnica qualitativa da triangulação de dados. Saúde e Sociedade v.12, n.2, p.76-85, jul-dez 2003.
54. SOUZA, Sérgio Iglesia Nunes de. Direito à Moradia e de Habitação. Análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. 2. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.
55. SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de Direito Público. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.
56. TARTUCE, Flávio. Função social dos contratos: do Código de Defesa do Consumidor ao Código Civil de 2002. São Paulo: Método, 2007. (Coleção Prof. Rubens Limongi França, 2).
57. YIN, Robert K. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. 2. Ed. 1994.
58. VILLAÇA, F. (2005b). As ilusões do plano diretor. São Paulo: Autor. Recuperado em 15 de dezembro, 2005, de www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html

Publish Research Article

International Level Multidisciplinary Research Journal For All Subjects

Dear Sir/Mam,

We invite unpublished Research Paper, Summary of Research Project, Theses, Books and Books Review for publication, you will be pleased to know that our journals are

Associated and Indexed, India

- ★ Directory Of Research Journal Indexing
- ★ International Scientific Journal Consortium Scientific
- ★ OPEN J-GATE

Associated and Indexed, USA

- DOAJ
- EBSCO
- Crossref DOI
- Index Copernicus
- Publication Index
- Academic Journal Database
- Contemporary Research Index
- Academic Paper Database
- Digital Journals Database
- Current Index to Scholarly Journals
- Elite Scientific Journal Archive
- Directory Of Academic Resources
- Scholar Journal Index
- Recent Science Index
- Scientific Resources Database

Review Of Research Journal
258/34 Raviwar Peth Solapur-413005, Maharashtra
Contact-9595359435
E-Mail-ayisrj@yahoo.in/ayisrj2011@gmail.com
Website : www.ror.isrj.org