



UNIFACS

UNIVERSIDADE SALVADOR

LAUREATE INTERNATIONAL UNIVERSITIES

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO**

BRUNO OLIVEIRA DOS SANTOS

**A UTILIZAÇÃO DA DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS URBANÍSTICOS EM
IMÓVEIS ABANDONADOS: UM ESTUDO DE CASO EM SALVADOR/BA**

Salvador
2017

BRUNO OLIVEIRA DOS SANTOS

**A UTILIZAÇÃO DA DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS URBANÍSTICOS EM
IMÓVEIS ABANDONADOS: UM ESTUDO DE CASO EM SALVADOR/BA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador, UNIFACS Laureate International Universities, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano.

Orientador: Prof. PhD. Edivaldo Machado Boaventura.

Salvador
2017

FICHA CATALOGRÁFICA

(Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da UNIFACS Universidade Salvador,
Laureate International Universities).

Santos, Bruno Oliveira dos

A utilização da desapropriação para fins urbanísticos em imóveis abandonados: um estudo de caso em Salvador/Ba. / Bruno Oliveira dos Santos. – Salvador: Unifacs 2017.

206 f.: il.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano (PPDRU) da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano.

Orientador: Prof. PhD. Edivaldo Machado Boaventura.

1. Desapropriação. I. Boaventura, Edivaldo Machado, orient. II. Título

CDD: 341.3772

BRUNO OLIVEIRA DOS SANTOS

A UTILIZAÇÃO DA DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS URBANÍSTICOS EM IMÓVEIS
ABANDONADOS: UM ESTUDO DE CASO EM SALVADOR/BA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano (PPDRU) da UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano, à seguinte banca examinadora:

Edivaldo Machado Boaventura – Orientador _____
Ph D em Educação pela The Pennsylvania State University
UNIFACS Universidade Salvador, Laureate International Universities

Renato Barbosa Reis _____
Doutor em Biotecnologia em Saúde e Medicina Investigativa pela Fundação
Oswaldo Cruz, Brasil
Universidade Salvador, Laureate International Universities - UNIFACS

Antônio Amorim _____
Doutor em Psicologia pela Universidad de Barcelona, Espanha
Universidade do Estado da Bahia - UNEB

Salvador, 30 de março de 2017.

Dedico este trabalho aos meus pais Marlene Oliveira dos Santos e Flávio Ferreira dos Santos, e a minha esposa Monique Aparecida Brito Santos - alicerces de minha vida.

Igualmente, ao Professor Edivaldo M. Boaventura, pai acadêmico, amigo, irmão, companheiro, confidente e motivador, por ter despertado em mim o chamado para a educação e para área acadêmica.

À minha sogra Maria Teresinha de Brito Santos (*in memoriam*), que transpôs desse plano no ano de 2016 para o plano do Criador, para se transformar numa estrela a iluminar nossa família.

Aos meus educandos do passado, do presente e do futuro, que fazem minha vida profissional ter algum sentido.

Às minhas sobrinhas Maria Paula e Nina Sofia, cujos sorrisos de criança renovam a esperança de uma humanidade melhor.

A Deus, refúgio, fortaleza e fonte de resiliência necessários para o enfrentamento das intempéries da vida.

AGRADECIMENTOS

Seria uma injustiça atribuir a realização deste trabalho única e exclusivamente a mim, pois muitos foram os que contribuíram para o seu desenvolvimento, seja direta ou indiretamente.

Primeiro, reitero os agradecimentos ao orientador, Prof. Edivaldo M. Boaventura, por ter abraçado e acreditado no projeto, cuja convivência ao longo desse processo foi bastante enriquecedora. Igualmente, a D. Solange Rêgo, sua esposa, pelo carinho da acolhida, e a D. Maria, pelos saborosos almoços e jantares.

Ao talentoso Professor Renato Barbosa Reis, pela brilhante e competente orientação no terceiro seminário e na banca de qualificação, ao direcionar a parte empírica do trabalho reestruturando os objetivos específicos, além das valiosas lições de geoprocessamento, que surpreenderam a mim e ao orientador.

Ao Professor Antônio Amorim, da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), pelas valiosas dicas no exame de qualificação em relação aos procedimentos metodológicos e à estruturação da dissertação como um todo.

Ao Professor Carlos Alberto da Costa Gomes, pelas valiosas lições de metodologia da pesquisa em sua disciplina.

Aos professores do mestrado Noélio Spínola, Ana Licks, Fernando Pedrão, Márcia Mello e Regina Celeste, pelas significativas contribuições relativas ao referencial teórico, cujas aulas foram bastante enriquecedoras.

Ao Coordenador do Programa Laumar Neves, pelo incentivo sem o qual a pesquisa não se realizaria.

Ao meu sogro, Amâncio de Araújo Santos, geógrafo pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), pela indicação dos referenciais teóricos da geografia humana, que conferiram subsistência ao trabalho.

Ao Amigo, e irmão de todas as horas, tanto boas quanto ruins, Carlos Jorge Almeida de Carvalho, a D. Célia Oliveira, amiga e mãe de consideração, pelas lições e palavras positivas, a Edy Matos, colega de militância na educação, e a D. Mariluci e Davi Pessoa, pelas orientações e incentivos.

Aos amigos do GPED UNIFACS, em especial Adelmo Schindler e Juvenal Melvino, e aos colegas que ingressaram comigo na turma de mestrado do PPDRU 2015, pela divertidíssima convivência e companheirismo mútuo, que tornaram o processo mais leve e sereno e, por fim, ao CNPQ, pelo financiamento.

O espaço é a acumulação desigual dos tempos.

Milton Santos.

RESUMO

O presente estudo teve como objetivo analisar o grau de utilização do instituto jurídico da desapropriação para fins urbanísticos pelo Poder Público Municipal da Cidade de Salvador/BA, em relação aos imóveis abandonados localizados em seu território, no período compreendido entre 1988 a 2016. Para tanto, optou-se por um percurso metodológico característico do estudo de caso, sendo utilizadas as seguintes técnicas de operacionalização: pesquisa bibliográfica, documental e geoprocessamento. Outrossim, com vistas à análise e interpretação dos dados, foram extraídas da fundamentação teórica as seguintes categorias de análise: espaço, território, lugar e função social da cidade. As fontes utilizadas foram as bases de dados dos setores censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a qual qualifica os imóveis abandonados (não ocupados) como “domicílios particulares permanentes não ocupados vagos”, além da pesquisa da previsão expressa da desapropriação para fins urbanísticos nos planos diretores urbanos de Salvador do período em destaque, sendo utilizado como parâmetro o Plano Diretor Urbano da Cidade de São Paulo de 2014. Assim, constatou-se que tal instituto somente passou a ser previsto expressamente nos planos diretores urbanos de Salvador relativos aos anos de 2004, 2008 e 2016, considerando que, no período de vigência dos referidos planos, foi verificado um aumento expressivo do quantitativo de imóveis abandonados. Posteriormente, os dados foram georreferenciados na malha cartográfica da cidade, onde foi averiguado um aumento significativo, durante o período analisado, de imóveis abandonados nas áreas mais valorizadas da cidade, potencializando a especulação imobiliária em tais localidades, além de um aumento expressivo de imóveis abandonados em áreas carentes de infraestrutura básica. Por fim, dentre os achados da pesquisa, concluiu-se que o instituto jurídico da arrecadação gratuita de imóveis vagos é a solução mais prática e menos onerosa aos cofres públicos do que as desapropriações.

Palavras-chave: Desapropriação para fins urbanísticos. Imóveis abandonados. Utilização. Município de Salvador. Plano Diretor Urbano. Arrecadação gratuita de imóveis vagos.

ABSTRACT

The present study had as objective to analyze the degree of use of the legal institute of the expropriation for urban planning purposes by the Municipal Public Power of the City of Salvador / BA, in relation to the abandoned properties located in its territory, in the period understood from 1988 to 2016. Therefore, a methodological approach was chosen, characterizing the case study, using the following techniques of operationalization: bibliographic research, documentary and geoprocessing. Also, in order to analyze and interpret the data, the following categories of analysis were extracted from the theoretical foundation: space, territory, place and social function of the city. The sources used were the databases of the census tracts of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), which classifies abandoned properties (not occupied) as “vacant permanent unoccupied private households”, as well as research into the express prediction of expropriation for urban purposes in the urban regulator plans of Salvador, during the period under consideration, being used as a parameter the Urban Regulator Plan of the City of São Paulo in 2014. Thereby, we can verify that this institute was only expressly foreseen in the urban regulator plans of Salvador for the years 2004, 2008 and 2016, considering that during the period of validity of these plans, there was a significant increase in the number of abandoned properties. Subsequently, the data were georeferenced in the cartographic network of the city, where we observed a significant increase during the analyzed period of abandoned properties in the most valued areas of the city, increasing real estate speculation in such locations, as well as a significant increase of abandoned properties in poor areas of basic infrastructure. Finally, among the research findings, we find that the legal institute of gratuitous levy of vacants properties is the most practical and less costly solution to publics coffers than expropriations.

Keywords: Expropriation for urban purposes. Abandoned Real Estate. Use. Municipality of Salvador. Urban Regulator Plan. Gratuitous levy of vacants Properties.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de domicílios, segundo a situação por subdistritos - Salvador, Bahia - 2010.....	105
Tabela 2 - Número de Domicílios Particulares Permanentes Não Ocupados Vagos, Segundo o Subdistrito - Salvador, Bahia - 2010.....	106
Tabela 3 - Evolução do Número de Domicílios Particulares Permanentes Não Ocupados Vagos, Segundo o Subdistrito - Salvador, Bahia - 1980-2010	107

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução do quantitativo de imóveis abandonados em Salvador/BA no período de 1980 a 2000	108
--	-----

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Número de Domicílios Particulares Permanentes Não Ocupados Vagos, segundo a situação por subdistritos - Salvador, Bahia – 1980.....	128
Mapa 2 - Número de Domicílios Particulares Permanentes Não Ocupados Vagos, segundo a situação por subdistritos - Salvador, Bahia – 1991.....	129
Mapa 3 - Número de Domicílios Particulares Permanentes Não Ocupados Vagos, segundo a situação por subdistritos - Salvador, Bahia – 2000.....	130
Mapa 4 - Número de Domicílios Particulares Permanentes Não Ocupados Vagos, segundo a situação por subdistritos - Salvador, Bahia – 2010.....	131
Mapa 5 – Agrupamento doS mapas dos número de Domicílios Particulares Permanentes Não Ocupados Vagos, segundo a situação por subdistritos - Salvador, Bahia – 1980 - 1991, 2000 e 2010	132

LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÔNIMOS

CMH	Conselho Municipal de Habitação
EPUCS	Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador
FMH	Fundo Municipal de Habitação
HIS	Habitação de Interesse Social
HMP	Habitação de Mercado Popular
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
PHIS	Política de Habitação de Interesse Social
PMH	Plano Municipal de Habitação
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SEDUR	Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Urbanismo
SIG	Sistema de Informação Geográfica
SIM-Salvador	Sistema de Informações Municipais de Salvador
SUCOM	Superintendência de Controle e Ordenamento do Solo do Município
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 O ENUNCIADO DO PROBLEMA DA PESQUISA.....	20
1.2 HIPÓTESE	21
1.3 OBJETIVO GERAL	21
1.3.1 Objetivos Específicos	21
1.4 JUSTIFICATIVA	22
1.5 METODOLOGIA.....	22
1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	23
2 ESPAÇO, TERRITÓRIO, LUGAR E CIDADE SOB O PRISMA DA GEOGRAFIA HUMANA	25
3 A QUESTÃO SOCIAL E URBANA NO TERRITÓRIO DAS CIDADES: UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO COM A REALIDADE BRASILEIRA E DA CIDADE DE SALVADOR/BA	38
3.1 A QUESTÃO SOCIAL E URBANA NA CIDADE DE SALVADOR/BA	46
4 O DIREITO À CIDADE COMO PRESSUPOSTO DA DIGNIDADE HUMANA E CIDADANIA	52
5 ASPECTOS DO DIREITO DE PROPRIEDADE NO ORDENAMENTO BRASILEIRO	57
5.1 OS FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E EPISTEMOLÓGICOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PRIVADA	58
5.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PRIVADA SOB A ÓTICA DO FUNCIONALISMO JURÍDICO.....	62
5.3 OS ASPECTOS JURÍDICOS DA PROPRIEDADE URBANA NO BRASIL: A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE.....	65
5.3.1 O Procedimento de Zoneamento e o Instituto Jurídico da Desapropriação	70
5.3.2 As Modalidades de Desapropriação: Ordinárias e Extraordinárias	72
6 O OBJETO DA PESQUISA: A DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS URBANÍSTICOS E O EXEMPLO DO PLANO DIRETOR URBANO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO/SP DE 2014, CONTEXTUALIZADOS COM OS ASPECTOS INSTITUCIONAIS DOS MUNICÍPIOS	76
6.1 A NATUREZA JURÍDICA DOS MUNICÍPIOS E SUAS COMPETÊNCIAS INSTITUCIONAIS.....	76
6.2 A DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS URBANÍSTICOS E O EXEMPLO DO PLANO DIRETOR URBANO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE 2014	79
7 METODOLOGIA	87
7.1 O MÉTODO DE ABORDAGEM UTILIZADO: ESTUDO DE CASO	88
7.1.1 O Caráter Indutivo do Presente Estudo de Caso	90

7.1.2 Caracterização da Unidade-Caso: O Município de Salvador/BA.....	91
7.2 TÉCNICAS UTILIZADAS NA OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA: BIBLIOGRÁFICA, DOCUMENTAL E GEOPROCESSAMENTO.....	92
7.2.1 Pesquisa Bibliográfica.....	92
7.2.2 Pesquisa Documental e as Fontes que Serão Utilizadas.....	94
7.2.3 Geoprocessamento.....	96
7.2.4 A Cientificidade das Técnicas de Pesquisa Utilizadas.....	97
7.3 ABORDAGEM DA PESQUISA: EXPLORATÓRIA, DESCRITIVA E QUALITATIVA.....	98
7.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA.....	101
8 COLETA, APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS ...	103
8.1 ANÁLISE TEMPORAL DO QUANTITATIVO DE IMÓVEIS ABANDONADOS NA CIDADE DE SALVADOR NO PERÍODO DE 1988 A 2016.....	103
8.2 ANÁLISE DOS PLANOS DIRETORES URBANOS DO MUNICÍPIO DE SALVADOR NO PERÍODO DE 1988 A 2016.....	109
8.2.1 Plano Diretor Urbano de 1985 (Lei N° 3.525/1985).....	109
8.2.2 Plano Diretor Urbano de 2004 (Lei N° 6.586/2004).....	110
8.2.3 Plano Diretor Urbano de 2008 (Lei N° 7.400/2008).....	111
8.2.4 Plano Diretor Urbano de 2016 (Lei N° 9.069/2016).....	114
8.3 A INTERPRETAÇÃO DOS DADOS À LUZ DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE.....	118
8.4 POSSIBILIDADES LEGAIS DE INTERVENÇÃO DO PODER PÚBLICO.....	122
8.4.1 Instrumentos Legais Específicos de Intervenção do Poder Público Municipal nos Imóveis Abandonados: Desapropriações e Arrecadação Gratuita.....	123
8.5 ANÁLISE ESPACIAL DA EVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO DE IMÓVEIS ABANDONADOS NA CIDADE DE SALVADOR/BA.....	127
8.6 RESULTADOS.....	133
9 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	137
REFERÊNCIAS.....	146
ANEXO A – Matéria do Jornal Atarde de 24 de abril de 2016.....	154
ANEXO b – NOTICIA TÉCNICA DO IBGE.....	158
ANEXO C – Plano Diretor Urbano da CIDADE de Salvador/BA DE 1985 (Lei N° 3.525/1985).....	198
ANEXO D – Matéria do SITE BAHIA NOTÍCIAS DE FEVEREIRO DE 2017.....	206

1 INTRODUÇÃO

Segundo Marx (2015), os acontecimentos de ordem institucional, cultural, jurídica e religiosa (as superestruturas) são moldados por acontecimentos da ordem material, pelas atividades econômicas e pelos modos de produção (ou infraestruturas), sendo que as discrepâncias entre a infraestrutura e a superestrutura explicam as perturbações históricas e, desse conflito, decorrem as classes sociais denominadas de burguesia e proletariado.

Dessa maneira, a dicotomia das classes sociais influencia de maneira significativa na configuração do espaço urbano, haja vista que, a depender da forma de apropriação deste, pode ensejar a criação de nichos urbanos privilegiados para determinados segmentos sociais e, por via oblíqua, a criação de nichos precários para uma parcela significativa da população, fenômeno este denominado de marginalização espacial.

O valor atribuído a um determinado lugar pode variar ao longo do tempo. Razões de ordem econômica, política ou cultural podem alterar a sua importância e, no limite, marginalizá-lo, sendo tal marginalização decorrente das relações de poder. Nesse sentido, veja-se uma reflexão de Arendt (2010, p. 60) sobre o “poder”.

O “poder” corresponde à habilidade humana de não apenas agir, mas de agir em uníssono, em comum acordo. O poder jamais é propriedade de um indivíduo; pertence ele a um grupo e existe apenas enquanto se mantiver unido. Quando dizemos que alguém está no poder, estamos na realidade nos referindo ao fato de encontrar-se esta pessoa investida de poder, por um certo número de pessoas, para atuar em seu nome. No momento em que o grupo, de onde originara-se o poder desaparece, o seu poder também desaparece.

Endossando tal pensamento, Marcelo José Lopes de Souza (2000, p. 65) assevera que “[...] o território é essencialmente um instrumento de exercício do poder, enquanto espaço definido e delimitado a partir de relações de poder”.

Posto isso, quando determinados grupos econômicos influem diretamente nas decisões políticas da cidade, segmentam determinados espaços territoriais dotados de infraestrutura privilegiada de transporte, pavimentação, áreas de lazer, saneamento básico, acesso a serviços, espaços de convivência, segurança pública etc.

Em contrapartida, a grande maioria em situação de vulnerabilidade econômica é segregada em espaços territoriais periféricos, desprovida de condições mínimas de dignidade, bem como de uma adequada intervenção do Poder Público.

O espaço urbano, portanto, é a acumulação desigual dos tempos, convertendo-se numa gama de especulações de ordem econômica, ideológica e política, isoladamente ou em conjunto, sendo que, na perspectiva de componente importante na base da vida e de toda a atividade humana, tem no capitalismo seu processo de apropriação legitimado juridicamente pela propriedade privada, tornando-se mercadoria por excelência (SANTOS, 2008).

Ocorre que a propriedade privada no ordenamento jurídico brasileiro deve estar funcionalizada sob o prisma da Economia Social de Mercado, a qual combina a liberdade de mercado com o componente da equidade social, ou seja, de unir as vantagens de um mercado livre com um forte componente social, sendo que, na perspectiva do uso do território, deve ser levado em consideração o interesse comum de todas as pessoas de determinada localidade. Tal funcionalização está prevista na Constituição Federal Brasileira de 1988 no Art. 5º, XXII, XXIII. Assim, considere-se:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Portanto, a função social da propriedade privada está umbilicalmente ligada à questão do território, ao passo que o uso do território, na concepção de Santos (2008), pode significar a expressão da desigualdade, sob a perspectiva do seu uso ou desuso. Para o autor, o “território usado” constitui-se como um todo complexo onde se tece uma trama de relações complementares e conflitantes.

Em tese, o território de uma cidade é o lugar de todos os habitantes, ou seja, abrigo de todos. Portanto, lugar é o espaço vivido, dotado de significados próprios e particulares que são transmitidos culturalmente, ou seja, é onde se realiza o “acontecer homólogo”, que são os interesses comuns de todas as pessoas da localidade. Ocorre que a concepção de lugar, dentro da geografia crítica, passou a

valorizar mais as questões políticas e econômicas, sendo analisada enquanto campo de embate e arena de combate entre as classes sociais e, dentro desse campo de conflito, está a propriedade do solo urbano.

Assim, na perspectiva jurídica da funcionalização da propriedade privada ao seu componente social, os imóveis abandonados de uma determinada cidade poderão ser funcionalizados pelo Poder Público para a consecução de interesses da população.

Para tanto, existem instrumentos legais que podem ser utilizados pelo Estado para a consecução de tal finalidade e, dentre eles, destaca-se a desapropriação para fins urbanísticos, prevista no Art. 182, § 4º, III da Constituição Federal. Assim, examine-se:

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.

§ 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:

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.

No plano infraconstitucional, a matéria é regulamentada pela Lei 10.257, de 10/07/2001 (Estatuto da Cidade). Assim, leia-se a transcrição literal do Art. 1º do referido diploma legal:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, 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.

Por sua vez, o Art. 2º do Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes gerais da política urbana, de modo a funcionalizar o território urbano aos interesses da coletividade, em diversos aspectos:

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

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (sic);

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

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

Procedendo-se à análise do Inciso I ao V do Art. 2º do Estatuto da Cidade supracitados, verifica-se que o referido diploma legal estabelece princípios programáticos que os gestores municipais devem observar na implementação de políticas públicas para as cidades, tais como sustentabilidade ambiental, gestão democrática em consonância com os interesses de diversos segmentos da sociedade civil, planejamento territorial e democratização de equipamentos públicos.

Todavia, o ponto que merece destaque para o presente trabalho é o inciso VI do referido diploma legal que dispõe sobre as diretrizes da política de ordenamento e controle do solo urbano. Dentre as diretrizes trazidas por este inciso, destaca-se a proibição de utilização inadequada do solo urbano, bem como de seus usos incompatíveis, a proibição de utilização do solo para atividades que deteriore o meio ambiente e áreas urbanas, proibição de retenção especulativa de imóvel, dentre outras. A seguir, a transcrição de seu inteiro teor:

Art. [...].

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana (sic);
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente (sic);

- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;
- h) a exposição da população a riscos de desastres naturais;

No caso específico do instituto jurídico da desapropriação, este constitui um importante instrumento para os fins a que se destina o Art. 2º, VI do Estatuto da Cidade supracitado, cuja previsão expressa encontra-se no Art. 4º, V, a) do referido Estatuto:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

V – institutos jurídicos e políticos:

- a) desapropriação;

Sendo assim, a desapropriação para fins urbanísticos, pode ser utilizada como instrumento eficaz de efetivação de políticas públicas de desenvolvimento urbano, com vistas à redução das distorções existentes no território das cidades, tendo em vista a funcionalização da propriedade privada urbana subutilizada para o cumprimento de sua finalidade social.

Sobre o conceito de imóvel subutilizado, este é explicado pelo Estatuto da Cidade em seu Art. 5º, § 1º, I:

Art. 5º [...].

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

Portanto, são considerados subutilizados aqueles imóveis que não têm sua totalidade aproveitada por seus donos ou que estão simplesmente abandonados. Vale ressaltar que muitos proprietários de imóveis os subutilizam propositadamente para fins de especulação imobiliária, prática esta vedada pelo Estatuto da Cidade, conforme dicção literal do Art. 2º, VI, e) do referido diploma legal:

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

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

Nesse sentido, conforme exposto, o foco do presente trabalho é o imóvel não utilizado, ou seja, abandonado.

Ante o exposto, realizadas as reflexões preliminares, o tema do presente trabalho é a utilização da desapropriação para fins urbanísticos em imóveis abandonados no município de Salvador/BA no período compreendido entre 1988 a 2016.

O recorte temporal de 1988 a 2016 é o período compreendido entre a promulgação da Constituição Federal de 1988 até os dias atuais, visto que a Carta Constitucional Brasileira de 1988 trouxe a previsão expressa da desapropriação para fins urbanísticos, considerando que o referido diploma legal ainda permanece em vigor.

1.1 O ENUNCIADO DO PROBLEMA DA PESQUISA

Realizadas as considerações introdutórias, o problema que norteará o desenvolvimento da pesquisa é o seguinte: Em que medida a desapropriação para fins urbanísticos é utilizada pelo Poder Público Municipal da Cidade de Salvador/BA em relação aos imóveis abandonados?

Através de revisão de literatura sobre o tema, serão estabelecidas categorias de análise que direcionarão a pesquisa de campo, quais sejam: “espaço”, “território”, “lugar” e “função social da cidade”.

A título ilustrativo, tomar-se-á como referência o Plano Diretor Urbano do Município de São Paulo/SP, consubstanciado na Lei N° 16.050, de 31 de julho de 2014, por se tratar de um documento legal pioneiro no tratamento do tema, cujas explicações mais detalhadas serão tratadas adiante no capítulo seis da dissertação.

1.2 HIPÓTESE

O ponto de partida da pesquisa será a partir do estabelecimento da seguinte hipótese, a qual poderá ser confirmada ou refutada na conclusão da pesquisa: o Poder Público Municipal da Cidade de Salvador/BA não utiliza o instrumento jurídico da desapropriação para fins urbanísticos em relação aos imóveis abandonados localizados em seu território.

1.3 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral desta pesquisa será analisar o grau de utilização desse instrumento jurídico pelo Poder Público Municipal da Cidade de Salvador/BA, em relação aos imóveis abandonados localizados em seu território no período de 1988 a 2016.

1.3.1 Objetivos Específicos

Nesse sentido, com vistas a atingir o objetivo geral do presente trabalho, em sintonia com o título, o objeto e o problema investigativo, os objetivos específicos são:

- a) Analisar, espacial e temporalmente a evolução do quantitativo de imóveis abandonados no município de Salvador/BA;
- b) Identificar se, nos Planos Diretores Urbanos elaborados pelo Município de Salvador/BA no período em exame, existe a previsão legal da desapropriação para fins urbanísticos em relação aos imóveis abandonados;
- c) Avaliar as possibilidades de uso dos instrumentos legais para a intervenção do Poder Público Municipal da Cidade de Salvador/BA, com vistas à minoração da problemática dos imóveis abandonados em seu território.

1.4 JUSTIFICATIVA

A relevância do objeto do presente trabalho se justifica face ao quantitativo expressivo de imóveis abandonados no Município de Salvador/BA apontado por estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os quais poderiam ser funcionalizados para o atendimento de diversas demandas sociais.

É importante ressaltar que a problemática da questão urbana na cidade de Salvador/BA quanto aos imóveis abandonados é notória, a qual se comprova em matéria publicada no dia 24 de abril de 2016, no jornal A Tarde, juntada no Anexo A da presente dissertação, que demonstra de forma inequívoca a justificativa social do presente estudo.

A justificativa pessoal do pesquisador decorreu de uma experiência profissional como estagiário na Procuradoria Municipal de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Salvador/BA, face à percepção da pouca utilização desse instrumento jurídico, bem como pela afinidade pessoal da matéria de Direito Administrativo e Urbanístico, a qual ministra na condição de docente em instituições privadas de ensino superior na cidade de Salvador/BA.

Ademais, o presente trabalho se enquadra numa das linhas de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador (PPDRU/UNIFACS), qual seja, processos urbanos e regionais de desenvolvimento, por se tratar de um tema ligado à apropriação, uso e gestão do território urbano.

1.5 METODOLOGIA

O método de abordagem que será utilizado é o estudo de caso, considerando os entendimentos consubstanciados nas obras de Stake (2012), Gil (2009), Yin (2015), dentre outros, face à natureza do objeto, bem como pelo caráter exploratório da pesquisa, por se tratar de uma análise em profundidade de uma unidade/caso específica, qual seja, o Município de Salvador/BA, considerando que as fontes de pesquisa, sejam elas primárias ou secundárias, serão obtidas nos órgãos municipais responsáveis pela gestão do território da cidade, além das bases de dados

sistematizadas pelo IBGE, no que se refere ao quantitativo dos imóveis abandonados existentes na cidade.

Quanto à operacionalização da pesquisa, serão utilizadas as seguintes técnicas: análise bibliográfica, documental e geoprocessamento. Sendo assim, a análise de conteúdo dos resultados considerará os aspectos descritivos e qualitativos.

1.6 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Quanto à estruturação da dissertação, além desta parte introdutória, o capítulo dois versará sobre conceitos fundantes da geografia humana, quais sejam, espaço, território, lugar e cidade, os quais servirão para demonstrar a importância do elemento espacial como fator preponderante para a compreensão da realidade social.

O capítulo três versará sobre a questão social contextualizada com a questão urbana, cujo objetivo é compreender a apropriação do espaço das cidades sob a lógica do modo de produção capitalista, e como tal apropriação pode ser uma indutora das desigualdades sociais. Posteriormente, será realizada uma contextualização com a realidade de Salvador/BA.

O capítulo quatro versará sobre o direito à cidade em sua acepção ampla, enquanto direito coletivo, considerando que a terra e o solo urbano deverão ser administrados para uma lógica mais inclusiva, propiciando esses meios para o máximo possível de gente e não para o mínimo.

O capítulo cinco versará sobre os aspectos jurídicos do direito de propriedade contextualizado com o paradigma da economia social de mercado, ideologia adotada pela Constituição Federal Brasileira, em detrimento do paradigma liberal clássico, bem como do instituto jurídico da desapropriação.

O capítulo seis versará, detalhadamente, sobre o objeto da pesquisa, a desapropriação para fins urbanísticos, considerando os marcos normativos aplicáveis ao tema, ilustrando como o tema é tratado no Plano Diretor Urbano do Município de São Paulo/SP, o qual será utilizado como referência.

O capítulo sete versará sobre os aspectos metodológicos da pesquisa de campo, suas abordagens, as técnicas utilizadas, bem como de suas respectivas limitações.

O capítulo oito versará sobre a parte empírica do trabalho, onde serão evidenciados os resultados obtidos à luz dos dados e informações colhidos na pesquisa de campo, tendo como parâmetro as abordagens descritivas e qualitativas, representadas pelo geoprocessamento das informações coletadas, bem como das categorias que serão utilizadas para a análise das demais fontes.

O capítulo nove versará sobre as conclusões e recomendações, onde será realizada uma síntese das constatações obtidas que responderão ao problema investigativo, refutando ou confirmando a hipótese previamente estabelecida, além do atingimento dos objetivos. No referido capítulo, também serão estabelecidos encaminhamentos para ações futuras.

2 ESPAÇO, TERRITÓRIO, LUGAR E CIDADE SOB O PRISMA DA GEOGRAFIA HUMANA

O presente capítulo tem por objetivo discorrer sobre as categorias analíticas da geografia humana, quais sejam, “espaço”, “território”, “lugar” e “cidade”, de modo a entender a natureza ontológica do espaço geográfico enquanto meio físico dotado de significados conferidos pela atuação humana, e como a sua apropriação pelo modo de produção capitalista pode torná-lo elemento indutor de reprodução das desigualdades sociais.

Para a Economia Política, deve ser levado em consideração o processo histórico e social de evolução dos modos de produção desenvolvidos pelas sociedades ao longo do tempo, com vistas a uma melhor compreensão da realidade social materializada no espaço geográfico. Sabe-se que a base social é constituída pela produção de bens materiais utilizados pelo homem para suprir suas necessidades, sendo que a produção desses bens decorre, fundamentalmente, de três elementos: trabalho, meios de trabalho e objetos de trabalho.

O trabalho é a atividade do homem dirigida no sentido da produção da riqueza material, ou seja, é a atividade orientada no sentido de adaptar os materiais da natureza para a satisfação de suas necessidades. Ao exercer a sua atividade sobre a natureza para a produção dos bens de que necessita, o homem adquire novos conhecimentos e se organiza socialmente; pois isolado, o homem é incapaz de se adaptar à natureza de modo a satisfazer as suas necessidades, ao passo que, somente organizado em grupos é que ele pode realizar essa adaptação (SOARES, 1985a).

Conseqüentemente, o homem, ao transformar os materiais disponíveis na natureza, também se transforma. Portanto, em certo sentido, o homem é produto do próprio trabalho. Por sua vez, os meios de trabalho são todas as coisas que auxiliam o homem a exercer sua ação sobre os objetos de trabalho, adaptando-os para a satisfação de suas necessidades.

Os objetos de trabalho são todas as coisas sobre as quais se fundamenta o trabalho do homem, mediante o uso dos meios de trabalho. São objetos de trabalho os insumos, o solo, as jazidas minerais, as florestas etc. Em suma, a terra e suas entranhas constituem o objeto universal de trabalho (SOARES, 1985b).

Considerados em seu conjunto, os meios de trabalho e os objetos de trabalho formam os meios de produção. Todavia, entre o trabalho do homem e a natureza existe um elemento mediador que é a técnica, que é, antes de tudo, um saber prático, que advém do trabalho. Em outras palavras, a técnica é o modo de fazer as coisas, sendo a “pluralidade de modos de fazer” denominada de tecnologia.

Ao longo do tempo, as técnicas específicas foram desenvolvidas para resolver problemas imediatos na produção e no modo de viver em geral, dando lugar a conjuntos de técnicas entendidas por tecnologia (PEDRÃO, 2009). Assim, o homem com seus conhecimentos, técnicas e habilidades orientadas para fins produtivos, conjugados com os meios de produção, constituem as forças produtivas.

Ocorre que, no processo produtivo, segundo Marx, os homens não agem apenas sobre a natureza, mas uns sobre os outros. Eles somente produzem colaborando de uma determinada forma e trocando entre si suas atividades. Para produzirem, contraem determinados vínculos e relações mútuas, e somente dentro dos limites desses vínculos e relações sociais é que se opera sua ação sobre a natureza, isto é, a produção. Em conjunto, as forças produtivas e as relações de produção constituem o modo de produção.

Pois bem, todo esse apanhado teórico serve para constatar que para a compreensão de determinada realidade social, não há como dissociar esta do elemento espacial, tendo em vista que as cidades se originaram num determinado momento histórico da humanidade e se personificaram ao longo do processo histórico, assumindo formas e conteúdos diversos, a depender da forma como os homens se articularam num determinado modo de produção e ocupando uma determinada parcela do espaço geográfico.

Assim, no momento em que o homem deixa de ser nômade, fixando-se no solo como agricultor, é dado o primeiro passo para a formação das cidades. Quando o homem começa a dominar um elenco de técnicas menos rudimentares que lhe permitem extrair algum excedente agrícola, é um segundo impulso para o surgimento das cidades, visto que ele pode agora se dedicar a outra função que não a de plantar (CARLOS, 1997a).

Passa a existir uma divisão do trabalho fora da produção essencialmente agrícola. As primeiras cidades vão surgir exatamente nos locais onde a agricultura já

apresentava um certo estágio de desenvolvimento, ou seja, na Ásia, e só muito mais tarde, na Europa. Assim, a divisão do trabalho, além de implicar uma divisão da sociedade em classes, vai determinar uma separação espacial entre as atividades dos homens, logo entre cidade e campo. Portanto, o espaço passa a assumir as características de cada grupo de atividades: a urbana pontual e a agrícola dispersa.

De acordo com Darcy Ribeiro (apud CARLOS, 1997, p. 59), o desenvolvimento da revolução agrícola permitiu a algumas sociedades o acúmulo de inovações tecnológicas que, ao alcançar o nível de uma nova revolução, imprimiram nessa sociedade um movimento de aceleração evolutiva, o qual acabou por configurá-la como uma formação sociocultural. Seus motores foram a acumulação de inovações técnicas que ampliaram, progressivamente, a eficácia produtiva do trabalho humano, provocando alterações institucionais nos modos de produção e nas formas de distribuição dos produtos do trabalho.

Portanto, a existência das cidades pressupõe uma participação diferenciada dos homens no processo de produção, ou seja, uma sociedade de classes. A origem das cidades se confundiria com o princípio de uma hierarquização social, a qual, no entanto, a precede historicamente. Assim, pode-se vincular a existência da cidade a, pelo menos, seis elementos: 1) divisão do trabalho, 2) divisão da sociedade em classes; 3) acumulação tecnológica; 4) produção do excedente agrícola decorrente da evolução tecnológica; 5) um sistema de comunicação; 6) uma certa concentração espacial das atividades não-agrícolas (CARLOS, 1997b).

Em linhas gerais, entende-se a cidade como uma divisão de trabalho articulada num determinado modo de produção, circunscrita num determinado espaço geográfico. Posto isso, é que Ratzel (1850) entende o espaço geográfico “como a base indispensável para a vida do homem, encerrando as condições de trabalho, quer naturais, quer aquelas socialmente produzidas”, e, como tal, o domínio do espaço transforma-se em elemento crucial na história do homem.

Portanto, o espaço geográfico, sob o enfoque da geografia humana, surge da transformação do meio natural pela ação humana carregada de intencionalidade através da técnica e do trabalho (CASTILHO, 2001). É resultado da ação dos homens, intermediado pela técnica, modificando os objetos naturais e artificiais. Nesse sentido, observe-se o pensamento de Santos (2008) a respeito:

Um conceito básico é que o espaço constitui uma realidade objetiva, um produto social em permanente processo de transformação. O espaço impõe sua própria realidade; por isso a sociedade não pode operar fora dele. Consequentemente, para estudar o espaço, cumpre aprender sua relação com a sociedade, pois é esta que dita a compreensão dos efeitos dos processos (tempo e mudança) e especifica as noções de forma, função e estrutura, elementos fundamentais para a compreensão da produção do espaço.

O autor define “forma”, “função”, “estrutura” e “processo” da seguinte maneira:

Forma é o aspecto visível de uma coisa. Refere-se, ademais, ao arranjo ordenado de objetos, a um padrão. Tomada isoladamente, temos uma mera descrição de fenômenos ou de um de seus aspectos num dado instante de tempo. Função, de acordo com o Dicionário Webster, sugere uma tarefa ou atividade esperada de uma forma, pessoa, instituição ou coisa. Estrutura implica a interrelação de todas as partes de um todo; modo de organização ou construção. Processo pode ser definido com uma ação contínua desenvolvendo-se em direção a um resultado qualquer, implicando conceitos de tempo (continuidade) e mudança. (SANTOS, 2008, p. 69).

Portanto, “forma”, “função”, “estrutura” e “processo” são categorias que o autor utiliza para entendimento da organização do espaço. É óbvio que o espaço geográfico existe independente do homem, ou seja, uma realidade concreta.

Todavia, espaço só passa a adquirir significado através da atuação humana, tendo em vista que o desenvolvimento das forças produtivas produz mudanças constantes e, com estas, a modificação do próprio espaço. Assim, o espaço é funcionalizado para o atendimento de diversas necessidades humanas, tais como habitação, produção, manifestações culturais etc.

A atuação humana, na medida em que se apropria do espaço, acaba por qualificá-lo de diversas formas e, da apropriação política de determinada parcela do espaço geográfico, é que se delimitam os territórios.

Desde épocas remotas que o controle de territórios é um fator estratégico e indispensável enquanto instrumento de manutenção, conquista e exercício do poder. Considere-se, então, uma epígrafe extraída do décimo capítulo do livro *A Arte da Guerra* de Sun Tzu (1995)¹, escrito cinco séculos antes de Cristo:

A conformação do terreno é de grande importância nas batalhas. Assim sendo, apreciar a situação do inimigo, calcular as distâncias e o grau de dificuldade do terreno, quanto à forma de se poder controlar a vitória, são virtudes do general de categoria. Quem combate com inteiro conhecimento destes fatores vence, de certeza; quem o não faz é, certamente, derrotado.

¹ Versão de Caio Fernando Abreu e Miriam Paglia de 1995 traduzida para o português.

Um território é produzido, ao mesmo tempo, por relações políticas, culturais e econômicas, nas quais as relações de poder inerentes às relações sociais estão presentes num jogo contínuo de dominação e submissão de controle do espaço geográfico. O território é apropriado e construído socialmente, fruto do processo de territorialização, do enraizamento. Em outras palavras, é resultado do processo de apropriação e domínio de um espaço cotidianamente, inscrevendo-se num campo de poder de relações socioespaciais.

O território é analisado por diversas vertentes de pensadores da geografia. Ratzel (1844), por exemplo, o conceitua como o aproveitamento de uma porção do espaço por um grupo organizado pela ação do Estado. Para Sack (1986), o território está ligado ao controle de pessoas e recursos através do controle de uma área, podendo a escala desse controle variar, podendo ir do nível pessoal, de uma sala de aula, ao internacional. Portanto, pode-se resumir que o território é o espaço concreto em si, atributos naturais e socialmente construídos, o qual é apropriado e ocupado por um grupo social, que pode ser construído e desconstruído dentro de escalas temporais e históricas por séculos, décadas, anos, meses ou dias, podendo ter um caráter permanente, mas também possuir uma existência periódica, cíclica.

Numa acepção mais ampla, o território apresenta um caráter político, sendo um espaço modificado pelo trabalho e por relações de poder, conforme o pensamento de Saquet (2004, p. 128-129):

Um território é produzido, ao mesmo tempo, por relações políticas, culturais e econômicas, nas quais as relações de poder inerentes às relações sociais estão presentes num jogo contínuo de dominação e submissão, de controle do espaço geográfico. O território é apropriado e construído socialmente, fruto do processo de territorialização, do enraizamento; é resultado do processo de apropriação e domínio de um espaço, cotidianamente, inscrevendo-se num campo de poder, de relações socioespaciais.

Sob a perspectiva da Teoria Geral do Estado, a condição de Estado perfeito pressupõe a presença concomitante e conjugada de três elementos revestidos de características essenciais: a) população; b) território certo e inalienável; c) governo independente (MALUF, 1978, p. 39).

A população é o primeiro elemento formador do Estado, sendo que sem esse substrato humano não há que se falar da formação ou existência do Estado. O território por sua vez é a base física, âmbito geográfico da nação, onde ocorre a validade da sua ordem jurídica (KELSEN apud MALUF, p. 41).

O território é patrimônio inalienável do povo. É o espaço certo e delimitado onde se exerce o poder de governo sobre os indivíduos, patrimônio do povo, não do Estado como instituição.

O governo, por sua vez, é uma delegação de soberania nacional. Segundo o direito positivo, é o conjunto das funções necessárias à manutenção da ordem jurídica e da administração pública. Na lição de Duguit (apud MALUF, p. 42), a palavra governo tem dois sentidos: 1) coletivo, enquanto conjunto de órgãos que presidem a vida política do Estado; 2) singular, enquanto poder executivo, órgão que exerce a função mais ativa na direção dos negócios públicos.

Portanto, sob a perspectiva da Teoria Geral do Estado, entende-se a cidade como um espaço territorial delimitado geograficamente, com um governo constituído, e habitado por um determinado quantitativo populacional.

Outra qualificação atribuída ao espaço geográfico, o qual constitui uma categoria de análise importantíssima para a geografia humana, é o de lugar. Da apropriação política e do povoamento do espaço geográfico surge o território. A ocupação do território, por sua vez, é vista como algo gerador de raízes e identidade: um grupo não pode mais ser compreendido sem o seu território, no sentido de que a identidade sócio-cultural das pessoas estaria inarredavelmente ligada aos atributos do espaço concreto.

O conceito de lugar, dentro da geografia tradicional, limita-se às características naturais e culturais próprias de uma determinada área. Estava ligado à noção de localização e à individualização das parcelas do espaço.

Para os teóricos da geografia humanística, o lugar é o conceito chave, compreendido como o espaço vivido. É onde a vida se realiza, ou seja, é o espaço carregado de afetividade e significado. A perspectiva humanística é desenvolvida sobre as bases teóricas da fenomenologia², que tem na percepção do sujeito sobre o objeto a principal referência. Assim, o lugar é estudado a partir das relações e

² A fenomenologia é uma corrente filosófica que nasceu no início do século XX, que teve como principais precursores Husserl e Heidegger, a qual representou um contraponto ao paradigma racionalista e cartesiano de ciência, tendo em vista que considerava que a construção da realidade era considerada na perspectiva dos significados atribuídos por cada sujeito em relação a determinado objeto.

ligações subjetivas estabelecidas entre o sujeito e o espaço (COSTA et ROCHA, 2011).

Segundo Claval (apud COSTA et al ROCHA, 2011), “os lugares não têm somente uma forma e uma cor, uma racionalidade funcional e econômica. Eles estão carregados de sentido para aqueles que o habitam e frequentam”. Neles são acrescentadas a percepção, os significados, as características e heranças culturais dos indivíduos. O lugar é o espaço vivido, dotado de significados próprios e particulares que são transmitidos culturalmente.

Posto isso, o território ocupado é valorado conforme a visão de mundo do homem que o ocupa, sendo a cultura o elemento condicionante de tal visão. Com base nessa premissa, leia-se a transcrição de um pensamento de Laraia (2005, p. 67) a respeito da percepção de homens que passaram por processos civilizatórios distintos sobre um determinado espaço geográfico:

Homens de culturas diferentes usam lentes diversas e, portanto, têm visões desconstruídas das coisas. Por exemplo, a floresta amazônica não passa para o antropólogo – desprovido de um razoável conhecimento de botânica – de um amontoado confuso de árvores e arbustos, dos mais diversos tamanhos e com uma imensa variedade de tonalidades verdes. A visão que um índio Tupi tem deste mesmo cenário é totalmente diversa: cada um desses vegetais tem um significado qualitativo e uma referência espacial. Ao invés de dizer como nós: “encontre-me na esquina junto ao edifício X”, eles frequentemente usam determinadas árvores como ponto de referência. Assim, ao contrário da visão de um mundo vegetal amorfo, a floresta é vista como um conjunto ordenado, constituído de formas vegetais bem definidas.

O trecho ora citado endossa a concepção da geografia crítica, a qual entende que o lugar é o espaço do particular, estando presentes os elementos históricos, culturais e a identidade, revelando suas especificidades.

À medida que o processo civilizatório da humanidade se metamorfoseia ao longo do tempo, a depender da forma de apropriação do espaço geográfico, este indubitavelmente configura como o elemento preponderante de reprodução das desigualdades sociais, sendo que, na perspectiva do modo de produção capitalista, o fator estruturante de reprodução de tais desigualdades decorreu quando este foi alçado à categoria de mercadoria. Para se entender a evolução de tal processo, é importante a realização de uma breve contextualização histórica partindo do momento de transição do modo de produção feudal para o modo capitalista.

O modo de produção feudal tinha por base a economia agrária, sem cunho comercial, autossuficiente, quase amonetária (ou seja, com uso restrito de moeda). A propriedade feudal, ou senhorial, pertencia a uma camada privilegiada composta pelos senhores feudais, altos delegatários da igreja (o clero) e longínquos descendentes dos chefes tribais germânicos (a nobreza).

A principal unidade econômica de produção era o feudo, que se dividia em três partes distintas: a propriedade privada do senhor, chamada domínio ou manso senhorial; o manso servil, que correspondia à porção de terras arrendadas aos camponeses em lotes; e ainda o manso comunal, constituído por terras coletivas (pastos e bosques), usadas tanto pelo senhor como pelos servos.

A conformação da infraestrutura (base material) do modo de produção feudal não permitia o aumento da produção com incrementos tecnológicos, e em relação à questão ao trabalho, este tinha a natureza eminentemente servil, devido ao seu caráter expropriatório.

Considerando-se a concepção marxista que a infraestrutura altera a superestrutura, no feudalismo, a posse da terra era o critério de diferenciação dos grupos sociais, rigidamente definidos: de um lado, os senhores, cuja riqueza provinha da posse territorial e do trabalho servil; e, do outro, os servos vinculados à terra e sem possibilidades de ascender socialmente. A esse tipo de sociedade, estratificada e sem mobilidade, dá-se o nome de sociedade estamental.

Ocorre que a base material do modo da produção feudal foi se modificando com o advento do desenvolvimento do comércio, fator preponderante para o surgimento de uma nova classe social, qual seja, a burguesia, que desempenhava de forma preponderante tal atividade econômica.

Na verdade, vários foram os fatores da derrocada do sistema feudal, além da intensa movimentação comercial. A crise no campo, as revoltas camponesas, a peste negra, dentre outros, forçaram os senhores feudais e os burgueses que estavam em ascensão, a traçar estratégias de desenvolvimento de suas estruturas econômicas, e, à medida que a burguesia acumulava capital, foi adquirindo grandes quantidades de terras para instalação de suas fábricas, sobretudo nos centros urbanos, com vistas à produção em larga escala, decorrentes das inovações tecnológicas implementadas no processo produtivo, substituindo a técnica da

manufatura para a produção por máquinas, além da inovação com relação à fabricação de novos produtos químicos, novos processos de produção de ferro, maior eficiência da energia da água, do uso crescente da energia a vapor, do desenvolvimento das ferramentas, além da substituição da madeira e de outros biocombustíveis pelo carvão.

Energia nesse contexto a Revolução Industrial no Século XVIII. Um pouco antes, na Inglaterra do Século XVII, foi instituída a Lei de Cercamento (*Enclosure Acts*), que consistia em uma crescente ação de privatização das terras que eram de uso comum dos camponeses, através do cercamento desses locais realizado por poderosos senhores locais.

As terras comunais inseriam-se em uma tradição econômica de utilização comunitária que remontava à Idade Média, e sua privatização representou a ruptura das relações de um emergente modo de produção capitalista com o antigo mundo feudal. Nesse contexto, o senhor feudal deixava de ser o detentor da posse de terras, para se tornar o seu proprietário.

Os camponeses que utilizavam as terras de forma comunal e dela extraíam madeira, caça e outros produtos, viram-se privados dessa fonte de recursos. A incapacidade de produção em seus pequenos lotes de terras os obrigou a abandoná-las, sendo então apropriadas pelos grandes proprietários, e, por conseguinte, foram obrigados a tentar melhores condições de vida nas cidades.

Polanyi (1918, p. 51) descreve esse período da história da humanidade como “o moinho satânico”, pois argumenta que os cercamentos representaram a “revolução dos ricos contra os pobres”. Assim, leia-se:

Os cercamentos foram chamados, de uma forma adequada, de revolução dos ricos contra os pobres. Os senhores e os nobres estavam perturbando a ordem social, destruindo as leis e os costumes tradicionais, às vezes pela violência, às vezes por pressão e intimidação. Eles literalmente roubavam o pobre na sua parcela de terras comuns, demolindo casas que até então, por força dos antigos costumes, os pobres consideravam como suas e de seus herdeiros. O tecido social estava sendo destruído; aldeias abandonadas e ruínas de moradias testemunhavam a ferocidade da revolução, ameaçando as defesas do país, depredando suas cidades, dizimando sua população, transformando seu solo sobrecarregado em poeira, atormentando seu povo e transformando-o de homens e mulheres decentes numa malta de mendigos e ladrões.

Pois bem, o fortalecimento do comércio e a emergência da burguesia enquanto classe social ensejaram uma mudança de configuração jurídica da posse

da terra. Os antigos camponeses, então, passaram a ser dessa forma assalariados nas cidades, contribuindo para a formação da classe operária. Schumpeter (apud BRASSEUL, 2010, p.45) elucida esse contexto de forma bastante didática:

Para Joseph Schumpeter (1883 – 1950), o capitalismo, animado por empresários inovadores, caracteriza-se por uma mudança permanente de novos produtos e de novos mercados através de progressos nos processos produtivos e nos modos de organização, assim como pelo desaparecimento de antigos setores, ou seja, uma criação destrutiva. Tais progressos têm um aspecto descontínuo: trata-se de rupturas em relação aos processos tradicionais, modificações mais qualitativas do que quantitativas. As inovações chegam em grupos, pois uma descoberta abre caminho para outras, para imitadores, implicando múltiplas aplicações. Foi o que aconteceu no final do Século XVIII durante a Revolução Industrial e no final do Século XIX. (a segunda Revolução Industrial).

Pois bem, a revolução industrial foi um marco na história da humanidade, por ter inaugurado a economia de mercado caracterizada pela monetarização progressiva dos fatores de produção. A terra, o trabalho e o capital alteram-se pouco a pouco, tendo preços que variam nos mercados consoante a oferta e a procura que daí decorrem. Nesse sentido, a monetarização desses fatores implicou uma mudança na motivação da ação por parte dos membros da sociedade: a motivação do lucro passa a substituir a motivação da subsistência (POLANYI, 1918).

No caso específico da terra, o marco inicial de elevação desta à categoria de mercadoria foi justamente com o advento da Lei de Cercamentos da Inglaterra do Século XVII, a qual consolidou a apropriação jurídica de sua propriedade. O resultado dessa apropriação foi duplo, tendo em vista que as terras se tornaram identificáveis como propriedade de uma pessoa e começam a ser vendidas, e, por conseguinte, consolidam o aparecimento do fator de produção terra, permutável num mercado, passando assim as relações feudais – em que a terra outrora conferia poder e prestígio e raramente vendida – para uma primeira forma de capitalismo agrário.

Uma segunda consequência dos cercamentos ou *enclosures* é o início de um êxodo rural dos camponeses expulsos das respectivas terras, os quais foram obrigados a vender sua força de trabalho à indústria emergente, transformando também o trabalho num fator de produção permutável no mercado, ou seja, também alçado à categoria de mercadoria, ensejando, gradativamente, a substituição das relações hierárquicas típicas da idade média baseadas pelas obrigações hereditárias dos foreiros para com os senhores.

Ocorre que, o “moinho satânico” descrito por Polanyi se potencializou ainda mais. Segundo Brasseur (2010), o afluxo de ouro e sobretudo o de prata a partir das minas da América, provocaram uma grande inflação no século XVII na Europa, sendo a primeira consequência a subida dos lucros, aumentando os preços mais depressa do que os salários. Tal subida permitiu investimentos e uma acumulação progressiva de capital na origem de um enriquecimento do continente, o que facilitou a revolução industrial.

Uma outra consequência da inflação foi a ruína progressiva dos titulares de rendimentos fixos, especialmente dos proprietários de terras, que formavam uma nova categoria social, qual seja, a dos nobres sem fortuna, os quais foram condenados a vender as respectivas terras àqueles que, como os burgueses enriquecidos pela inflação, puderam adquiri-las. Além disso, esses aristocratas arruinados, voltaram-se para o comércio ou para a indústria, transgredindo, desse modo, as suas próprias tradições e fomentando desenvolvimento do modo de produção capitalista.

Essa grande transformação - na qual os feudos se tornam um fator de produção (a terra), que fornece um rendimento (a renda), em que os servos se tornam homens livres para vender o seu trabalho em troca de um salário, em que o tesouro se torna um capital destinado a dar lucro ou juro - corresponde ao surgimento do capitalismo, sistema em que os bens, assim como os fatores de produção, são valorados em mercados que fixam os respectivos preços. Nessa perspectiva, um pensamento de Santos (2009, p.29) a respeito:

A intensificação das relações comerciais, induzindo à orientação da produção para a venda, é ao mesmo tempo um fator de alienação regional e de alienação do homem. Como já não se produz mais para prover às suas necessidades mais imediatas, num mundo onde a monetarização se generalizou, o homem se vê condenado a ser uma mercadoria, um valor de troca no mercado.

Pois bem, toda essa contextualização histórica é imprescindível para se pensar a natureza do espaço geográfico sob o prisma do modo de produção capitalista. Assim, não há que se pensar o espaço geográfico dissociado do modo de produção vigente, o que é reforçado por Manuel Castells (apud SOJA, 1993, p. 115):

O espaço é um produto material relacionado como outros elementos – entre outros, os homens, que entram, eles próprios, em determinadas relações sociais, que conferem ao espaço (e aos outros elementos da combinação) uma forma, uma função e uma significação social. Ele não é, portanto, uma mera oportunidade a disposição da estrutura social, mas uma expressão

concreta de cada conjunto histórico em que uma sociedade é especificada. A questão, portanto, é estabelecer, do mesmo modo que em relação a qualquer outro objeto real, as leis estruturais e conjunturais que regem sua existência e transformação, e a especificidade de sua articulação com os outros elementos de uma realidade histórica. Isso significa que não há teoria do espaço que não seja parte integrante de uma teoria social geral ainda que implícita.

Posto isso, constata-se que à medida que o espaço geográfico foi alçado à categoria de mercadoria, sob a lógica do modo de produção capitalista, esse se tornou um dos elementos preponderantes de reprodução das desigualdades sociais, tendo em vista que o espaço, na qualidade de sustentáculo da vida e de toda atividade humana, seja ela produtiva ou não, tem no capitalismo seu processo de apropriação legitimado juridicamente pela propriedade privada.

Assim, o acesso à terra confere ao proprietário o direito de dela dispor, sendo o seu uso determinado pelas necessidades da reprodução do capital, ainda que este apareça travestido sob a forma de necessidades da sociedade em geral (CARLOS, 1997), o que é endossado por Santos (2009, p. 30):

O espaço, soma dos resultados da intervenção humana sobre a terra, é formado pelo espaço construído que é também espaço produtivo, pelo espaço construído que é apenas uma expectativa, primeira ou segunda, de uma atividade produtiva, e ainda pelo espaço não construído mas suscetível – ante o avanço da ciência e das técnicas e às necessidades econômicas e políticas ou simplesmente militares – de tornar-se um valor, não-específico ou particular, mas universal, como a das mercadorias no mercado mundial. O espaço, portanto, tornou-se mercadoria universal por excelência. Como todas as frações do território são marcadas, doravante, por uma potencialidade cuja definição não se pode encontrar senão a posteriori, o espaço se converte numa gama de especulações de ordem econômica, ideológica, política, isoladamente ou em conjunto.

Realizadas as considerações sobre a natureza ontológica do espaço sob a perspectiva do modo de produção capitalista, bem como de suas respectivas qualificações à luz dos paradigmas da geografia crítica, quais sejam território e lugar, entende-se a cidade como a expressão mais contundente do processo de produção da humanidade sob a égide das relações desencadeadas pela formação econômica e social capitalista (CARLOS, 1997). Trata-se, assim como o território e o lugar, de uma outra qualificação do espaço geográfico produzida pela atuação humana.

A cidade é uma obra humana por excelência, um mundo de objetos produzidos segundo procedimentos determinados por materialidades, e regidos por intencionalidades precisas. Em outras palavras, a cidade é uma intencionalidade, o que significa dizer que é uma negação da natureza, daquilo que é físico,

representando o trabalho humano materializado sob uma lógica produtiva, ou seja, uma divisão coletiva do trabalho circunscrita a um determinado território, articulada a determinado processo de produção e reprodução de um sistema específico (SOUZA, 1997).

Realizadas as considerações dos conceitos elementares da geografia humana, é que se passará a compreender a questão social e urbana no território das cidades.

3 A QUESTÃO SOCIAL E URBANA NO TERRITÓRIO DAS CIDADES: UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO COM A REALIDADE BRASILEIRA E DA CIDADE DE SALVADOR/BA

Este capítulo, em continuação à logicidade conceitual do estudo, objetiva compreender a maneira como a dinâmica das classes sociais interfere na divisão social do território das cidades, divisão esta legitimada pela chancela jurídica do Estado, além de contextualizar historicamente como se deu a ocupação do território da cidade de Salvador/BA, com vistas a uma melhor compreensão da questão urbana da cidade.

Conforme demonstrado no capítulo anterior, desde épocas remotas que a apropriação do espaço geográfico constitui um fator estratégico e preponderante de imposição do poder e subjugação dos povos, sendo que na perspectiva do poder econômico, sob a lógica do modo de produção capitalista, este atua como principal protagonista do processo, funcionalizando o espaço geográfico de modo a reproduzir sua lógica de dominação, regulando a vida social.

Em outras palavras, o poder econômico media a produção e a técnica no espaço geográfico, delimitando inclusive uma divisão social do trabalho entre diferentes regiões. Nesse sentido, um pensamento de Pedrão (2009, p. 20) a respeito:

O poder econômico gera território desde sua origem, que é a capacidade de reter um espaço qualificado específico, representativo de uma experiência socialmente incorporada. Território é inseparável de cultura e contém os elementos de conflito de interesses entre classes e entre estamentos da sociedade.

Depreende-se do pensamento ora citado, que a questão social se materializa no território das cidades, à medida que o espaço geográfico, na condição de mercadoria, torna-se elemento de especulação econômica, sendo o fator renda um elemento preponderante de diferenciação na sua ocupação pelas classes sociais, ensejando diferentes formas de segregação socioespacial, juridicamente legitimada por um arcabouço jurídico institucionalizado pelo Estado, o qual garante a posse ou a propriedade de parcelas do solo urbano.

Assim, o domínio do espaço reflete o modo como os indivíduos ou grupos poderosos dominam a organização e a produção do espaço mediante recursos

legais ou extralegais, a fim de exercerem um maior grau de controle sobre a forma pela qual o espaço é apropriado por eles mesmos ou por outros (HARVEY, 2014).

Nesse sentido, a apropriação econômica do espaço legitimado pelo direito de propriedade constitui um processo de alienação deste, configurando a síntese das contradições da dialética social. Castells (2010, p. 374-375a), ao analisar a questão urbana, traz elementos conceituais importantes para o estudo e a compreensão da dialética urbana, partindo de constructos teóricos elementares, quais sejam, “o político” e “a política”.

Para o autor, “o político” designa a instância pela qual uma sociedade trata as contradições e defasagens das diferentes instâncias que a compõem, reproduzido as leis estruturais e ampliando-as, assegurando, assim, a realização dos interesses da classe social dominante. Em relação a “a política”, esta designa o sistema de relações de poder.

Endossa Castells (2010, p. 400b), que o espaço teórico do conceito de “poder” é o das relações de classe, compreendido como a capacidade de uma classe social em realizar seus interesses objetivos específicos à custa dos outros. E, por interesses objetivos, entende-se como o predomínio dos elementos estruturais (que definem, por sua combinação, uma classe) sobre os outros elementos que estão em contradição.

No que se refere ao processo histórico do Brasil, para se entender a configuração de sua questão urbana, remonta-se ao período compreendido entre o final do século XIX e início do século XX, marcado, sobretudo, pela mudança do vetor econômico do país, de uma economia agrária para uma economia industrial.

Neste período, o declínio da produção agroexportadora de açúcar, café e algodão intensifica a demanda por ocupação em espaços urbanos, em decorrência da abolição da escravatura e dos fluxos migratórios de trabalhadores expulsos do campo, seja pela decadência da economia rural, seja pela modernização tecnológica da produção agrícola.

Todavia, nesse contexto verifica-se que o crescimento industrial não ensejou necessariamente distribuição de renda, face aos baixos índices de absorção pelo mercado formal das pessoas recém-chegadas à cidade, que se ocupavam,

basicamente, de prestação de serviços e de empregos de baixa qualificação (GORDILHO-SOUZA, 2001).

Assim, o inchaço das cidades provocado por esse fluxo, ensejou uma ocupação desordenada no território das cidades, proliferando periferias urbanas precárias com áreas de sub-habitação (favelas, invasões e loteamentos clandestinos) e ausência de serviços urbanos e sociais básicos, considerando que os baixos salários percebidos por esse fluxo de pessoas que migraram do campo para a cidade não eram suficientes para arcar com o custo de aluguéis, compra de terrenos, materiais para construção de habitações etc.

Gordilho-Souza (2001, p. 65) faz uma breve retrospectiva de como ocorreu a ocupação desordenada do solo urbano em grandes cidades brasileiras, a exemplo do Rio de Janeiro e São Paulo:

Em São Paulo, a industrialização ampliou-se com maior intensidade já a partir do século XX, com os investimentos de recursos excedentes da economia do café. Promoveu-se uma urbanização acelerada para a capital, se bem que a crise da moradia já se manifestasse desde o final do século passado, diretamente vinculada ao encortiçamento de habitações (hotel-cortiço, case de cômodos, cortiço improvisado e cortiço-pátio), cuja intensificação foi inicialmente associada às atividades urbanas do complexo cafeeiro. Nesse momento, levanta-se a discussão sobre “o que fazer com os cortiços”. A vila higiênica, padrão popular proposto na legislação, foi a solução inicialmente apontada, seguida pelas vilas operárias, que passaram a ser instaladas junto às indústrias, nas primeiras décadas deste século.

No Rio de Janeiro, sede do governo central, as habitações coletivas populares começaram a proliferar já na segunda metade do século XIX, com a intensificação dos cortiços, das casas de cômodos, das estalagens e das “cabeças de porco” (quartos individuais, com cozinha e banheiro comuns), que surgiam como “solução lucrativa” nas áreas centrais, num momento de grande crescimento populacional. Localizam-se nos antigos casarões deixados para trás pelas famílias abastadas, que passam a ocupar bairros mais nobres nos arredores. O confinamento da moradia na área central propicia o alastramento das epidemias, que logo deixam de estar circunscritas às áreas pobres, assolando toda a cidade. Nessas circunstâncias, irá ocorrer o combate intensivo aos cortiços, com intervenções públicas para sua eliminação, culminando com a expulsão dos inquilinos. Esses antigos moradores, diante da estreita capacidade de renda, passam a buscar, como alternativa habitacional, a favelização dos morros do centro da cidade, o que, no entanto, só se torna visível por volta dos anos quarenta do século XX. Essa nova situação habitacional é complementada pela suburbanização da população de média e baixa renda, através da implantação de loteamentos populares em áreas mais distantes do centro.

Ressalta ainda a autora, que a demanda por novas habitações ensejou uma elevação abrupta de preço dos aluguéis e, concomitantemente, registravam-se

grandes “cirurgias” urbanísticas nos velhos centros, que contribuíam para expulsar as populações das habitações proletárias antigas para as periferias imediatas.

Outro ponto que não se pode deixar de destacar para a compreensão da questão urbana em nosso país é a apropriação jurídica da posse e propriedade do solo, cujas raízes históricas no Brasil remontam à Lei Imperial de Terras nº 601, de 18 de setembro de 1850, ou simplesmente Lei de Terras, a qual transformou a terra em mercadoria, lei esta vigente até os dias atuais.

Antes da promulgação da Lei de Terras, vigorava no país o regime das sesmarias implantado pela Coroa Portuguesa, que por sua vez, controlava as atividades econômicas e as terras, e nesse caso específico, era exigido de quem as ocupasse o dever de produzir e pagar tributos, sob pena de se tornar terra devoluta, ou seja, a concessão seria cancelada, retornando a sua propriedade para o Estado, sendo que as regras que regulamentavam a aplicação das concessões no Brasil não foram aplicadas rigorosamente em virtude da abundância de terras, pois mais importante do que a relação legal, era a capacidade de ocupar a terra e nela produzir, e esta estava vinculada à propriedade de escravos.

Os colonos, senhores de terra e proprietários de escravos, compunham as Câmaras Municipais e, na condição de representantes da Coroa, esses latifundiários, conjuntamente com os burocratas administradores, detinham autoridade sobre a destinação da terra, podendo inclusive doar porções do território que faziam parte do patrimônio público municipal sob a forma de uma gleba de terra (rossio), a qual acompanhava a concessão da autonomia municipal, prática esta que confirmou no império o poder dos latifundiários, à medida que foram alçados ao *status* de autoridades militares como coronéis da Guarda Nacional.

Portanto, antes de 1850, não existiam “cauteladas jurídicas” rígidas em relação ao direito de propriedade da terra, tendo em vista que esta era praticamente destituída de valor, face à ausência de mercado imobiliário e abundância de terras devolutas, pois o modo de produção vigente no país era escravista, ao passo que o escravo, sim, era mercadoria que contava entre os bens do proprietário, não como capital, mas como renda capitalista (MARICATO, 2010, p. 35).

Todavia, com as modificações sociais e econômicas atravessadas pelo país no final do século XIX com a abolição da escravatura, fez-se necessária a edição de um marco normativo que regulamentasse a propriedade da terra no país.

Eis que surge a Lei de Terras promulgada por D. Pedro II, que, além de contribuir para preservar a péssima estrutura fundiária no país e privilegiar velhos latifundiários, elevou a terra à condição de mercadoria. Assim, leia-se a transcrição literal do Art. 1º da Lei Imperial Nº 601, de 18 de setembro de 1850 (Lei de Terras): “Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra”.

No que concerne à manutenção da estrutura fundiária, a Lei de Terras outorgou títulos de domínio aos detentores de sesmarias não confirmadas, conforme verificado em seu Art. 4º:

Art. 4º Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com princípios de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionário, ou do quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que foram concedidas.

Em seguida, foi expedido o Decreto Nº 1.318, de janeiro de 1854, o qual regulamentou diversas matérias atinentes à Lei de Terras, destacando-se a outorga de títulos de domínio a portadores de quaisquer outros tipos de concessões de terras feitas na forma da lei então vigente, uma vez comprovado o cumprimento das obrigações assumidas nos respectivos instrumentos, além de assegurar a aquisição do domínio de terras devolutas através da legitimação de posse, desde que esta fosse mansa e pacífica e anterior à Lei de Terras, conforme verificado nos Arts. 22 a 28 do referido decreto:

Art. 22. Todo o possuidor de terras, que tiver título legítimo da aquisição do seu domínio, quer as terras, que fizerem parte dele, tenham sido originariamente adquiridas por posses de seus antecessores, quer por concessões de sesmarias não medidas, ou não confirmadas, nem cultivadas, se acha garantido em seu domínio, qualquer que for a sua extensão, por virtude do disposto no § 2º do Art. 3º da Lei nº 601 de 18 de Setembro de 1850, que exclui do domínio publico, e considera como não devolutas, todas as terras, que se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo.

Art. 23. Estes possuidores, bem como os que tiverem terras havidas por sesmarias, e outras concessões do Governo Geral, ou Provincial não incursas em cobiço por falta de cumprimento das condições de medição, confirmação, e cultura, não tem precisão de revalidação, nem de legitimação, nem de novos títulos para poderem gozar, hipotecar, ou alienar os terrenos, que se acham no seu domínio.

Art. 24. Estão sujeitos à legitimação:

§ 1º As posses, que se acharem em poder do primeiro ocupante, não tendo outro título senão a sua ocupação.

§ 2º As que, posto se achem em poder de segundo ocupante, não tiverem sido por este adquiridas por título legítimo.

§ 3º As que, achando-se em poder do primeiro ocupante até a data da publicação do presente Regulamento, tiverem sido alienadas contra a proibição do Art. 11 da Lei nº 601 de 18 de Setembro de 1850.

Art. 25. São títulos legítimos todos aqueles, que segundo o direito são aptos para transferir o domínio.

Art. 26. Os escritos particulares de compra e venda, ou doação, nos casos em que por direito são aptos para transferir o domínio de bens de raiz, se consideram legítimos, se o pagamento do respectivo imposto tiver sido verificado antes da publicação deste Regulamento: no caso porém de que o pagamento se tenha realizado depois dessa data, não dispensarão a legitimação, se as terras transferidas houverem sido adquiridas por posse, e o que as transferir tiver sido o seu primeiro ocupante.

Art. 27. Estão sujeitas à revalidação as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral, ou Provincial que, estando ainda no domínio dos primeiros sesmeiros, ou concessionários, se acharem cultivadas, ou com principio de cultura, e morada habitual do respectivo sesmeiro, ou concessionário, ou de quem o represente, e que não tiverem sido medidas, e demarcadas.

Excetuam-se porém aquelas sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral, ou Provincial, que tiverem sido dispensadas das condições acima exigidas por ato do poder competente; e bem assim as terras concedidas à Companhias para estabelecimento de Colônias, e que forem medidas e demarcadas dentro dos prazos da concessão.

Art. 28. Logo que for publicado o presente Regulamento, os Presidentes das Províncias exigirão dos Juizes de Direito, dos Juizes Municipais, Delegados, Subdelegados, e Juizes de Paz informação circunstanciada sobre a existência, ou não existência em suas Comarcas, Termos e Distritos de posses sujeitas à legitimação, e de sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral, ou Provincial sujeitas à revalidação na forma dos Artes. 24, 25, 26 e 27.

Para Raquel Rolnik (2016, p. 23), a Lei de Terras ensejou grandes consequências para o desenvolvimento das cidades, tendo em vista que a única forma legal de posse da terra passou a ser a compra devidamente registrada. Na sua análise, foram duas as implicações imediatas: a absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição de efetiva ocupação, e sua monetarização, o que significa que a terra passou a adquirir plenamente *status* de mercadoria, ensejando um desbloqueio jurídico na questão fundiária, incrementando na economia urbana os empreendimentos imobiliários,

sendo o Estado um importante aliado na promoção da adaptação do espaço à lógica da oferta e da procura do mercado.

Nesse sentido, adquirindo a terra *status* de mercadoria, aliado à existência de uma massa de pessoas com salários muito baixos, e o espaço urbano apropriado sob a lógica do mercado imobiliário com a ajuda do Estado através de seu aparato jurídico, cria-se na sociedade urbana uma divisão entre aqueles que podem ter acesso à compra de terrenos, da casa própria e de facilidades de acesso ao crédito para financiamento imobiliário, e entre aqueles que são marginalizados em espaços periféricos precários desprovidos de condições mínimas de dignidade.

Nessa diretriz, observe-se um pensamento de Valladares (apud MARICATO, 2010, p. 73) a respeito:

Acompanhando o processo de metropolização, assistiu-se ao que os cientistas sociais brasileiros denominaram de “periferização”: o crescimento rápido e desordenado de franjas metropolitanas a partir de processos de parcelamento do solo levados a cabo por pequenos e médios agentes imobiliários que se especializaram em “driblar” a legislação urbanística, criando loteamentos irregulares, muitas vezes clandestinos. Periferização refere-se também ao processo de segregação espacial da classe trabalhadora, empurrada cada vez mais para longe da área central da cidade, confinada em espaços marcados pela escassez de serviços urbanos e equipamentos de uso coletivo. O fenômeno é o resultado de uma combinação de fatores: o empobrecimento crescente dos estratos baixos e da classe trabalhadora em geral; a expulsão das áreas centrais através de programas de remoção e renovação urbana; expulsão indireta viabilizada por alterações na legislação urbana, nos impostos e nas leis que regem o mercado de aluguel; a crescente especulação imobiliária.

Outro ponto que merece destaque em relação à questão urbana, são as políticas de planejamento urbano. As ocupações populares (favelas, cortiços etc) são qualificadas pelo Estado como ocupações “informais” por estarem à margem da legislação, sendo as ocupações “formais” aquelas que atendem aos interesses da especulação imobiliária.

Portanto, é nesse contexto que surgem duas cidades: a “cidade formal” e a “cidade informal”. A “cidade informal” é a cidade dos pobres e esquecida pelos poderes públicos, cuja área territorial sequer consta nos cadastros dos órgãos públicos competentes para elaboração, implementação e execução de políticas de planejamento urbano, e quando consta é de forma distorcida, enquanto a “cidade formal” é aquela que atende aos interesses da especulação imobiliária, a qual são direcionadas as políticas de planejamento e infraestrutura urbana por parte do Estado, conforme asseverado por Maria Irene Szmrecsányi (apud MARICATO, 2010, p. 50):

Nossas raízes escravistas e nossa tropical familiaridade com a acomodação de contrários vêm permitindo que se feche os olhos para o desmoronamento de nossas pretensões ao progresso civilizatório. O direito urbano, a administração pública e o saber técnico urbanístico, por sua vez, estão programados para tratar apenas com uma fatia da cidade: a que pode pagar os preços do circuito oficial do mercado. Ignoram-se, assim, as necessidades da cidade real dos despossuídos.

Assim, a legislação urbana surgiu para tornar necessária a estruturação do mercado imobiliário urbano. Posto isso, o uso do solo urbano é disputado por vários segmentos da sociedade de forma diferenciada, gerando conflitos entre indivíduos e usos. Esses conflitos são orientados pelo mercado, mediador fundamental das relações que se estabelecem na sociedade capitalista, produzindo um conjunto limitado de escolhas e condições de vida (CARLOS, 1997).

Por conseguinte, os fatores que determinarão a formação do preço de parcelas do solo urbano considerarão a localização do terreno, o acesso aos lugares privilegiados (escolas, shopping, centros de saúde, serviços de lazer etc), a infraestrutura (água, luz, esgoto, asfalto, circulação de transporte etc), a privacidade, dentre outros. Por conseguinte, grande parte da população urbana com baixo poder aquisitivo está excluída do mercado da produção de moradias em virtude do elevado preço do direito de habitar na cidade.

Pois bem, considerando a revisão de literatura ora exposta sobre a questão social e urbana no Brasil, foram extraídos os seguintes elementos para compreendê-la em seu aspecto geral, quais sejam:

- a) A industrialização, a mecanização da produção no campo e a abolição da escravidão foram fatores preponderantes para o inchaço demográfico das cidades brasileiras, processo este iniciado no final do século XIX e início do século XX, período de transição econômica do país de uma economia agrária para uma economia industrial;
- b) A apropriação do espaço urbano decorre fundamentalmente da correlação de forças entre os interesses do capital imobiliário e dos trabalhadores;
- c) O espaço geográfico, à medida foi alçado à condição de mercadoria, este se tornou um fator preponderante de reprodução das desigualdades sociais no território das cidades, tendo em vista que um enorme contingente da

população urbana com baixo poder aquisitivo tem difícil acesso à aquisição de terrenos, financiamento de habitações, compra de materiais para construção de sua habitação, pagamento de aluguéis, dentre outros, e, por conseguinte, este contingente populacional é segregado em espaços precários desprovidos de infraestrutura básica, fenômeno este denominado de marginalização espacial;

- d) O aparelhamento das instâncias estatais pelas elites ligadas ao capital garante a criação de mecanismos jurídicos específicos que legitimam e protegem os seus interesses, sobretudo no que se refere à absolutização da propriedade de parcelas do solo urbano;
- e) A correlação dos fatores supracitados enseja a criação de duas cidades distintas num mesmo território, quais sejam, a “cidade formal” e a “cidade informal”, sendo esta a cidade dos pobres e esquecida pelos poderes públicos, enquanto a “cidade formal” é aquela que atende aos interesses do mercado imobiliário, à qual são direcionadas as políticas de planejamento urbano.

Pois bem, partindo dessas premissas básicas, é que se passará a compreender a questão social e urbana contextualizada com a realidade da cidade de Salvador/BA.

3.1 A QUESTÃO SOCIAL E URBANA NA CIDADE DE SALVADOR/BA

Noélio Dantaslé Spínola (2009) realizou um estudo aprofundado sobre as bases do subdesenvolvimento do Estado da Bahia e de sua capital, utilizando para tanto o parâmetro histórico. Em linhas gerais, dentre os inúmeros fatores identificados pelo autor, destacam-se a forte presença do poder das oligarquias perante o Estado, as consequências decorrentes do modo de produção escravista e a absolutização do direito da propriedade da terra:

Administrativamente, na Bahia, prevaleciam as relações senhoriais, em que o poder se legitimava pelas alianças das famílias abastadas, pelo nepotismo e clientelismo, associado a um paternalismo decorrente das relações escravocratas que asseguravam, pelo domínio econômico ou da força, a fidelidade e a submissão das populações ignorantes e mantidas

em um nível de pobreza extrema. Esta é a moldura que expressa o desenvolvimento de uma sociedade cujo poder fundamentava-se no prestígio e na capacidade da elite dirigente em favorecer os aliados e dependentes. A ordem jurídica institucional vigente privilegiava os detentores do poder e desestimulava qualquer iniciativa no sentido de sua alteração. Este poder baseava-se na propriedade da terra que atribuía condições determinantes das atividades econômicas aos seus possuidores, mesmo que decadentes como os barões do açúcar. Outra fonte eram as ligações familiares e a comunhão de interesses com outros poderosos, notadamente aqueles vinculados ao capital mercantil exportador e principalmente com o governo, que assegurava as condições de atendimento aos aliados, dependentes e afilhados com as benesses do poder.

Endossa Spínola (2009) que este modelo oligárquico de Estado assentado por uma estrutura política representada por uma elite agrocomercial e financeira conservadora, aliada à escravidão, resultou na cristalização secular da pobreza local, a qual inibiu a formação de um capital humano qualificado, dificultando a formação de uma classe média local e o surgimento de um mercado interno significativo, o que, em última instância, impediu a formação de um processo de desenvolvimento endógeno.

Esse contexto influiu diretamente na ocupação do espaço urbano na cidade de Salvador. Assim como em outras metrópoles, o entendimento da questão social e urbana da cidade, conforme demonstrado no presente capítulo, tem como parâmetros o fluxo migratório das populações rurais no final do século XIX e início do século XX, em virtude da transição do modelo econômico agrícola para o industrial, a monetarização do espaço geográfico, e os baixos salários de um contingente significativo da população que impede o acesso à compra de terrenos, a créditos de financiamento habitacional, ao pagamento de aluguéis etc, que o obriga a se fixar em áreas periféricas e em habitações precárias, além de um arcabouço jurídico que garante o *status quo* de determinados segmentos sociais, o que é constatado em pesquisas realizadas por estudiosos locais.

Nessa diretriz, analise-se um estudo de Gordilho-Souza (2008):

No caso de Salvador, como primeira capital do Brasil e uma das áreas mais antigas da América Latina, o processo de crescimento urbano industrial mais recente superpõe-se a outras características habitacionais herdadas do passado. A cidade manteve, até meados do século XX, uma estrutura fundiária baseada em arrendamentos de glebas públicas e privadas. A subdivisão dos antigos sobrados do centro histórico para aluguel, prática surgida no final do século passado, com a abertura de novas áreas habitacionais nos arredores imediatos para famílias abastadas, vai gradativamente, dando lugar aos cortiços. Esses perduram, associados aos "abecedários", aos "becos" e às "casas de avenida", que surgem como forma de habitação popular na virada do século, expandindo-se até a década de 1940, quando grandes levas da população passam a chegar da

zona rural em busca de trabalho. Essa situação de moradia logo dá sinal de esgotamento, com o aumento dos valores cobrados nos aluguéis. Surgem vários loteamentos populares no subúrbio ferroviário, os quais, contudo, ficam vazios por um longo tempo, pela baixa capacidade de consumo desses novos imigrantes. A situação, finalmente, será “resolvida” pelo desbloqueio das áreas periféricas de arrendamento, através das ocupações coletivas do tipo “invasão”, denominação que será amplamente utilizada para esse tipo de habitação, intensificada a partir de então.

Em outro estudo acerca da “territorialização” da pobreza em Salvador (marginalização espacial), Antônio Mateus C. Soares (2006, p. 83) reforça que a constituição de tais territórios decorreu da obediência à lógica imobiliária capitalista, a qual direciona os pobres para as áreas periféricas e menos valorizadas, fortalecendo o “padrão periférico” de urbanização que pode ser compreendido como um tipo de apropriação do espaço urbano que atende aos interesses da classe dominante. Estes territórios marginalizados são esquecidos na elaboração e implementação das políticas de planejamento do Estado, redundando em espaços com urbanização precarizada e, por conseguinte, redutos de segregação e violência.

Gilberto Corso Pereira e Inaiá Maria Moreira de Carvalho (2008) fazem uma breve retrospectiva histórica da forma de apropriação do espaço em Salvador. Na década de 1940 e 1950, a cidade experimentou um crescimento demográfico ocasionado, em parte, pelas migrações e, nesse período, a estrutura espacial da cidade já se modificava em função de vários fatores, como a reestruturação do centro da cidade cuja característica eminentemente residencial foi substituída, ao passo que, a população de alta renda até os anos quarenta que ali se concentrara, passou a ocupar outros espaços, sendo que a população de baixa renda ocupou as velhas edificações e fez crescer a demanda por novas áreas residenciais, forçando a expansão na periferia urbana, então representada pelos fundos de vale não drenados e por outras áreas ainda não urbanizadas, particularmente nas encostas.

Foi justamente nesse período de crescimento demográfico da cidade, que foi criado o Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador (EPUCS), cuja principal cabeça pensante foi o urbanista Mário Leal Ferreira, responsável à época pela elaboração do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador.

O referido plano foi orientado no sentido de conferir maior ênfase no papel da esfera pública na condução dos destinos da cidade. Exemplo disso é o projeto de loteamento a ser implantado na cidade, no qual Mário Leal Ferreira defende, vigorosamente, o papel do poder público como ente que deve definir os destinos da

cidade e dirigir o seu desenvolvimento, além de defender a necessidade de impor ao proprietário de terras que serão loteadas dois tipos de compensação em favor da municipalidade, quais sejam, a doação de áreas para logradouros e instalações de necessidade ou utilidade pública e o pagamento de taxa de melhoria, na hipótese de valorização fundiária do terreno, decorrente de melhoramento pela prefeitura (FERNANDES, 2010, p. 8).

Nota-se, portanto, que a intervenção do Estado à época em relação às políticas de planejamento urbano apresentava um viés nitidamente autoritário e centralizador.

O crescimento demográfico da cidade ensejou a ocupação de áreas vazias por moradores de baixa renda, ocorrendo, em 1946, a primeira invasão de terras para a construção de habitações, qual seja, a invasão do Corta Braço, hoje bairro do Pero Vaz. Na década de sessenta se deu a abertura das avenidas de vale previstas no plano de Ferreira, quando a expansão do sistema viário incorporou novos espaços ao tecido urbano, aumentando o valor das áreas próximas a essas avenidas.

No início do século XX até o final da década de 1950, a capital baiana era estagnada economicamente. Entre as décadas de 1960 e 1970, a transformação foi abrupta com a realização de grandes obras que acompanharam e anteciparam os vetores da expansão urbana, acompanhada de uma intensa ocupação informal de famílias de baixa renda em regiões periféricas.

Contudo, tal transformação ocorreu de forma excludente atrelada aos interesses do capital imobiliário, tendo em vista que a Prefeitura de Salvador, que detinha a maioria das terras dos municípios, transferiu a propriedade destas para particulares através da edição da Lei da Reforma Urbana de 1968.

A abertura das avenidas de vale extirpou do tecido urbano mais valorizado um quantitativo significativo de assentamentos de população pobre, além de erradicar invasões populares localizadas na orla marítima para fins de turismo, por se tratar de um componente importante de crescimento e modernização da cidade (BRANDÃO, 1981 et al SOUZA, 2000 apud CORSO et al CARVALHO, 2008, p. 85).

Na década de 1980, consolidou-se um novo centro urbano, impulsionado por grandes empreendimentos públicos e privados realizados na década anterior, destacando-se a construção da Avenida Paralela, do Centro Administrativo da Bahia, da nova Estação Rodoviária e do Shopping Iguatemi. Tais intervenções

acabaram por direcionar a expansão urbana no sentido da orla norte, esvaziando gradativamente o centro tradicional.

Essas intervenções, associadas à realidade de investimentos complementares pesados e seletivos, interferiram significativamente na conformação de um novo espaço urbano em três áreas rigidamente definidas a saber: a Orla Marítima, o “Miolo” e o Subúrbio Ferroviário. A primeira constitui a área nobre onde se concentra a riqueza, o investimento público e os interesses da produção imobiliária. A segunda, ao longo das décadas começou a ser ocupada pela implantação de conjuntos residenciais de classe média baixa na fase áurea da produção imobiliária através do Sistema Financeiro de Habitação, tendo sua expansão continuada por loteamentos populares e sucessivas invasões coletivas, com uma disponibilidade de equipamentos e serviços bastante restrita.

Finalmente, a do Subúrbio Ferroviário, que teve sua ocupação inicialmente impulsionada pela implantação da linha férrea em 1860, constituindo, a partir da década de 1940, a localização de muitos loteamentos populares, que foram ocupados nas décadas seguintes sem o devido controle urbanístico, com suas áreas livres também invadidas, transformando-se em uma das localidades mais carentes e problemáticas da cidade, concentrando uma população extremamente pobre e marcada pela precariedade habitacional, pelas deficiências de infraestrutura e serviços básicos, bem como pelos altos índices de violência (FRANCO; SANTOS; GABRIELLI, 1998; SOUZA, 2000 apud CORSO et al CARVALHO, 2008, p. 86).

Pois bem, realizada esta contextualização com a cidade de Salvador, constatamos que as políticas de planejamento urbano foram implementadas por um viés eminentemente segregacionista e direcionado à lógica do capital imobiliário, ancorado pela cumplicidade do Estado e pelo arcabouço jurídico por este produzido.

Além do viés segregacionista, foram verificados processos nítidos de “gentrificação” na cidade ao longo das décadas. A “gentrificação” corresponde a uma espécie de “filtragem social”, ou seja, trata-se de um processo de recomposição social, no sentido de substituição de uma classe social ocupante de um determinado espaço da cidade, em virtude de tal espaço suscitar interesses do capital imobiliário (MENDES, 2011, p. 492).

Dentre os desdobramentos da questão urbana, tanto na cidade de Salvador quanto em outras cidades brasileiras, destaca-se a especulação imobiliária, prática que consiste na forma de estoques de bens imóveis na expectativa de que seu valor

de mercado aumente futuramente. O imóvel estocado deixa de cumprir a sua função social, já que não é utilizado para fins habitacionais nem produtivos, mas apenas para reserva de valor (algo que pode ser utilizado para transferir poder de compra do presente para o futuro).

Outro desdobramento, no caso específico da cidade de Salvador, é a presença de um quantitativo significativo de imóveis abandonados existentes em seu território, pontuados por estudos do IBGE. Vale ressaltar que muitos desses imóveis são abandonados propositadamente para fins de especulação imobiliária, pois se um particular, empresa ou grupo de pessoas ou empresas forma estoques de terrenos ou edificações numa determinada região, mantendo-os subutilizados na expectativa de que seu preço aumente no futuro, hipoteticamente, há uma redução artificial de oferta de imóveis, o que, segundo a lei da oferta e da procura, tende a provocar uma elevação mais ou menos significativa dos preços de todos os imóveis da região, que se potencializam quando há um aumento significativo da demanda por imóveis em razão de mudanças significativas nos atributos da região em que estejam localizados, em virtude de melhorias nas condições de infraestrutura, acessibilidade, implantação de equipamentos, dentre outros, caso em que o especulador auferir lucros elevadíssimos.

Ocorre que a Constituição Federal Brasileira de 1988 em seu Art. 5º, XXII e XXIII, inovou ao determinar que a propriedade privada deverá ser funcionalizada socialmente, o que se coaduna como Direito à Cidade em seu aspecto amplo.

Dentre os desdobramentos dessa mudança de paradigma, destaca-se o Art. 182 do referido diploma legal, o qual estabelece as diretrizes da política urbana nas cidades, de modo a observar a função social da cidade.

Outrossim, destaca-se o Estatuto da Cidade (Lei 10.257 de 10/07/2001), que regulamenta as diretrizes da política urbana estabelecidas pela Constituição Federal Brasileira.

4 O DIREITO À CIDADE COMO PRESSUPOSTO DA DIGNIDADE HUMANA E CIDADANIA

O presente capítulo tem por objetivo discorrer sobre o direito à cidade em sua acepção ampla, correlacionando-o com o Princípio da Dignidade Humana previsto na Constituição Federal Brasileira, enquanto imperativos éticos fundamentais de efetivação da cidadania, sobretudo no que se refere à funcionalização da cidade em prol dos interesses da coletividade na perspectiva do paradigma constitucional da função social da propriedade e da cidade.

Para compreender a função social da propriedade e da cidade, primeiramente, é importante compreender o “direito à cidade” em seu aspecto amplo. Confunde-se o direito à cidade apenas ao direito de moradia, quando na verdade este é muito mais abrangente. É funcionalizar a terra, o solo urbano para uma lógica mais inclusiva. Evidente que o mercado, a geração de empregos, as atividades econômicas são muito importantes para a cidade. Todavia, a função mais importante da cidade é propiciar esses meios para o máximo possível de gente e não para o mínimo (ROLNIK, 2016).

Em outras palavras, a cidade em tese, na condição de território administrado por um governo constituído, deve ser funcionalizada ao bem-estar de todos. Nesse sentido, as políticas de planejamento urbano devem ser direcionadas para a promoção da dignidade humana, considerando que o direito à cidade é um direito comum antes mesmo de ser individual, já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização (HARVEY, 2014). Assim, o componente territorial pressupõe uma instrumentação do território capaz de atribuir a todos os habitantes aqueles bens e serviços indispensáveis.

O simples nascer investe o indivíduo de uma soma inalienável de direitos, apenas pelo fato de ingressar na sociedade humana. Viver, tornar-se um ser no mundo é assumir, com os demais, uma herança moral, que faz de cada qual um portador de prerrogativas sociais, ou seja, direito ao teto, à comida, à educação, à saúde, à proteção contra o frio, chuva e outras intempéries, ao direito ao trabalho, à justiça, à liberdade e a uma existência digna (SANTOS, 2008).

Portanto, o respeito ao indivíduo é a consagração da cidadania. A cidadania é uma lei da sociedade que, sem distinção, atinge a todos e investe cada qual com a força de ser respeitado.

Todavia, para que a cidadania não esteja circunscrita apenas ao plano do discurso, é preciso que esta tenha uma força normativa que confira obrigatoriedade de obediência. Logo, para que a cidadania seja mantida pelas gerações sucessivas, para ter eficácia e ser fonte de direitos, ela deve se inscrever na própria letra das leis, mediante dispositivos institucionais que assegurem a fruição das prerrogativas compactuadas entre a Sociedade Civil e o Estado, de modo que a violação de tais prerrogativas deverá ensejar o direito de serem reclamadas e exigíveis de cumprimento pelas instâncias públicas.

Não é por acaso que a Constituição Federal Brasileira de 1988 tem, como princípios fundamentais que orientam quaisquer ações dos poderes públicos em todas as esferas, os Princípios da Cidadania e da Dignidade da Pessoa Humana. Assim, observe-se o inteiro teor do Art. 1º:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituindo-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I – a soberania;
- II – a cidadania;
- III – a dignidade da pessoa humana;
- IV – os valores do trabalho e da livre iniciativa;
- V – o pluralismo político;

Nessa diretriz, o cidadão é uma categoria política que só tem eficácia enquanto categoria jurídica, tendo em vista que o arcabouço jurídico e constitucional constitui uma garantia em prol do indivíduo que lhe garante proteção contra violações de suas prerrogativas, pois consagrada na lei, a cidadania se define igualmente para todos.

Contextualizando com a realidade espacial, constata-se, à luz da revisão de literatura sobre o tema, que mercado e espaço são forças modeladoras da sociedade como um todo. São conjuntos de pontos que asseguram e enquadram diferenciações desigualizadoras, à medida que o espaço não é uma estrutura de aceitação, mas uma estrutura social dinâmica. Logo, as condições “geográficas” são, indubitavelmente, condições sociais, sendo a repartição espacial das classes um

fato que se verifica em vários contextos, seja no espaço total de um país ou de uma região específica.

A localização das pessoas no território é determinada, fundamentalmente, pelo produto da combinação entre as forças do mercado imobiliário e decisões de governo, sendo o resultado independente da vontade dos indivíduos atingidos, a exemplos das migrações forçadas pelas circunstâncias econômicas e da supervalorização pelas intervenções do poder público em certas áreas para um melhor êxito da especulação, facilitando uma maior anarquia das localizações e dos fluxos, ensejando um empobrecimento e segregação cumulativas das populações, face à má gestão do território pelo poder público.

Portanto, quando a gestão do espaço é influenciada exclusivamente pelo jogo do mercado, o espaço vivido consagra desigualdades e injustiças, e termina por ser, em maior parte, um espaço sem cidadãos, ou seja, as cidades são geridas para servir à economia e não à sociedade (SANTOS, 2009).

Para Santos (2009), duas forças influem diretamente na configuração do espaço geográfico, quais sejam, horizontalidades e verticalidades. As horizontalidades correspondem às forças econômicas locais, à ordem local, ao poder local, bem como as suas contiguidades. As verticalidades são as forças ligadas à ordem global, ao capitalismo global. Podem-se citar, como exemplo de verticalidades, grandes corporações que conseguem barganhar com o Estado incentivos fiscais para instalarem unidades produtivas. Assim, para o referido autor, sob a perspectiva do uso do espaço geográfico pela apropriação das verticalidades e horizontalidades, este dever ser compreendido como “território usado” mediado entre o mundo e a sociedade nacional e local.

Todavia, Santos (2009), não se limita a compreender o “território usado” apenas sob o aspecto econômico, como também pelos aspectos antropológicos, sociais, financeiros, dentre outros. Nesse sentido, incluindo o processo produtivo e as práticas sociais, a cultura é o que nos dá a consciência de pertencer a um grupo, do qual é o cimento. Logo, a cultura liga as pessoas ao território, atribuindo-lhe significado. Assim, o território valorado pelos seus habitantes é denominado de lugar, que, para o autor, “é o espaço do acontecer solidário ou homólogo”.

Posto isso, não se pode desconsiderar o espaço geográfico como um importante elemento de efetivação da cidadania. Na esteira do que escreveu Lefebvre (1985), o direito à cidade é direito inalienável, de modo a proporcionar uma

vida decente para todos. Logo, a cidade deve ser o abrigo de todos os habitantes, de modo a proporcionar-lhes bens e serviços mínimos, sem os quais a existência não se torna digna.

Um documento doutrinário importante para compreensão do direito à cidade em sua acepção ampla é A Carta de Atenas sistematizada por Le Corbusier (1933). Trata-se de um documento elaborado por arquitetos e urbanistas renomados em congressos realizados nas décadas de 1930 e 1940, que propunha uma cidade funcionalizada para o conjunto da população, distribuindo entre a população as possibilidades de bem-estar decorrentes dos avanços técnicos.

A Carta de Atenas sintetiza o conteúdo do Urbanismo Racionalista, também chamado de Urbanismo Funcionalista, escola que entendia que as políticas de planejamentos, regional e local urbanos, deveriam submeter a propriedade privada do solo urbano aos interesses coletivos. Posto isso, as cidades deveriam ser organizadas para satisfazer quatro necessidades básicas da população: habitação, trabalho, recreação e circulação (CARTA DE ATENAS, 1941, p. 142).

Dessa forma, o Estado e a Administração Pública são vistos como elementos neutros voltados para a consecução do bem comum, que, devidamente informados, pautariam sua ação pela suposta racionalidade inerente ao conhecimento técnico e científico, sendo que tal perspectiva deixa de lado tanto o acesso preferencial que as classes dominantes têm ao poder do Estado, quanto aos grupos de poder constituídos no interior do próprio aparelho estatal. Logo, o Estatuto do Solo e um plano são instrumentos dos quais deve se valer o poder público para garantir a justiça social (CARTA DE ATENAS, 1941).

Rebeca Scherer (1986), ao comentar a Carta de Atenas, pontua que o Urbanismo Racionalista, apesar de evidenciar a necessidade de um Estatuto da Terra e a submissão dos interesses individuais aos coletivos, não significa que constitua um ideário revolucionário no sentido de investir contra o sistema capitalista, considerando que, à luz do pensamento de Kant (apud MENDES, 2009), ao homem não se pode atribuir valor (preço), devendo este ser considerado como um fim em si mesmo, o que em outras palavras, significa dizer que o ser humano não pode ser tratado como um mero coadjuvante dos interesses de Estado, mas razão de ser da atuação deste.

Não é por acaso que o ordenamento jurídico brasileiro consagra expressamente a função social da cidade, a qual será tratada com maiores detalhes no capítulo a seguir.

5 ASPECTOS DO DIREITO DE PROPRIEDADE NO ORDENAMENTO BRASILEIRO

Realizadas as considerações acerca do direito à cidade em sua acepção ampla, o presente capítulo tem por objetivo discorrer sobre questões jurídicas mais técnicas, no que diz respeito à função social da propriedade privada que, dentre os desdobramentos que interessam ao presente estudo, destacam-se a função social da propriedade privada urbana e a função social da cidade, do processo de zoneamento da cidade, além das modalidades de desapropriação, dentre as quais distingue-se a desapropriação para fins urbanísticos.

Nessa diretriz, é importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade constituem marcos normativos significativos no ordenamento jurídico brasileiro, pelo fato de consagrarem o direito à cidade com força de lei.

Tecnicamente, o direito de propriedade tem sua definição insculpida no Art. 1228 do Código Civil Brasileiro de 2002, por se tratar de um direito privado. A seguir, a transcrição literal do referido dispositivo legal:

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores. (BRASIL, 2002).

Em relação à propriedade do solo, este também encontra disciplinado, em linhas gerais, no Código Civil de 2002, no Art. 1229 e no Art. 1230. Assim, leia-se:

Art. 1.229. A propriedade do solo abrange a do espaço aéreo e subsolo correspondentes, em altura e profundidade úteis ao seu exercício, não podendo o proprietário opor-se a atividades que sejam realizadas, por terceiros, a uma altura ou profundidade tais, que não tenha ele interesse legítimo em impedi-las.

Art. 1.230. A propriedade do solo não abrange as jazidas, minas e demais recursos minerais, os potenciais de energia hidráulica, os monumentos arqueológicos e outros bens referidos por leis especiais.

Parágrafo único. O proprietário do solo tem o direito de explorar os recursos minerais de emprego imediato na construção civil, desde que não submetidos a transformação industrial, obedecido o disposto em lei especial. (BRASIL, 2002).

Constata-se, portanto, que o próprio Código Civil brasileiro não admite o exercício do direito de propriedade de forma absoluta, à medida que este deverá observar além das finalidades econômicas, as finalidades sociais, o meio ambiente e o patrimônio artístico e cultural, ou seja, é a função social da propriedade privada prevista no Art. 5º, XXII e XXIII da Constituição Federal Brasileira citado nas considerações introdutórias.

Posto isso, para uma melhor compreensão da função social da propriedade privada, é preciso uma breve consideração sobre os seus fundamentos históricos e epistemológicos.

5.1 OS FUNDAMENTOS HISTÓRICOS E EPISTEMOLÓGICOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PRIVADA

Para se entender o delineamento do direito de propriedade tal como se conhece hoje, é preciso que seja realizada uma contextualização histórica, tendo como recorte específico o período de transição do absolutismo monárquico para o Estado de Direito, oriundo da Revolução Francesa no Século XVIII, o qual influenciou de maneira significativa as democracias contemporâneas.

No Estado Monárquico, o rei governava com poderes absolutos, controlando a economia, a justiça, a política e até mesmo a religião dos súditos, e esta era a realidade da França nesse período. Inexistia nessa fase a democracia, pois os trabalhadores não podiam participar das decisões políticas, nem mesmo expor sua opinião sobre as formas de governo, pois os opositores do regime eram presos e condenados à morte. No regime absolutista, a figura do rei personificava a própria figura do Estado.

A sociedade francesa era estratificada e hierarquizada. O topo da pirâmide era formado pela nobreza, o clero, o rei e sua família, condes, duques, marqueses e outros nobres que viviam às custas do que era produzido pela sociedade em geral. A base era formada pelos trabalhadores, camponeses e a burguesia que sustentavam toda a sociedade com o pagamento de altos tributos. Pior era a condição de vida dos desempregados que aumentavam em larga escala nas cidades francesas. A vida dos trabalhadores e camponeses era de extrema miséria, portanto desejavam melhorias na qualidade de vida e de trabalho. A burguesia, apesar de sua melhor condição social, desejava mais participação política e maior liberdade econômica (ALCOFORADO, 2015).

A burguesia, então, com vistas à consecução de seus interesses, articulou com as classes populares a Revolução Francesa em 1789, movimento este que culminou com a queda do regime monárquico, instaurando uma nova ordem jurídica, na qual a vontade do monarca foi substituída pela vontade popular representada pela lei (ROUSSEAU, 1999), que sujeitava a todos indistintamente às mesmas normas.

O lema dos revolucionários era consubstanciado em três princípios básicos - liberdade, igualdade e fraternidade, que significam as bases do liberalismo clássico, doutrina política e econômica que prega a separação do Estado da Sociedade Civil (LOCKE, 2006), a defesa da liberdade individual, a limitação do poder do Estado pelo império da lei, a igualdade de todos perante esta, a proteção ao direito de propriedade e ao livre mercado.

Todavia, apesar de significar um marco histórico para humanidade, a Revolução Francesa, por ter sido uma revolução engendrada pela burguesia, arrebatou o Estado colocando-o a serviço do modo de produção capitalista. Bobbio (2010, p. 08) traz uma reflexão interessante a respeito:

Na acepção mais comum dos dois termos, por “liberalismo” entende-se uma determinada concepção de Estado, na qual o Estado tem poderes e funções limitadas, e como tal se contrapõe tanto ao Estado absoluto quanto ao Estado que hoje chamamos de social; por “democracia” entende-se uma das várias formas de governo, em particular aquelas em que o poder não está nas mãos de um só ou de poucos, mas de todos, ou melhor, da maior parte, como tal se contrapondo às formas autocráticas, como a monarquia e a oligarquia. Um Estado liberal não é necessariamente democrático: ao contrário, realiza-se historicamente em sociedades nas quais a participação no governo é bastante restrita, limitada às classes possuidoras.

Em outras palavras, o Estado liberal era alheio às questões de ordem social, pois este, em sua versão mínima, considerava que os atos que ofendessem os

direitos individuais limitavam-se apenas àquelas prerrogativas relacionadas ao direito de liberdade e propriedade. No que se refere ao direito de propriedade, dentre os documentos jurídicos mais importantes da época, destaca-se o Código Napoleônico de 1804.

O direito de propriedade, a partir do Código de Napoleão, distingue-se dos direitos políticos, até então lugar especial de alojamento do instituto, desligando-se do poder de jurisdição e afirmando-se como direito civil, direito à utilização econômica da coisa, garantindo-se ao seu titular a mais ampla liberdade, dentro dos limites de regulamentação legal existentes, o que leva a concluir-se que o paradigma liberal se apropria das instituições políticas e jurídicas para a proteção do mercado (LEAL, 2010).

Para Grau (1998, p. 29a), o mercado é uma instituição jurídica. Antes, porém, o mercado deve ser compreendido, como uma “instituição social”, um produto da história, uma criação histórica da humanidade (correspondente a determinadas circunstâncias econômicas, sociais, políticas e ideológicas), que veio a servir e serve aos interesses de alguns, uma “instituição política” destinada a regular e a manter estruturas de poder que asseguram a prevalência dos interesses de certos grupos sobre os interesses de outros grupos sociais. Neste sentido, tanto o Estado como o mercado são espaços ocupados pelo “poder social”, entendido como o “poder político” nada mais do que como uma certa forma daquele. Por fim, Grau (1998, p. 30b) arremata que:

- (i) A sociedade capitalista é essencialmente jurídica e nela o Direito atua como mediação específica e necessária das relações de produção que lhe são próprias;
- (ii) Essas relações de produção não poderiam estabelecer-se, nem poderiam reproduzir-se sem a forma do Direito Positivo, Direito posto pelo Estado;
- (iii) Este Direito posto pelo Estado surge para disciplinar os mercados, de modo que se pode dizer que ele presta a permitir a fluência da circulação mercantil, para domesticar os determinismos econômicos;

Todavia, no final do século XVIII e no início do século XIX, esse paradigma liberal aos poucos foi se deteriorando por vários motivos, os quais são citados os principais, a saber: 1) os desequilíbrios ocasionados pela ausência de regulação mínima do mercado ensejaram desequilíbrios na livre concorrência ao invés de equilíbrio automático da oferta e da procura; 2) a inexistência de garantias trabalhistas suficientes não ensejou a garantia de uma renda justa; 3) a inexistência

de regulação de determinadas atividades econômicas ocasionou a concentração de capitais e do capitalismo de grupos, bem como aumento arbitrário e desleal do lucro e dos preços, decorrentes das benesses que o regime da livre iniciativa privada oferecia; 4) a intensidade do desenvolvimento das revoluções científicas e industriais conjuntamente com o cercamento dos campos, aumentaram significativamente a população das cidades e os problemas decorrentes da urbanização desenfreada.

Nesse contexto, os fortes oprimiam os fracos, o que obrigou uma mobilização intensa de setores oprimidos, sobretudo do proletariado, a fim de se exigir uma nova ordem jurídica, social e econômica, a qual obrigasse o Estado a intervir positivamente para aplacar os conflitos oriundos do Estado liberal.

Assim, o homem, livre por natureza, mas sufocado e oprimido pelos graves problemas sociais, foi buscar a proteção do Estado, de quem passou a depender para desenvolver suas virtualidades (BRITO, 1982).

Na lição de Dirley da Cunha Júnior (2004, p. 204), estava instalado o ambiente político-social propiciador da intervenção do Estado nas relações socioeconômicas travadas pelo indivíduo. Nasce, nesse contexto, o Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*. Vale ressaltar que as doutrinas socialistas, a partir do século XIX, forneceram um componente ideológico importantíssimo na concepção desse tipo de Estado, considerando que o movimento socialista implantou a ideia de “solidariedade social”, que é a responsabilidade de todos pelas carências ou necessidades de qualquer indivíduo ou grupo social.

A emergência da criação desse tipo de Estado interventor ganhou importância de maneira significativa também para solucionar os problemas sociais e econômicos trazidos no final da primeira guerra mundial em 1918, e com a crise da bolsa de valores de Nova York de 1929. Durante esse período, destacam-se, como principais documentos jurídicos, a Constituição Alemã de Weimar de 1919 e a Constituição Mexicana de 1917.

Foi justamente nesse contexto que o direito de propriedade adquiriu outra conformação, diferentemente daquela atribuída pelo paradigma liberal. Nesse sentido, a Constituição de Weimar foi um marco significativo, pois influenciou significativamente diversas constituições de países democráticos, inclusive a Constituição Brasileira de 1934, conforme asseverado por Dirley da Cunha Júnior (2004, p. 207):

Não foi, portanto, por acaso que a chamada Constituição de Weimar se tornou a Constituição paradigma do constitucionalismo do primeiro pós-guerra e ainda é – como sublinha Raul Machado Horta – “o marco que separa duas épocas históricas: a do constitucionalismo liberal dos séculos XVIII e XIX e a do constitucionalismo social do século XX, que com ela adquiriu expansão universal [...]. A constituição de Weimar, efetivamente, representou inquestionável modelo de avanço constitucional na evolução histórica dos direitos fundamentais, com o despontar dos direitos ditos de segunda dimensão, fonte do Estado do bem-estar social na Alemanha e, posteriormente, no Brasil.

A propósito, sob a influência da Constituição de Weimar, a Constituição Brasileira de 1934 foi a primeira que positivou a função social da propriedade privada. A seguir, leia-se a transcrição literal do Art. 113, 17):

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

Tal instituto, conforme verificado, foi mantido na atual Constituição Federal Brasileira de 1988 no Art. 5º, XXII e XXIII. Mas o que seria a “função social da propriedade”? Tal conceito será explicado sob o prisma do “funcionalismo jurídico”, de Norberto Bobbio, no item a seguir.

5.2 A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE PRIVADA SOB A ÓTICA DO FUNCIONALISMO JURÍDICO

Partindo da premissa clássica do jurista romano Ulpiano (170 – 228 d.C.), qual seja, “onde está o homem, há sociedade; onde há sociedade, há Direito”, constata-se que o Direito é um subsistema social. Mas o que é o Direito? O Direito é um conjunto de normas obrigatórias, que garantem a convivência social, graças ao estabelecimento de limites à ação de cada um de seus membros (REALE, 1977).

Tais normas obrigatórias, também denominadas de normas jurídicas, são as regras e os princípios que disciplinam o mínimo ético, ou seja, os padrões de conduta e os valores indispensáveis para a sobrevivência do grupo social, cujo descumprimento configura uma ilicitude, que é a mais grave forma de infração social cuja sanção é aplicada, única e exclusivamente, pelo Estado.

Para Kelsen (apud BOBBIO, 2010, p. 55), o Direito é uma das bases estruturantes da sociedade, na medida em que corresponde a uma técnica específica de organização social, cuja especificidade consiste no uso dos meios coercitivos para induzir os membros do grupo social a fazer ou não fazer algo. O Direito é um ordenamento coativo. Aquilo que é comum a todos os ordenamentos sociais, que habitualmente são qualificados como jurídicos, é a presença de uma organização, mais ou menos centralizada, para obter dos associados determinados comportamentos, recorrendo-se, em última instância, à força.

Todavia, indaga-se o seguinte: seria o Direito uma mera estrutura estática e meramente sancionatória? Teria o Direito, na qualidade de estruturante social, alguma finalidade? Quem responde tais questionamentos é Norberto Bobbio (2010) em sua clássica obra *Da Estrutura à Função*, na qual o autor traz a reflexão que a função do direito na sociedade não é mais servir a um determinado fim, mas a de ser um instrumento útil para atingir os mais variados fins, considerando-se que a análise meramente estrutural não se coaduna com a complexidade e a multiplicidade de papéis que assume o Direito numa sociedade moderna, e que este assume inclusive um papel promocional, interferindo, inclusive, na esfera econômica, não apenas em seu aspecto protecionista, mas, sobretudo programático, ao estabelecer diretrizes de orientação da política econômica de determinado Estado. Assim, verifique-se o que Bobbio (2010, p. 77) diz a respeito:

Mesmo depois de termos percebido que o direito não se limita a reprimir, mas de estimular ou promover, podemos continuar a afirmar, como faz Kelsen, que o Direito é um meio e não um fim. Quando chegamos, ainda, a sustentar que o direito é a organização não apenas do poder coativo, mas também do poder econômico, não escapamos de um determinado modo de entender a especificidade do Direito, que consiste precisamente em considerá-lo como forma de organização social.

Arremata ainda Bobbio, que a função do Direito não é manter a ordem constituída, mas também mudá-la, adaptando-a às mudanças sociais, tanto que existem mecanismos no próprio ordenamento jurídico que prescrevem procedimentos destinados a regular a produção de normas novas para substituir as velhas, mediante processos legislativos específicos.

Conforme verificado no capítulo anterior, a falência do paradigma liberal e o advento do Estado de Bem-Estar Social ensejaram transformações significativas no ordenamento constitucional de diversos países, inclusive no Brasil com a

promulgação da Constituição Federal de 1934, sobretudo no que se refere ao direito de propriedade.

Posto isso, a função distributiva do direito cresceu enormemente, à medida em que houve um distanciamento do Estado como mediador das relações econômicas, ensejando profundas desigualdades sociais. Assim, sob a perspectiva funcionalista, o Direito é considerado um importante instrumento de efetivação da justiça social.

Para tanto, reiterando o pensamento de Santos (2008), o qual entende que a cidadania é uma categoria política que só tem eficácia enquanto categoria jurídica, é que a Constituição Federal Brasileira de 1988 consagrou expressamente em seu texto a função social da propriedade privada; pois, conforme verificado nos capítulos anteriores, a depender da forma de apropriação do espaço urbano, este poderá ser um fator determinante de reprodução das desigualdades sociais.

A consagração da função social da propriedade privada no texto constitucional foi uma opção estratégica adotada pelo legislador constituinte, ao passo que a Constituição Federal é a lei maior do Estado, servindo esta de fundamento de validade para a produção das demais normas jurídicas, considerando que estas devem ser produzidas pelo legislador observando-se os princípios por ela consagrados, tanto no aspecto formal (observância dos procedimentos a serem adotados previstos no texto constitucional), quanto material (observância do conteúdo do texto constitucional).

Nesse sentido, o direito de propriedade não deverá ser exercido de forma absoluta, pois este deverá estar funcionalizado na perspectiva social, considerando que a Constituição Federal Brasileira de 1988 adotou a ideologia da Economia Social de Mercado, a qual combina a livre iniciativa com o componente da equidade social, considerando que a livre iniciativa não é sinônimo de liberdade econômica absoluta, anárquica, porém social, e que pode, conseqüentemente, ser limitada por lei através de instrumentos específicos (GRAU, 1998).

Posto isso, endossa Mello (2010) que o direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que sobre ele pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente, legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera do domínio privado.

Sendo assim, é importante citar um pensamento Robert Castel (2010, p. 397) a respeito:

A concepção da propriedade enquanto direito subjetivo desaparece para dar lugar à concepção da propriedade de função social. A propriedade social está no coração do desenvolvimento dos serviços públicos. Estes representam bens coletivos que deveriam permitir uma redução das desigualdades, colocando à disposição de todos, oportunidades comuns.

Dentre os desdobramentos da “função social da propriedade”, destaca-se a “função social da cidade”, que se coaduna justamente com o direito à cidade em sua acepção ampla. Este, por sua vez, na perspectiva funcionalista do direito, condiciona a propriedade do solo urbano à sua função social, sob pena de imposições de sanções previstas em lei, dentre elas a desapropriação para fins urbanísticos, as quais estudaremos com maiores detalhes no item a seguir.

5.3 OS ASPECTOS JURÍDICOS DA PROPRIEDADE URBANA NO BRASIL: A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

Realizadas as considerações acerca da função social da propriedade privada sob o aspecto funcionalista de Bobbio, vale deter-se nesse item aos aspectos jurídicos da propriedade urbana no Brasil, tendo como desdobramento a função social da cidade. A função social da cidade, sob o aspecto funcionalista, é justamente direcionar as normas jurídicas que disciplinam a política urbana com vistas à efetivação do direito à cidade em sua perspectiva ampla, conforme pontuado no capítulo quatro do presente trabalho, e asseverado por Leal (2010, p. 77):

Podemos destacar neste particular a denominada Reforma Urbana Redistributiva, com grande influência na Constituinte. Seu objeto de intervenção é a propriedade privada da terra, o uso do solo urbano e a participação direta das camadas populares na gestão da cidade. O campo de atuação deste padrão é essencialmente jurídico, caracterizando-se como um eixo de produção de novos direitos sociais.

Em outras palavras, a intervenção do Estado na propriedade privada urbana para o cumprimento de sua função social mitiga o *status* de mercadoria do solo urbano, funcionalizando-o de modo a servir aos interesses da coletividade.

Os principais diplomas legais que disciplinam a política urbana do Brasil são a Constituição Federal Brasileira de 1988 (CF/88), a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), a Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (Parcelamento do Solo Urbano), e no que se refere especificamente à desapropriação, o Decreto-Lei 3.365, de 21 de junho de 1941 (Dispõe sobre Desapropriações por Utilidade

Pública), o Decreto-Lei 4.132/62 (Desapropriação por Interesse Social) e, no âmbito dos municípios, o Plano Diretor Urbano.

Na Constituição Federal de 1988, a política urbana é disciplinada no Art. 182, abaixo transcrito:

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.

§ 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.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 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.

Pela dicção do mandamento constitucional supracitado, constatou-se que o Poder Público Municipal é o ente federativo que tem a competência de gerir as políticas de desenvolvimento urbano da cidade. Para tanto, utiliza-se do Plano Diretor Urbano como instrumento de planejamento, definição e execução dessas políticas.

O Estatuto da Cidade é o instrumento jurídico que regulamenta o Plano Diretor Urbano:

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 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.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO).

O Art. 41 do Estatuto da Cidade elenca as hipóteses em que o plano diretor é obrigatório nas cidades. É o que se verá a seguir:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

§ 3º As cidades de que trata o caput deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes,

inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros.

O Art. 42 do Estatuto da Cidade dispõe sobre o conteúdo mínimo que um plano diretor deve conter:

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 infra-estrutura 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.

Vale ressaltar que, atento inclusive aos fatos alheios à ação humana, o Estatuto da Cidade prevê as diretrizes e ações que os planos diretores devem conter para prevenir ou minimizar os efeitos dos desastres naturais nas cidades. Assim, leia-se o teor do Art. 42-A do referido diploma legal:

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e

V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades.

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas.

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei no 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais.

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal.

Ainda no que se refere ao conteúdo mínimo previsto no Estatuto da Cidade, que todo e qualquer plano diretor urbano deve conter, destacam-se as diretrizes estabelecidas no Art. 42-B nos casos de expansão do perímetro urbano:

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

I - demarcação do novo perímetro urbano;

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e

VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições.

Pois bem, conforme verificado nas disposições atinentes ao Plano Diretor Urbano, este deverá abranger todo o território da cidade, de modo a efetivar o atendimento das necessidades dos cidadãos, a qualidade de vida dos habitantes, a justiça social e o desenvolvimento econômico.

É importante ressaltar que as políticas públicas definidas em tal instrumento, para que tenham eficácia, não deverão ser discutidas e elaboradas à revelia da sociedade civil que é a principal interessada. Ao contrário, devem contar com ela de forma ativa e deliberativa. Para tanto é que o Estatuto da Cidade impõe a realização de audiências públicas e a publicidade de todos os atos concernentes ao processo de elaboração.

Note-se que inúmeras são as matérias tratadas pelo Plano Diretor Urbano da Cidade. Todavia, o objeto do presente trabalho é analisar a realidade da cidade de Salvador/BA, no que se refere à identificação dos imóveis abandonados existentes em seu território, tendo em vista que o imóvel abandonado deixa de cumprir a função social para a qual sua destinação foi definida por meio do zoneamento, tema este que será tratado no item a seguir.

5.3.1 O Procedimento de Zoneamento e o Instituto Jurídico da Desapropriação

Dentre as ações previstas no Plano Diretor Urbano da Cidade, destaca-se o zoneamento urbano. O zoneamento é um instrumento de intervenção do Estado na ordem econômica e na propriedade, visando ao interesse coletivo, ao passo que, é muito complexa, sobretudo nas grandes cidades, a organização da vida coletiva em vários aspectos.

Assim, o Poder Público se depara com inúmeros obstáculos, como, por exemplo, ver sua rede escolar distribuída corretamente entre a periferia e o centro; construir ou instalar em imóveis postos de saúde com função profilática; construir ou instalar em imóveis hospitais e unidades de pronto atendimento propiciando rapidez e eficiência; disponibilizar transporte de massa atendendo satisfatoriamente a maior parte da população; verificar a necessidade de construções de moradias para segmentos de baixo poder aquisitivo; organizar os núcleos industriais de forma racional e inteligente de maneira não poluente; construir ou instalar em imóveis escolas profissionalizantes para a formação de mão de obra qualificada para determinados ofícios e profissões; construir ou instalar áreas de lazer e recreação;

disponibilizar áreas para o ordenamento do comércio varejista e atacadista no centro e na periferia, dentre outras medidas e ações governamentais ou políticas públicas (LEAL, 2010).

Para tanto é que o Plano Diretor de uma cidade define a destinação social ou econômica de áreas urbanas, a fim de que o uso e a ocupação do solo sejam utilizados para finalidades diversas, tais como, residenciais, comerciais, industriais, mistas etc.

Assim, o zoneamento determinará os usos conformes, desconformes e tolerados. O uso conforme é aquele indicado para a região onde se situa o imóvel, gerando direito subjetivo para o seu titular. O uso desconforme é incompatível para o local, segundo definição prévia de zoneamento e, por isso, não pode ser exercido pelo ocupante do imóvel.

Todavia, apesar de a Constituição Federal Brasileira delegar ao Município a competência para a elaboração, implementação e execução da política de desenvolvimento urbano da cidade através do Plano Diretor, este deverá ser elaborado conforme as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e demais diplomas legais, considerando-se a “função social da cidade”. Assim, veja-se o que diz o Art. 1º do referido Estatuto:

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, 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.

Posto isso, se um determinado imóvel não se adequa ao zoneamento previsto no Plano Diretor, este estará descumprindo a sua função social. Tal inadequação ocorre quando o imóvel está subutilizado, conceito este que é explicado pelo próprio Estatuto da Cidade em seu Art. 5º, § 1º, I. Assim, leia-se:

Art. 5º [...].

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

Portanto, são considerados subutilizados aqueles imóveis que não têm sua totalidade aproveitada por seus donos ou que estão simplesmente abandonados.

Vale ressaltar que, muitos proprietários de imóveis os subutilizam propositadamente para fins de especulação imobiliária, prática esta vedada pelo Estatuto da Cidade, conforme dicção literal do Art. 2º, VI, e) do referido diploma legal:

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

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

Todavia, ocorrendo tal distorção no espaço urbano, o Poder Público Municipal, considerando o Art. 4º, V, a) do Estatuto da Cidade, poderá utilizar o instituto jurídico da desapropriação para a correção de tal distorção, o que será explicado com maiores detalhes no item a seguir.

5.3.2 As Modalidades de Desapropriação: Ordinárias e Extraordinárias

A desapropriação é forma originária de aquisição da propriedade uma vez que a transferência da propriedade ao Poder Público, mediante sua vontade e efetuado o pagamento do preço do bem, não o vinculará em nada ao anterior proprietário. É, portanto, “causa autônoma, bastante, por si mesma, para gerar, por força própria, o título constitutivo da propriedade.” (MELLO, 2010, p. 878).

Trata-se de uma forma de intervenção do Estado na propriedade privada para a satisfação de um interesse público específico, tendo em vista que o ordenamento jurídico brasileiro não consagra o direito de propriedade de forma absoluta, relativizando-o com vistas ao cumprimento de sua função social.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2012), a desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o por uma justa indenização. Assim, o instituto da desapropriação é a prevalência do interesse público sobre o particular a fim de atender necessidades coletivas.

Segundo Maffini (2010, p. 85), as desapropriações são classificadas em ordinárias e extraordinárias. As ordinárias são aquelas que são utilizadas para fins de utilidade pública, necessidade pública e interesse social. As extraordinárias são

aquelas manejadas pelo poder público quando há descumprimento do proprietário de determinado imóvel da função social da propriedade privada. As espécies de desapropriação extraordinárias são: a) “para fins de reforma agrária”; b) “para fins urbanísticos”.

A desapropriação por utilidade pública implica em concretizar ações que terão reflexo de comodidade e utilidade ao coletivo. Assim, não há caráter de urgência, mas sua implementação será oportuna e conveniente ao interesse público, cujas hipóteses estão discriminadas no Art. 5º do Decreto-Lei 3365, de 21 de junho de 1941 (Dispõe sobre Desapropriações por Utilidade Pública). Assim, veja-se:

Art. 5º Consideram-se casos de utilidade pública:

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

p) os demais casos previstos por leis especiais.

A desapropriação por necessidade pública tem caráter de urgência, ou seja, caso a desapropriação não seja realizada naquele dado momento, os prejuízos poderão ser irreparáveis ao interesse coletivo, pois tratam de situações que surgem quando o poder público se defronta com um problema urgente e inadiável, só removível mediante a transferência do bem particular a seu domínio. Pode ser citado, como exemplo, um imóvel localizado em área de risco e que após chuvas torrenciais, é objeto de deslizamentos, que poderão colocar em risco a vida das pessoas do local e do entorno.

No caso da desapropriação por interesse social, este está diretamente relacionado à justa distribuição da propriedade, destinando-se a prestigiar a concretude das finalidades sociais. Por meio desse instrumento, o poder público almeja conferir um melhor aproveitamento, utilização ou produtividade da propriedade em prol da coletividade. A seguir, o artigo 2º da Lei 4.132/62, que define as hipóteses de utilização da desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação:

Art. 2º Considera-se de interesse social:

I - o aproveitamento de todo bem improdutivo ou explorado sem correspondência com as necessidades de habitação, trabalho e consumo dos centros de população a que deve ou possa suprir por seu destino econômico;

II - a instalação ou a intensificação das culturas nas áreas em cuja exploração não se obedeça a plano de zoneamento agrícola;

III - o estabelecimento e a manutenção de colônias ou cooperativas de povoamento e trabalho agrícola;

IV - a manutenção de posseiros em terrenos urbanos onde, com a tolerância expressa ou tácita do proprietário, tenham construído sua habitação, formando núcleos residenciais de mais de 10 (dez) famílias;

V - a construção de casas populares;

VI - as terras e águas suscetíveis de valorização extraordinária, pela conclusão de obras e serviços públicos, notadamente de saneamento, portos, transporte, eletrificação armazenamento de água e irrigação, no caso em que não sejam ditas áreas socialmente aproveitadas;

VII - a proteção do solo e a preservação de cursos e mananciais de água e de reservas florestais;

VIII - a utilização de áreas, locais ou bens que, por suas características, sejam apropriados ao desenvolvimento de atividades turísticas;

Assim sendo, a desapropriação por interesse social visa a solucionar os problemas sociais e atender aos clamores das populações mais pobres, proporcionando-lhes melhores condições de vida.

Apesar de serem aplicadas para finalidades diferentes, as desapropriações ordinárias têm em comum o fato de serem utilizadas por todos os entes federativos, quais sejam, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e pressupõem a justa e prévia indenização em dinheiro ao titular do imóvel desapropriado.

Diferentemente das desapropriações ordinárias, as desapropriações extraordinárias têm um caráter punitivo, pois objetivam justamente a aplicação de uma sanção ao proprietário do imóvel. Elas se dividem em “desapropriação para fins de reforma agrária” e “para fins urbanísticos”.

A desapropriação para fins de reforma agrária é do tipo desapropriação-sanção, porque busca punir àquele que não cumpre a função social de sua propriedade. É de competência exclusiva da União Federal, prevista no artigo 184 da Constituição Federal e é disciplinada pela Lei 8.629/1993. O artigo 184 da Constituição Federal assim a prevê:

Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

A Lei 8.629/1993 regulamenta os dispositivos constitucionais atinentes à reforma agrária, atribuindo às propriedades que não cumprem a função social, a “desapropriação para fins de reforma agrária”, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, resgatáveis em até vinte anos. São medidas que visam promover melhor distribuição de terra por meio de modificações do regime de sua posse e uso.

Esta espécie de desapropriação tem por finalidade atender ao interesse coletivo das classes rurais carentes, constituídas pelos agricultores, para que, com os proveitos da terra consigam arcar com o próprio sustento e o de seus familiares.

Por se tratar do objeto de estudo do presente trabalho, a desapropriação para fins urbanísticos será tratada num capítulo específico a seguir.

6 O OBJETO DA PESQUISA: A DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS URBANÍSTICOS E O EXEMPLO DO PLANO DIRETOR URBANO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO/SP DE 2014, CONTEXTUALIZADOS COM OS ASPECTOS INSTITUCIONAIS DOS MUNICÍPIOS

O presente capítulo tem por objetivo detalhar o objeto de pesquisa desta dissertação, considerando os marcos normativos aplicáveis ao tema, ilustrando como este é tratado no Plano Diretor Urbano do Município de São Paulo/SP³ (o qual será utilizado como referência), bem como contextualizá-lo com os aspectos institucionais dos municípios.

Nessa diretriz, inicialmente será destacada a natureza jurídica dos municípios no contexto do Estado brasileiro, além das competências a que estão constitucionalmente obrigados.

6.1 A NATUREZA JURÍDICA DOS MUNICÍPIOS E SUAS COMPETÊNCIAS INSTITUCIONAIS

A Constituição Federal Brasileira de 1988 consagra o princípio federativo como aspecto fundamental de seu perfil político, o que significa dizer que o Brasil adota a forma federativa de Estado, fruto de uma associação ou união formada por pessoas políticas autônomas, sendo o município uma dessas pessoas políticas, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal. Assim, leia-se a transcrição literal do Art. 1º da Carta Magna:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

³ SECRETARIA DA GESTÃO URBANA. **Lei nº 16.050/2014**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo. Disponível em: <gestãourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2017.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Em razão dessa autonomia, o município de Salvador como qualquer outro da federação brasileira, é dotado da capacidade de auto-organização (uma vez que lhe foi conferido o poder de se organizar por suas próprias leis orgânicas, sendo estas elaboradas em consonância com as diretrizes estabelecidas pela Constituição do respectivo Estado e da Constituição Federal), autogoverno (pela eleição direta da população de seus Prefeitos e Vereadores), pela autolegislação (por meio da elaboração de leis sobre as matérias de suas competências) e, finalmente, pela autoadministração (pela possibilidade que dispõem os municípios de organizarem e desempenharem diretamente as suas próprias funções administrativas, como prestar serviços públicos de interesse local, exercer o poder de polícia administrativa, organizar seu quadro de servidores, arrecadar impostos de sua competência, dentre outras).

As competências tanto legislativas quanto administrativas (também conhecidas como competências materiais) do município de Salvador, como de qualquer outro, são delimitadas pela Constituição Federal, sendo que a competência legislativa privativa do Município se encontra inserida no Art. 30, I:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Por assuntos de interesse local, Michel Temer (2006) entende que são aqueles que predominam os do município no confronto entre os interesses dos Estados e da União.

Em outras palavras, correspondem àqueles que se encontram intimamente ligados à vida local de cada município, isto é, que correspondem a tudo que diga respeito especialmente à sociedade local, em oposição àqueles outros que atendem às necessidades estaduais e nacionais, ou, em outro sentido, que atendem de modo direto e imediato as necessidades locais, ainda que com alguma repercussão sobre as necessidades dos Estados ou do País (CUNHA JÚNIOR, 2008).

Dentre os interesses eminentemente locais, destaca-se a política urbana, cujo instrumento vetor é o Plano Diretor Urbano aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores, sendo este obrigatório para as cidades com população de mais de vinte mil habitantes, cujo processo legislativo tem como requisito legitimador a realização

prévia de audiências públicas e debates com a população da cidade, bem como com as associações representativas de seus segmentos sociais, à luz do quanto disposto no Art. 182, § 1º da Constituição Federal, e do Art. 39, § 4º, I do Estatuto da Cidade, conforme destacado no capítulo cinco da fundamentação teórica.

Ainda quanto ao aspecto legislativo, compete também ao município suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, ou seja, complementar a legislação federal e estadual em temas específicos, considerando o quanto disposto no Art. 30, II da Constituição Federal abaixo transcrito:

Art. 30. Compete aos Municípios:

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Em relação ao aspecto material ou administrativo, a Constituição fixa a competência material privativa do município no Art. 30, I, III, IV, V e VIII, no Art. 144, § 8º e Art. 182, dentre as quais destaca-se aquela prevista no Art. 30, VIII, qual seja, promoção do ordenamento territorial da cidade, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. Assim, portanto:

Art. 30. Compete aos Municípios:

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

Nessa esteira, conforme explicitado nas considerações introdutórias e ao longo da fundamentação teórica, mais precisamente no capítulo cinco, verifica-se que é de competência exclusiva da municipalidade o manejo do instrumento jurídico da desapropriação para fins urbanísticos, para fins de implementação de políticas de planejamento e controle do uso do solo, a teor do Art. 182, § 4º, III da Constituição Federal, e do Art. 8º do Estatuto da Cidade.

Ademais, a Constituição também estabelece competências materiais comuns entre a União, Estados e Municípios no Art. 23 e no Art. 30, VI, VII e IX, quais sejam, zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas, conservar o patrimônio público, cuidar da saúde e assistência pública, proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência, proteção de documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, promoção de programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais e de saneamento básico, dentre outras.

Pois bem, caracterizado ontologicamente o Município em seu aspecto institucional, o item a seguir objetiva discorrer de forma detalhada sobre a desapropriação para fins urbanísticos, e como esta poderá ser manejada com o procedimento de zoneamento estabelecido pelo Plano Diretor, através do estabelecimento de Zonas Especiais de Interesse Social, as quais objetivam funcionalizar imóveis abandonados e subutilizados para consecução de políticas públicas específicas.

Para tanto, será utilizado como parâmetro o Plano Diretor Urbano do Município de São Paulo de 2014.

6.2 A DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS URBANÍSTICOS E O EXEMPLO DO PLANO DIRETOR URBANO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE 2014

Esse tipo de desapropriação, tal como a desapropriação para fins de reforma agrária, também é uma desapropriação-sanção, a qual visa punir aquele que descumpre a função social da propriedade urbana.

A desapropriação para fins urbanísticos fundamenta-se no requisito da utilidade pública, visto que é regido pelo princípio da distribuição equitativa da atividade urbanística, considerando os paradigmas do direito à cidade. Este instituto jurídico está disciplinado no 182, § 4º, III da Constituição Federal, e no Art. 8º do Estatuto da Cidade. Assim, observe-se o teor do Art. 182, § 4º, III:

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.

[...]

§ 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.

Observe-se também o teor do Art. 8º do Estatuto da Cidade:

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

Em regra, as demais desapropriações de imóveis urbanos são realizadas com prévia e justa indenização em dinheiro. No entanto, a desapropriação para fins urbanísticos, conforme verificado nos dispositivos legais supracitados, difere das demais pelo fato de caracterizar-se como um instrumento de realização da política do solo urbano em função da execução do planejamento urbanístico. Assim, não é apenas uma forma de transferência de propriedade do particular para o Poder Público, é, sobretudo, uma forma de utilizar os bens expropriados para atender a função social no meio urbano.

Outro aspecto que a diferencia das demais, é que esta é de competência exclusiva do Município, não podendo ser utilizada diretamente por este, pois, ao proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, este primeiramente é notificado para proceder ao “parcelamento ou edificação compulsórios”.

Para tanto, o Poder Público irá notificá-lo desta situação para que tome as providências cabíveis e, em sendo notificado, terá que apresentar, em prazo mínimo de um ano, um projeto de adequação de seu imóvel às regras e diretrizes do plano diretor. A aprovação do projeto é ato vinculado, o que significa que, se o projeto estiver de acordo com o plano diretor, este deverá ser aprovado. Depois da aprovação, o proprietário terá um prazo mínimo de dois anos para iniciar as obras de empreendimento, conforme disposto no Art. 5º do Estatuto da Cidade.

Terminado o prazo dado para que o proprietário cumpra estas diligências, e desde que seja verificado o inadimplemento da obrigação que lhe foi imposta, o poder público municipal poderá iniciar a segunda providência, qual seja, a cobrança de natureza sancionatória do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo.

O IPTU é tributo que, neste caso, adquire natureza extrafiscal, uma vez que é empregado pelo Estado para intervir no domínio econômico ou social. O IPTU progressivo no tempo, assim é entendido pela possibilidade de majorar sua alíquota anualmente, até o prazo máximo de cinco anos e até a alíquota máxima de quinze por cento, variável de acordo com cada plano diretor das cidades, e desde que o aumento anual não seja maior que o dobro do concedido no ano anterior. O valor do imóvel não é fator relevante para a aplicação desse tributo.

Quando o proprietário não paga corretamente este IPTU, ou, se não deu a destinação devida ao seu imóvel depois dos cinco anos, aí sim é que o poder público municipal tomará a terceira providência, que é justamente a “desapropriação urbanística sancionatória”.

A finalidade desta desapropriação é dúplice: se, de um lado, ela possui um caráter sancionatório pelo não cumprimento das normas e diretrizes previstas no plano diretor; por outro, impede que se utilize a propriedade para fins de especulação imobiliária, satisfazendo o bem-estar coletivo com a devida adequação do solo urbano e a compatibilização do imóvel à sua função social, considerando que só poderá incidir sobre propriedade urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada, incluída no plano diretor, à qual não foi dada o seu devido aproveitamento. Assim, esta desapropriação não consiste propriamente em uma transferência de imóvel, mas em instrumento destinado à realização da política urbana, como forma de utilizar o bem de acordo com as normas do plano diretor.

Outro aspecto que a diferencia das demais é que o seu pagamento é feito mediante títulos da dívida pública municipal, de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, e resgatáveis em até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurado o valor real da indenização e os juros legais.

A desapropriação urbanística só deve ser aplicada como último remédio, apenas quando não houver outro meio menos gravoso para obter o resultado pretendido ou quando o proprietário do imóvel não adotar as medidas compatíveis com o plano diretor.

Ante o exposto, conclui-se que a desapropriação para fins urbanísticos é um dos mais importantes instrumentos de política urbana. Tome-se como base o Plano Diretor Urbano do Município de São Paulo/SP, Lei N° 16.050, de 31 de julho de 2014, que prevê expressamente tal instrumento jurídico em seu Art. 90, III:

Seção I Dos Instrumentos Indutores da Função Social da Propriedade

Art. 90. O Executivo, na forma da lei, poderá exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado, ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

II - Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Para tanto, o Plano Diretor Urbano do Município de São Paulo/SP, estabeleceu um prévio zoneamento de seu território com vistas à aplicação dos instrumentos jurídicos previstos no Art. 90 supracitado, caso existam em tais áreas imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados, ou seja, imóveis que não estejam funcionalizados para os fins previstos no próprio Plano Diretor, descumprindo, assim, a função social da cidade, a que estariam destinados tais imóveis.

Nesse sentido, vejamos o quanto disposto em seu Art. 91 abaixo transcrito:

Art. 91. Para aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, são consideradas passíveis de aplicação dos instrumentos indutores do uso social da propriedade os imóveis não edificados, subutilizados, ou não utilizados localizados nas seguintes partes do território:

I - Zonas Especiais de Interesse Social 2, 3 e 5;

II - no perímetro da Operação Urbana Centro;

III - áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana;

IV - nos perímetros e perímetros expandidos das Operações Urbanas Consorciadas;

V - nos perímetros das Subprefeituras da Sé e da Mooca;

VI - nas Macroáreas de Urbanização Consolidada e de Qualificação da Urbanização;

VII - na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana, exclusivamente para glebas ou lotes com área superior a 20.000m² (vinte mil metros quadrados);

VIII - em todas as áreas do perímetro urbano, definidas como tal no Mapa 2A, nas quais não incide o IPTU, ressalvadas as áreas efetivamente utilizadas para a exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal ou agroindustrial e as exceções previstas nos arts. 92 e 94.

Um ponto interessante que se destaca nesse Plano Diretor da Cidade de São Paulo é o Art. 90, I supracitado, o qual estabelece as “Zonas Especiais de Interesse Social 2,3 e 5”, que são justamente áreas zoneadas para fins de políticas públicas de habitação para populações de baixa renda.

Percebe-se, então, que a desapropriação para fins urbanísticos pode ser um instrumento jurídico importante para a efetivação de políticas dessa natureza. Assim, leia-se no referido plano, a definição de tais zonas em seu Art. 44 abaixo transcrito:

Art. 44. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), demarcadas nos Mapas 4 e 4A, são porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social - HIS e Habitações de Mercado Popular - HMP a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércios e serviços locais, situadas na zona urbana.

§ 1º Para efeito da disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo, as disposições relativas às ZEIS prevalecem sobre aquelas referentes a qualquer outra zona de uso incidente sobre o lote ou gleba.

§ 2º Nas ZEIS, o agente promotor público e privado deve comprovar o atendimento aos percentuais mínimos de área construída por faixas de renda, referente à HIS 1, em ZEIS 1, ZEIS 2, ZEIS 3 e ZEIS 4, e de HIS em ZEIS 5 estabelecidos no Quadro 4 da presente lei.

§ 3º Novas ZEIS podem ser demarcadas na revisão da legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

Nesse sentido, o Art. 45 do referido plano define, de forma específica, a destinação de cada uma dessas “Zonas Especiais de Interesse Social” (ZEIS). Assim, observe-se:

Art. 45. As ZEIS classificam-se em 5 (cinco) categorias, definidas nos seguintes termos:

I - ZEIS 1 são áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social;

II - ZEIS 2 são áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificadas ou subutilizadas, adequadas à urbanização e onde haja interesse público ou privado em produzir Empreendimentos de Habitação de Interesse Social;

III - ZEIS 3 são áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social;

IV - ZEIS 4 são áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificadas e adequadas à urbanização e edificação situadas na Área de Proteção aos Mananciais das bacias hidrográficas dos reservatórios de Guarapiranga e Billings, exclusivamente nas Macroáreas de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental e de Controle e Recuperação Urbana e Ambiental, destinadas à promoção de Habitação de Interesse Social para o atendimento de famílias residentes em assentamentos localizados na referida Área de Proteção aos Mananciais, preferencialmente em função de reassentamento resultante de plano de urbanização ou da desocupação de áreas de risco e de preservação permanente, com atendimento à legislação estadual;

V - ZEIS 5 são lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social.

§ 1º Deverá ser evitada a demarcação de novas ZEIS nas áreas que apresentem risco à saúde ou à vida, salvo quando saneados, e em terrenos onde as condições físicas e ambientais não recomendem a construção.

§ 2º Não será admitida a demarcação de ZEIS 2, 3, 4 e 5 em áreas totalmente ocupadas por vegetação remanescente de Mata Atlântica ou inseridas totalmente em Áreas de Preservação Permanente (APP).

Das ZEIS supracitadas, destaca-se as ZEIS 2, áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificadas ou subutilizadas, adequadas à urbanização e onde haja interesse público ou privado em produzir empreendimentos de habitação de interesse social; as ZEIS 3, áreas com ocorrência de imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover empreendimentos de habitação de interesse Social e as ZEIS 5, compostas por lotes ou conjunto de lotes, preferencialmente vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços,

equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social.

Constata-se então, que existe uma política pública clara por parte do Poder Público Municipal da Cidade de São Paulo/SP, prevista em lei, no que diz respeito à funcionalização de imóveis abandonados ou subutilizados para fins de políticas sociais, e que a desapropriação para fins urbanísticos é utilizada para tal finalidade.

Outro ponto que merece destaque no Plano Diretor de São Paulo/SP é quando o imóvel subutilizado ou não utilizado é alienado pelo município. Nessa hipótese, quando o imóvel não é utilizado pelo poder público, os valores decorrentes da alienação são revertidos para um Fundo Municipal de Habitação. Assim, observe-se o inteiro teor do Art. 99 abaixo transcrito:

Art. 99. Decorrido o prazo de 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU Progressivo no Tempo sem que os proprietários dos imóveis tenham cumprido a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, conforme o caso, a Prefeitura poderá proceder à desapropriação desses imóveis com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação do Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais, nos termos do art. 8º da Lei Federal nº 10.257, de 2001.

§ 2º Findo o prazo do artigo anterior, a Prefeitura deverá publicar o respectivo decreto de desapropriação do imóvel em até 1 (um) ano, salvo em caso de ausência de interesse público na aquisição, que deverá ser devidamente justificada.

§ 3º É vedado ao Executivo proceder à desapropriação do imóvel que se enquadre na hipótese do “caput” de forma diversa da prevista neste artigo, contanto que a emissão de títulos da dívida pública tenha sido previamente autorizada pelo Senado Federal.

§ 4º Adjudicada a propriedade do imóvel à Prefeitura, esta deverá determinar a destinação urbanística do bem, vinculada à implantação de ações estratégicas do Plano Diretor, ou iniciar o procedimento para sua alienação ou concessão, nos termos do art. 8º do Estatuto da Cidade. § 5º Caso o valor da dívida relativa ao IPTU supere o valor do imóvel, a Prefeitura deverá proceder à desapropriação do imóvel e, na hipótese de não ter interesse público para utilização em programas do Município, poderá aliená-lo a terceiros.

§ 5º Caso o valor da dívida relativa ao IPTU supere o valor do imóvel, a Prefeitura deverá proceder à desapropriação do imóvel e, na hipótese de não ter interesse público para utilização em programas do Município, poderá aliená-lo a terceiros.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente ou concessionário do imóvel as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas nesta lei.

§ 7º Nos casos de alienação do imóvel previstas nos §§ 4º e 5º deste artigo, os recursos auferidos deverão ser destinados ao Fundo Municipal de Habitação.

Pois bem, o Plano Diretor Urbano do Município de São Paulo/SP serve como parâmetro para os objetivos da presente dissertação, cuja proposta é analisar em que medida tal instrumento é utilizado pelo Poder Público Municipal da Cidade de Salvador.

Para tanto, inicialmente, serão quantificados os imóveis abandonados existentes em seu território, bem como será analisada a evolução espacial e temporal destes no período de 1988 a 2016, considerando que este período corresponde à promulgação da Constituição Federal de 1988 até os dias atuais, tendo em vista que é a partir de 1988 que este tipo de desapropriação passou a ser previsto expressamente em seu texto.

Serão analisados também os planos diretores da cidade relativos a este período, a fim de que se possa identificar se existe ou não a previsão legal em tais documentos da desapropriação para fins urbanísticos.

Posto isso, o capítulo a seguir versará sobre a metodologia que será utilizada para atingir os objetivos da pesquisa, bem como a resolução de seu problema investigativo.

7 METODOLOGIA

O presente capítulo versará sobre as diretrizes que orientarão o desenvolvimento desta pesquisa. O estabelecimento prévio das bases metodológicas é de fundamental importância, tendo em vista que a metodologia é o caminho a ser percorrido pelo pesquisador para a resolução do problema, considerando que a pesquisa começa e termina com o problema (POPPER, 1977 apud BOAVENTURA, 2004, p. 16).

Para tanto, foi estabelecida inicialmente, uma hipótese, resposta provisória ao problema, bem como o objetivo geral e os objetivos específicos, além do seu percurso empírico, que é a parte de coleta, análise e interpretação dos dados à luz dos princípios, procedimentos e técnicas ora estabelecidos.

A ciência pressupõe uma racionalidade (DESCARTES, 2014). Kerlinger (apud BOAVENTURA, 2004) reforça que “sem objetividade e explicação, a ciência e a pesquisa científica perdem o seu caráter único e especial”.

Tal racionalidade é adjetivada por Humberto Eco (1932, p. 30a) como cientificidade, em sua clássica obra *Como se Faz Uma Tese*. Para o referido autor, o objeto de estudo deve ser reconhecível e definido de tal maneira que seja reconhecível pelos outros, ou seja, ele deve ser viável e suscetível de ser pesquisado. Além disso, deve também comportar uma hipótese viável, considerando as características do objeto no mundo real, devendo tal hipótese ser também suscetível de confirmação ou refutação.

Assim, segundo Eco (1932, p. 32b), para que o pesquisador confirme ou refute a sua hipótese, devem ser observados os seguintes procedimentos: a) fornecimento das provas; b) demonstração do procedimento utilizado para a colheita das provas; c) informação sobre como se deve fazer para achar outras provas; d) informação sobre os elementos concretos que refutariam a hipótese, no caso de confirmação desta.

Em outras palavras, Eco em sua obra se refere justamente ao método científico. No entendimento de Gil (2009), o método científico é o conjunto de procedimentos intelectuais e técnicos adotados para atingir o conhecimento, a partir de um grau de abstração, o qual possibilita ao pesquisador decidir acerca do alcance de sua investigação, das regras de explicação dos fatos e da validade de suas generalizações.

A acepção de método a que Gil se refere é, em seu sentido amplo, abrangendo tanto os métodos de abordagem quanto as técnicas de operacionalização. O método de abordagem estabelece as diretrizes gerais da pesquisa, ou seja, estabelece os princípios norteadores dos quais devem se valer o pesquisador para a operacionalização do trabalho, bem como os modos de abordagem, sejam estes qualitativos, quantitativos, descritivos etc.

Em relação à operacionalização da pesquisa, a depender da natureza do objeto, devem ser utilizadas técnicas específicas, tais como, pesquisa documental, entrevistas, questionários, dentre outros.

A definição tanto do método de abordagem quanto das técnicas de operacionalização depende, sobretudo, da delimitação do problema, das hipóteses ou questões norteadoras, bem como do objetivo geral e dos objetivos específicos.

7.1 O MÉTODO DE ABORDAGEM UTILIZADO: ESTUDO DE CASO

Conforme verificado na fundamentação teórica, o tema do presente trabalho tem uma abordagem interdisciplinar, por correlacionar temáticas ligadas às ciências sociais, planejamento urbano, geografia humana e direito, sendo as categorias de análise extraídas de conceitos atinentes às respectivas áreas do conhecimento.

Pois bem, delimitado o problema, a hipótese e os objetivos conforme expostos nas considerações introdutórias, constatou-se, pela natureza do objeto, que o método a ser aplicável é o estudo de caso. Sobre o referido método, Fachin (2014) entende que este é caracterizado por um estudo intensivo, considerando a compreensão como um todo do assunto investigado, o que é endossado por Goode e Hatt (1972), que entendem que o estudo de caso é um meio de organização de dados, preservando do objeto estudado o seu caráter unitário, considerando a unidade como um todo, incluindo o seu desenvolvimento.

Yin (2015) reforça que o estudo de caso representa uma investigação empírica e compreende um método abrangente, com a lógica do planejamento, da coleta e da análise de dados, podendo incluir estudos de caso único ou múltiplos, assim como abordagens quantitativas e qualitativas de pesquisa. No caso do presente trabalho, o estudo de caso é único e não múltiplo.

Todavia, Stake (2012) chama a atenção que o estudo de caso se caracteriza pelo interesse em casos individuais e não pelos métodos de investigação que pode abranger, ou seja, nem tudo pode ser considerado um caso, pois um caso é uma unidade específica, um sistema delimitado cujas partes são integradas, com vistas à investigação de uma situação específica, bem delimitada e contextualizada num tempo e lugar para que se possa realizar uma busca consubstanciada de informações.

Ocorre que, por ser um método utilizado em pesquisas de caráter exploratório, para Gil (2009, p. 30), o estudo de caso não comporta um roteiro rígido para a sua delimitação. Contudo, é possível definir quatro fases que mostram o seu delineamento: a) caracterização da unidade-caso; b) coleta de dados. c) seleção, análise e interpretação dos dados; d) elaboração do relatório.

Ressalta também o autor, que, a depender dos objetivos da investigação, o estudo de caso poderá ser classificado em: a) intrínseco ou particular, quando procura compreender melhor um caso particular em si, em seus aspectos intrínsecos; b) instrumental, que, ao contrário, objetiva examinar um caso para se compreender melhor outra questão, algo mais amplo, ou orientar estudos ou servir de instrumento para pesquisas posteriores e c) coletivo, quando estende o estudo a outros instrumentais conexos com o objetivo de ampliar a compreensão ou a teorização sobre um conjunto ainda maior de casos.

Pois bem, contextualizando o referencial teórico acerca do método do estudo de caso com o presente trabalho, constata-se que os dados a serem pesquisados se correlacionam de modo a manter o caráter unitário do objeto a ser pesquisado, tendo em vista que o quantitativo dos imóveis abandonados existentes no território da cidade de Salvador/BA, apesar de serem colhidos na base de dados dos setores censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estes se correlacionam com outros documentos e dados que serão colhidos nos órgãos responsáveis pela gestão do uso do solo urbano da Prefeitura Municipal de Salvador/BA, pelo fato de a competência das políticas de desenvolvimento urbano da cidade estar circunscrita ao ente municipal, conforme demonstrado na fundamentação teórica em seus aspectos legais.

Outrossim, pelo fato de o recorte espacial e o temporal estarem rigidamente circunscritos ao município de Salvador/BA, precisamente quanto à atuação do Poder Público Municipal sobre em que medida este utiliza a desapropriação para fins urbanísticos em imóveis não utilizados (abandonados), constata-se que se trata de um estudo de caso único e não múltiplo.

Nesse sentido, por se tratar de um estudo exploratório, a natureza da pesquisa é eminentemente indutiva, apesar de a análise do conteúdo utilizar categorias previamente delimitadas, quais sejam, “espaço”, “território”, “lugar” e “função social da cidade”, o que de certa forma não deixa de ter também um caráter dedutivo.

7.1.1 O Caráter Indutivo do Presente Estudo de Caso

No âmbito das ciências sociais aplicadas, é importante ressaltar que esse método foi aplicado pioneiramente pelos estudiosos do direito na Faculdade de Direito da Universidade de Harvard nos Estados Unidos (BOAVENTURA, 2004, p. 119a). Diferentemente do Brasil, cujo Direito adota a tradição do *Civil Law*, a sociedade norte-americana adota a tradição do *Common Law*.

O *Civil Law* adota a tradição legal do direito escrito, positivo, predominantemente ensinado de forma dedutiva, herdeiro do direito romano, que do ponto de vista científico, caracteriza-se pela observância primaz da lei escrita e, secundariamente, nas hipóteses de omissão ou obscuridade desta, da analogia, dos costumes, dos princípios gerais do direito e da jurisprudência ou precedente judicial (entendimento consensual dos tribunais sobre determinada matéria).

Diferentemente do *Civil Law*, o *Common Law*, também adotado na Inglaterra, País de Gales, e não em todo o Reino Unido, leva em consideração o costume do povo e a jurisprudência ou precedente judicial, que, no caso do direito norte americano, vigora a concepção do *stare decisis*, também conhecida como *the doctrine of adherence to the precedents laid down in decided cases*, cuja tradução significa “a doutrina da adesão aos precedentes previstos nos casos decididos”. Em outras palavras, significa dizer se os fundamentos utilizados pelo juiz ao decidir um determinado caso jurídico poderão ser reaplicados num caso análogo.

Essa breve digressão sobre os primórdios de aplicação do método do estudo de caso no direito serve para ilustrar o seu caráter indutivo, tendo em vista que, partindo de dados particulares e suficientemente constatados, é possível inferir uma verdade geral ou universal (LAKATOS, 2010).

Pois bem, feitas estas considerações, constata-se que o estudo de caso do presente trabalho tem natureza instrumental, considerando que os princípios e as técnicas utilizados por este trabalho também poderão ser utilizados para a compreensão do mesmo fenômeno em outros municípios, qual seja, o descumprimento da função social da propriedade privada urbana no caso de imóveis abandonados, tendo em vista que, na base de dados dos setores censitários do IBGE, consta o quantitativo de imóveis abandonados de outras cidades brasileiras, bem como é possível encontrar os mesmos documentos e dados nos respectivos órgãos responsáveis pela gestão, ordenamento e uso do solo urbano de cada município, o que demonstra que o presente estudo poderá ser replicado em outras cidades brasileiras.

Ademais, apesar de o tema da presente dissertação ter um caráter interdisciplinar, o problema pelo qual gravita o desenvolvimento da pesquisa é de natureza jurídica, cujos fundamentos teóricos poderão ser utilizados para a compreensão do mesmo problema em outra realidade espacial, semelhante ao que acontece no *Common Law*, apesar de se tratarem de esferas de atuação distintas.

7.1.2 Caracterização da Unidade-Caso: O Município de Salvador/BA

Tecidas as considerações sobre a metodologia do estudo de caso, o presente item objetiva caracterizar a unidade-caso a ser estudada, qual seja, o Município de Salvador.

O Município de Salvador possui uma área 692.819 km² (IBGE, 2016) e uma população de 2.938.092 (dois milhões, novecentos e trinta e oito mil e noventa e dois) habitantes (IBGE, 2016), tendo como municípios limítrofes Lauro de Freitas, Simões Filho, Madre de Deus, Candeias, Salinas das Margaridas, Saubara, Itaparica, Vera Cruz, São Francisco do Conde e São Sebastião do Passé, municípios estes que formam a sua região metropolitana (RMS).

Sendo assim, considerando que o objeto da pesquisa é realizar um estudo sobre um tema específico relacionado à questão urbana em Salvador, os aspectos históricos e sociais relativos à ocupação do solo urbano foram devidamente explicitados no item 3.1 da dissertação, no qual abordamos a questão social e urbana na cidade de Salvador.

No que se refere ao aspecto institucional, foi de fundamental importância a contextualização da desapropriação para fins urbanísticos com as competências constitucionais e legais do município enquanto ente federativo, realizada no capítulo seis da dissertação, pelo fato de orientar a pesquisa em relação às técnicas de operacionalização, abordagens e colheita das respectivas fontes, temas estes que serão detalhados nos itens a seguir.

7.2 TÉCNICAS UTILIZADAS NA OPERACIONALIZAÇÃO DA PESQUISA: BIBLIOGRÁFICA, DOCUMENTAL E GEOPROCESSAMENTO

O presente item tem por objetivo explicar as técnicas que foram utilizadas na operacionalização da pesquisa: bibliográfica, documental e geoprocessamento, além demonstrar a cientificidade destas.

7.2.1 Pesquisa Bibliográfica

A pesquisa bibliográfica atua sempre como a primeira fase da investigação, considerando que esta fase preliminar corresponde à imersão do pesquisador sobre o que já foi publicado sobre o tema, bem como sobre o que ainda está sendo pesquisado a respeito.

Tradicionalmente, esta modalidade de pesquisa inclui material impresso como livros, revistas, jornais, teses, dissertações e anais de eventos científicos. Todavia, em virtude da disseminação de novos formatos de informação, estas pesquisas passaram a incluir outros tipos de fontes como discos e fitas magnéticas, bem como o material disponibilizado na rede mundial de computadores (GIL, 2009a). No caso do presente trabalho, foram utilizados livros, artigos publicados em revistas científicas e matérias jornalísticas.

Gil (2009b) endossa que, praticamente, toda pesquisa acadêmica requer em algum momento a realização de trabalho que pode ser caracterizado como pesquisa

bibliográfica, tanto que é dedicado um capítulo ou seção à revisão bibliográfica, que é elaborada com o propósito de fornecer fundamentação teórica ao trabalho, bem como à identificação do estágio atual do conhecimento referente ao tema, o que foi realizado nesta dissertação.

Nesse sentido, as fontes bibliográficas relacionam-se com o suporte teórico da investigação, pois desempenham um importante papel na transferência de informações entre pesquisadores (BOAVENTURA, 2004).

No que se refere ao presente estudo, as fontes bibliográficas foram importantes para a elaboração da revisão de literatura, da fundamentação teórica e do estabelecimento das categorias de análise, ficando comprovado pelos autores fundantes e pelos estudos realizados por outros pesquisadores, que as teorias, conceituações, pesquisas prévias e antecedentes em geral foram válidos para o correto encaixe ao objeto de estudo da dissertação, os quais também serão utilizados para a interpretação dos dados.

Nesse contexto, segundo a lição de Noronha e Ferreira (apud BOAVENTURA, 2004), são consideradas fontes bibliográficas de base, aquelas “cujo propósito não é um fim em si mesmo, mas, ao contrário, servir de apoio e suporte para comprovação ou não de hipóteses e ideias em pesquisas científicas”, o que foi o caso do presente trabalho.

Pois bem, realizadas as considerações sobre a pesquisa bibliográfica e sua aplicabilidade ao presente trabalho, encerra-se o presente item com uma reflexão de Sampieri (2013), a qual afirma que deixar de lado o passado é algo ingênuo e irreal, pois sempre se começa uma pesquisa com algumas experiências, ideias e opiniões sobre o problema que será estudado, e isso é o resultado de “nossa própria história de vida”.

Ademais, outro aspecto importante sobre a pesquisa bibliográfica que merece ser destacado é que esta orienta sobre quais fontes deverão ser coletadas para a realização da pesquisa, que, no caso específico desta, pela natureza do objeto, são de natureza documental, tema este que será tratado no item a seguir.

7.2.2 Pesquisa Documental e as Fontes que Serão Utilizadas

A consulta a fontes documentais é imprescindível em qualquer estudo de caso, pois quase todos os estudos verificam alguma necessidade de examinar jornais, relatórios anuais, correspondência, atas de reuniões e coisas do gênero (STAKE, 2012).

O conceito de documento adotado em pesquisa é muito amplo. Por documento, entende-se qualquer fonte de documentação já existente, ou seja, qualquer vestígio deixado pelo ser humano (GIL, 2009). Em outros termos, os documentos são um produto da cultura material da humanidade, por serem bens que passaram por algum processo de modificação por meio da técnica (MARCONI et PRESOTO, 2013).

Portanto, segundo Gil (2010), são muitas as fontes documentais que podem interessar aos pesquisadores que se dispõem a realizar um estudo de caso. Dentre as principais fontes documentais que podem interessar aos pesquisadores estão: (1) documentos pessoais; (2) documentos administrativos; (3) material publicado em jornais e revistas; (4) publicações de organizações; (5) documentos disponibilizados pela internet; (6) registros cursivos; e (7) artefatos físicos e vestígios.

Todavia, Luiz Carlos dos Santos (2007) ressalta que não é tão simples subdividir os documentos por categorizações rígidas. A legislação, por exemplo, se for comparada, comentada ou interpretada por algum pensador do campo do direito e publicada por uma editora, constitui-se como fonte bibliográfica. Todavia, se a lei, decreto, portaria, instrução normativa ou outra espécie de legislação for publicada na imprensa oficial do Estado em seus respectivos Diários Oficiais, estas pertencem à categoria pesquisa documental.

Pois bem, contextualizando o arcabouço metodológico ora citado com o estudo em questão, a fonte documental inicialmente utilizada foi a legislação em vigor, a qual se enquadra na categorização de Gil (2010) como “publicação organizacional” por se tratar de um documento produzido pelo Estado.

No caso do presente trabalho, a fundamentação teórica, a caracterização da unidade-caso e o estudo da legislação aplicável ao tema foram fundamentais para descobrir os tipos de documentos a serem pesquisados, quais sejam, a legislação e os Planos Diretores Urbanos da cidade de Salvador/BA no período de 1988 a 2016, e uma matéria jornalística publicada em jornal de grande circulação na cidade.

A importância da legislação na pesquisa se configura, à medida que o objeto decorre dos marcos normativos aplicáveis à matéria contextualizada com a questão urbana atinente aos imóveis abandonados no território da cidade.

Posto isso, a Constituição Federal de 1988; o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001); a Lei Imperial de Terras nº 601, de 18 de setembro de 1850; o Decreto nº 1.318, de janeiro de 1854, o Código Civil de 2002 (Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002); a Constituição Federal Brasileira de 1934; a Lei de Parcelamento do Solo (Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979); o Decreto-Lei 3.365, de 21 de junho de 1941 (Dispõe sobre Desapropriações por Utilidade Pública); a Lei 4.132, de 10 de setembro de 1962 (Define os Casos de Desapropriação por Interesse Social) e a Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 (Dispõe Sobre os Dispositivos Constitucionais Relativos à Reforma Agrária), são enquadrados como fontes documentais, pelo fato de terem sido utilizados na dissertação tais como foram publicadas pela imprensa oficial do Estado, enquanto as reflexões, análises e comentários de diversos pensadores acerca de tal acervo enquadram-se como fontes bibliográficas.

Outrossim, considerando que a competência para elaboração, formulação, implementação e execução das políticas de desenvolvimento urbano das cidades é de competência do Município através do Plano Diretor, será nos planos diretores do período de 1988 a 2016, que será verificada a previsão legal do instituto jurídico da desapropriação para fins urbanísticos, tomando como base o Plano Diretor Urbano do Município de São Paulo/SP, conforme explicitado no capítulo seis desta dissertação.

Por fim, a matéria jornalística juntada no Anexo A foi importante para a elaboração da hipótese do problema de pesquisa, qual seja, o Poder Público Municipal da Cidade de Salvador não utiliza o instrumento jurídico da desapropriação para fins urbanísticos em relação aos imóveis abandonados localizados em seu território, hipótese esta que será confirmada ou refutada após a apuração dos resultados.

Vale ressaltar que tanto a legislação quanto os Plano Diretores Urbanos são qualificados para fins de pesquisa como fontes primárias, por serem documentos oficiais produzidos e chancelados pelo Estado, os quais foram coletados em órgãos oficiais da Prefeitura de Salvador, bem como na imprensa oficial da União e do Município. Postas estas premissas, Eco (1932) qualifica tais documentos como

fontes de “primeira mão”, pelo fato de serem obtidos diretamente pela fonte expedidora.

No que se refere ao quantitativo de imóveis abandonados constantes na base de dados dos setores censitários do IBGE, pelos fatos destes já terem sido coletados, tabulados, ordenados e, às vezes, até analisados com outros propósitos de atender às necessidades da pesquisa em andamento, são qualificados como “fontes de segunda mão” (ECO, 1932), tanto que, no Anexo B da dissertação, consta uma nota técnica expedida pelo referido órgão, a qual explica o significado das variáveis e os procedimentos metodológicos oficiais utilizados por este para a colheita das informações.

Todavia, embora a base de dados dos setores censitários do IBGE seja classificada como fonte secundária, por se tratarem de dados organizados por um setor governamental, estes são sempre mais seguros e, por conseguinte, validados pela comunidade científica (ECO, 1932).

7.2.3 Geoprocessamento

O geoprocessamento, segundo Cézar Henrique Barra Rocha (2002), é um conjunto de tecnologias de coleta, tratamento, manipulação e apresentação de informações espaciais voltados para um objetivo específico. Nesse sentido, o geoprocessamento procura abstrair o mundo real, transferindo ordenadamente as suas informações para o sistema computacional. Tal transferência é realizada sobre bases cartográficas, através de um sistema de referência próprio.

A cartografia, segundo a Associação Cartográfica Internacional (apud ROCHA, 2002), é o conjunto de estudos e operações científicas, artísticas e técnicas, baseado nos resultados de observações diretas ou de análise de documentação, visando a elaboração e preparação de cartas, projetos e outras formas de expressão, bem como a sua utilização.

Em outras palavras, sob o prisma eminentemente geográfico, é a ciência da representação gráfica da superfície terrestre, tendo como produto final o mapa, ou seja, é a ciência que trata da concepção, produção, difusão, utilização e estudo dos mapas.

Esse conjunto de estudos possui como principal ferramenta o Sistema de Informação Geográfica (SIG), o que, segundo Goodchild (apud ROCHA, 2000),

corresponde a um sistema de captação, armazenamento, manipulação e análise de informações referentes às relações em uma natureza geográfica.

Pois bem, contextualizando os conceitos de geoprocessamento com a operacionalização da pesquisa, a base cartográfica que será utilizada é a do território físico da cidade de Salvador, e a ferramenta que será utilizada é o programa ArcMap 10 ou ArcGis, através da qual será efetuada a triangulação dos dados que serão coletados na plataforma de dados dos setores censitários do IBGE, sendo o resultado dessa triangulação sistematizado no mapa da cidade por áreas, as quais o IBGE subdivide em subdistritos.

7.2.4 A Cientificidade das Técnicas de Pesquisa Utilizadas

Nas considerações acerca da metodologia aplicável ao trabalho, estabeleceram-se, mediante pesquisa bibliográfica, as categorias de análise “espaço”, “território”, “lugar” e “função social da cidade”.

As categorias ora citadas estão imbricadas no problema, nos objetivos, na metodologia e nas técnicas de operacionalização da pesquisa, ao passo que, para se mensurar o grau de utilização pelo Poder Público Municipal de Salvador do instrumento jurídico da desapropriação para fins urbanísticos em relação aos imóveis abandonados em seu território, pressupõe-se, primeiramente, a análise temporal e espacial da evolução do quantitativo desses imóveis no período de 1988 a 2016, os quais serão obtidos pela base dos setores censitários do IBGE e, posteriormente, georreferenciados no mapa da cidade.

Após a realização da análise temporal e espacial, a identificação desse instrumento jurídico nos Planos Diretores Urbanos da cidade no referido período pressupõe uma pesquisa nos órgãos competentes da Prefeitura Municipal de Salvador e, finalmente, quanto à avaliação das possibilidades de uso dos instrumentos legais para a minoração do problema dos imóveis abandonados, será de fundamental importância a pesquisa na legislação federal, estadual e municipal.

Nesse sentido, constata-se a cientificidade das técnicas de operacionalização da pesquisa articuladas com os princípios metodológicos do estudo de caso, pelo fato de estas se constituírem meios hábeis para a resolução do problema, considerando que este, sob o ponto de vista da científico, é aquele que possibilita

um tratamento metodológico, com verificação das técnicas e procedimentos que possibilitem evidências empíricas (BOAVENTURA, 2004).

Todavia, o tratamento metodológico deverá levar em consideração as abordagens da pesquisa, as quais serão definidas pela natureza do objeto, tema este que será abordado no item a seguir.

7.3 ABORDAGEM DA PESQUISA: EXPLORATÓRIA, DESCRITIVA E QUALITATIVA

Realizadas as considerações sobre o método de abordagem e as técnicas de operacionalização, o presente item tem por objetivo demonstrar o caráter exploratório, descritivo e qualitativo da pesquisa, considerando os princípios metodológicos que se adequam ao objeto.

O estudo em questão tem um caráter exploratório, por se tratar de um tema até então pouco estudado, e os resultados podem ensejar uma perspectiva inovadora em relação à questão dos imóveis abandonados na cidade, além de ajudar a preparar o terreno para orientação, planejamento e execução de políticas públicas de desenvolvimento urbano, com vistas a um melhor aproveitamento de tais imóveis, mediante a utilização do instituto jurídico da desapropriação para fins urbanísticos.

Nesse sentido, observe-se um pensamento de Roberto Hernández Sampieri (2013, p. 101a) a respeito:

Os estudos exploratórios são realizados quando o objetivo é examinar um tema ou problema de pesquisa pouco estudado, sobre o qual temos muitas dúvidas ou que não foi abordado antes. Ou seja, quando a revisão da literatura revelou que existem apenas orientações não pesquisadas e ideias vagamente relacionadas com o problema de estudo ou, ainda, se queremos pesquisar sobre temas e áreas a partir de novas perspectivas. [...]

Os estudos exploratórios são como realizar uma viagem a um lugar desconhecido, do qual não vimos nenhum documentário nem lemos algum livro, mas que tivemos conhecimento porque alguém fez simplesmente um rápido comentário sobre o lugar.

O estudo exploratório tem a sua importância, justamente, por tornar familiar fenômenos relativamente desconhecidos, além de obter informações sobre a possibilidade de realizar uma pesquisa mais completa relacionada a um contexto específico, bem como encontrar respostas para reflexões de novos problemas, além

de identificar conceitos ou variáveis promissoras e, por fim, estabelecer prioridades para pesquisas futuras ou sugerir afirmações e postulados.

A reportagem do jornal A Tarde, de 24 de abril de 2016, juntada no Anexo A, demonstra de forma inequívoca, que o tema é pouco estudado e que não existe uma política clara do Poder Público Municipal da Cidade de Salvador, com vistas à resolução da situação dos imóveis abandonados da cidade.

Portanto, o presente estudo pode ensejar novas perspectivas que orientarão políticas de desenvolvimento urbano nesse sentido, podendo ser replicado em outras realidades.

Outrossim, em relação ao aspecto descritivo, segundo Sampieri (2013), a função precípua do pesquisador é descrever fenômenos, situações, contextos e eventos, ou seja, detalhar como tais se manifestam. Os estudos descritivos buscam especificar as propriedades, características e os perfis de pessoas, grupos, comunidades, processos, objetos ou qualquer outro fenômeno que se submeta a uma análise. Em outras palavras, pretendem unicamente medir ou coletar informação de maneira independente ou conjunta sobre os conceitos ou as variáveis a que se referem, isto é, seu objetivo não é indicar como estas se relacionam (SAMPIERI, 2013). Assim, os estudos descritivos são úteis para mostrar, com precisão, os ângulos ou dimensões de um fenômeno, acontecimento, comunidade, contexto ou situação.

Quanto ao aspecto qualitativo, o pesquisador procura entender os fenômenos segundo o contexto em que está inserido e, a partir desse pressuposto, estabelece sua interpretação sobre tais fenômenos, seguindo com rigor um plano previamente estabelecido, baseado em hipóteses claramente indicadas e variáveis que são objeto de definição operacional.

Diferentemente da pesquisa quantitativa, a pesquisa qualitativa não objetiva enumerar ou medir eventos, bem como não se utiliza com muita frequência de instrumental estatístico para análise dos dados, tendo em vista que seu foco de interesse é mais amplo e parte de uma perspectiva diferenciada da adotada pelos métodos quantitativos.

Assim, o desenvolvimento da pesquisa qualitativa no presente trabalho pressupõe um recorte temporal-espacial do fenômeno a ser estudado, o qual define o território a ser mapeado.

Godoy (apud NEVES, 1996, p. 02) enumera um conjunto de características essenciais dos trabalhos qualitativos a saber: 1) o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento fundamental; 2) o caráter descritivo; 3) o significado que as pessoas dão às coisas e à sua vida como preocupação do investigador; 4) caráter indutivo.

Sendo assim, o papel do pesquisador nesse tipo de pesquisa não se limita apenas a coletar dados, mas contextualizar com a realidade estudada, interpretando-os e atribuindo-lhes sentido. Os dados coletados podem advir de diferentes fontes, sejam elas primárias ou secundárias.

Quanto à análise e interpretação dos dados, ou seja, a análise de conteúdo, serão utilizadas categorias previamente constituídas. O método de categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com critérios previamente definidos. As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro) sob um título genérico (BARDIN, 2012).

Ainda em relação às categorias de análise, Minayo (2000) reforça que a categorização tanto pode ser realizada previamente, exigindo um conhecimento sólido por parte do pesquisador para encontrar um esquema classificatório adequado ao assunto a ser analisado, como pode surgir a partir da análise do material de pesquisa.

Posto isso, conforme explicado nos itens anteriores, as categorias de análise que serão utilizadas na interpretação dos dados extraídos dos documentos, bem como dos dados georreferenciados, foram extraídas da fundamentação teórica, a saber: “espaço”, “território”, “lugar” e “função social da cidade”.

Portanto, considerando-se que o método de abordagem da pesquisa é o estudo de caso, em que pese o presente estudo ser de caráter indutivo face à possibilidade de ser replicado em realidades semelhantes, a análise de conteúdo será dedutiva, pelo fato de se estar trabalhando com categorias de análise previamente instituídas.

Vale ressaltar que o estabelecimento de categorias de análise se adequa ao estudo de caso, pois tais categorias são orientadas pelos objetivos da pesquisa, pela orientação e conhecimentos prévios do pesquisador, bem como pelos conhecimentos obtidos ao longo da coleta de dados (GIL, 2010), o que se verifica no presente trabalho.

Ante o exposto, constata-se a natureza exploratória, descritiva e qualitativa do presente trabalho, cujas limitações serão detalhadas no item a seguir.

7.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Após a quantificação e georreferenciamento dos imóveis abandonados no território de Salvador, bem como após a análise nos planos diretores sobre a previsão ou não do instituto jurídico da desapropriação para fins urbanísticos, é que será estabelecido o diagnóstico do problema do descumprimento da função social da propriedade urbana na cidade nesse aspecto específico.

Eventuais distorções nos resultados decorrem do período de atualização da base de dados dos setores censitários do IBGE, a qual ocorre a cada 10 (dez) anos, sendo que o último censo foi realizado em 2010 e sua próxima atualização está prevista para o ano de 2020.

Assim, o quantitativo atual de imóveis abandonados no presente ano poderá ser diferente daquele apurado no ano de 2010. Todavia, eventuais distorções não inviabilizam a pesquisa, tendo em vista que nada impede que esta seja atualizada, à medida em que ocorram atualizações na base de dados do IBGE, o que não impede no presente momento o diagnóstico do problema, além da discussão de implementação de políticas de desenvolvimento urbano nesse sentido, pois estas poderão ser realizadas de forma gradual, servido o presente trabalho como parâmetro para ações futuras, o que não deixa de ser um primeiro passo para a resolução do problema.

Feitas estas considerações, é importante ressaltar que todo e qualquer trabalho acadêmico nunca é esgotado em sua plenitude, pois este é sempre suscetível de críticas, atualizações e melhoramentos em momentos posteriores,

sobretudo para fins de sugestão, criação e aprimoramento de políticas públicas para a cidade.

Pois bem, realizadas as considerações acerca das limitações da pesquisa, o capítulo a seguir tratará da parte empírica do trabalho, a qual engloba a coleta, apresentação, análise e interpretação dos dados, além dos resultados da pesquisa.

8 COLETA, APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

O presente capítulo versará sobre a parte empírica do trabalho, no qual será materializada a pesquisa bibliográfica e documental, além da análise espacial dos dados relativos aos imóveis abandonados, sendo estes georreferenciados no mapa do Município de Salvador.

Didaticamente, será dividido cada item da parte empírica, conforme os objetivos específicos previamente estabelecidos.

8.1 ANÁLISE TEMPORAL DO QUANTITATIVO DE IMÓVEIS ABANDONADOS NA CIDADE DE SALVADOR NO PERÍODO DE 1988 A 2016

O presente item refere-se ao primeiro objetivo específico da pesquisa, qual seja, analisar, temporal e espacialmente, a evolução do quantitativo de imóveis abandonados na cidade de Salvador, no período de 1988 a 2016. Nessa diretriz, será desdobrado o primeiro objetivo em duas ações, sendo a primeira a análise temporal que será tratada no presente item e a segunda a análise espacial que será tratada no item 8.5.

Pois bem, postas estas premissas, procede-se à análise utilizando as categorias “espaço” e “território”, sendo a acepção de território utilizada para os fins da pesquisa, aquela que o qualifica como espaço apropriado e delimitado politicamente, à medida que este sintetiza a organização do Estado, que na perspectiva democrática, medeia as relações sociais através de um ordenamento jurídico próprio (BOBBIO, 1987).

O IBGE, ao realizar o censo, denomina o território do município de distrito. Este, por sua vez, é subdividido em subdistritos. Assim, para o referido órgão, conforme nota técnica juntada no Anexo B, distrito é uma unidade administrativa do município, a qual poderá ser subdividida em unidades administrativas menores denominadas subdistritos, os quais englobam vários bairros, vilas etc.

Preliminarmente, conforme destacado no item relativo às limitações da pesquisa, é importante reforçar que o censo do IBGE é atualizado a cada dez anos. Assim, os dados dos Censos que interessam ao presente trabalho são aqueles

relativos aos anos de 1980, 1991, 2000 e 2010, sendo a próxima atualização prevista para o ano de 2020.

Após a coleta na base de dados dos setores censitários do IBGE do quantitativo total de domicílios no Município de Salvador, estes foram sistematizados na tabela 1, abaixo:

Tabela 1 - Número de domicílios, segundo a situação por subdistritos - Salvador, Bahia - 2010

Subdistrito	Domicílio Particular Permanente				Dom. Part. Improvizado	Domicílio Coletivo		Total
	Ocupado	Fechado	Uso Ocasional	Vago	Ocupado	Com Morador	Sem Morador	
São Caetano	149.515	2.093	2.687	8.759	90	17	15	163.176
Pirajá	123.889	1.900	2.237	10.802	100	45	13	138.986
Amaralina	85.636	8.791	3.026	9.071	28	18	76	106.646
Brotas Santo	62.617	4.723	1.532	5.850	37	26	122	74.907
Antônio	61.724	2.628	959	5.842	63	19	31	71.266
Valéria	59.055	862	1.590	6.801	608	14	17	68.947
Vitória	55.350	2.716	2.786	6.147	26	35	81	67.141
Itapoã	54.366	845	2.633	5.558	57	33	59	63.551
Penha	45.399	946	501	3.344	50	25	0	50.265
Paripe São	38.834	541	975	4.472	40	18	9	44.889
Cristóvão	30.955	271	1.467	4.022	44	9	6	36.774
Periperi	25.151	538	441	2.640	45	0	0	28.815
Plataforma	21.183	281	248	1.990	26	0	0	23.728
São Pedro	5.463	370	336	705	14	45	64	6.997
Santana	3.606	410	137	534	38	35	29	4.789
Nazaré	3.264	123	123	416	11	30	17	3.984
Maré	1.821	50	1.341	307	0	0	7	3.526
Mares	1.330	41	194	218	158	10	0	1.951
Sé	441	85	57	270	54	7	19	933
Passo	486	17	35	104	28	7	28	705
Salvador	830.085	28.231	23.305	77.852	1.517	393	593	961.976

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico - Dados do Universo. Sistematização, 05/(2016).

Pois bem, conforme verificado na Tabela 1, constata-se que no Município de Salvador existem cerca de 961.976 (novecentos e sessenta e um mil, novecentos e setenta e seis) domicílios dos mais variados tipos, cujas definições encontram-se na nota técnica do IBGE juntada no Anexo B desta dissertação.

Ocorre que a variável que interessa ao presente trabalho é aquela que se refere ao quantitativo de imóveis abandonados, a qual o IBGE qualifica como **Domicílios Particulares Permanentes Não Ocupados Vagos (V008)**, os quais, no momento da realização da pesquisa, não foram encontrados moradores.

Assim, considerando o último censo realizado no ano de 2010, o quantitativo de **Domicílios Particulares Permanentes Não Ocupados Vagos**, total e por subdistritos, foi sistematizado na tabela 2 abaixo:

Tabela 2 - Número de Domicílios Particulares Permanentes Não Ocupados Vagos, Segundo o Subdistrito - Salvador, Bahia - 2010

Subdistrito	Domicílio Particular Permanente Vago
Pirajá	10.802
Amaralina	9.071
São Caetano	8.759
Vitória	6.147
Valéria	6.801
Itapoã	5.558
Brotas	5.850
Santo Antônio	5.842
São Cristóvão	4.022
Paripe	4.472
Penha	3.344
Periperi	2.640
Plataforma	1.990
Maré	307
São Pedro	705
Santana	534
Nazaré	416
Mares	218
Sé	270
Passo	104
Salvador	77.852

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico - Dados do Universo. Sistematização, 05/(2016).

Postos os dados, constata-se que, no território da cidade de Salvador, existem cerca de 77.852 (setenta e sete mil, oitocentos e cinquenta e dois) imóveis abandonados.

Todavia, para ser verificado em que grau o Poder Público Municipal da Cidade de Salvador utiliza o instituto jurídico da desapropriação para fins urbanísticos em relação aos imóveis abandonados, faz-se necessário realizar uma análise temporal da evolução dos **Domicílios Particulares Permanentes Não Ocupados Vagos** nos Censos correspondentes aos anos de 1980, 1991, 2000 e 2010 e, posteriormente, analisar se, nos planos diretores vigentes do referido período, existe a previsão expressa de tal instituto.

Sendo assim, os dados atinentes à evolução desses imóveis em relação aos respectivos Censos, encontram-se sistematizados na tabela 3 abaixo:

Tabela 3 - Evolução do Número de Domicílios Particulares Permanentes Não Ocupados Vagos, Segundo o Subdistrito - Salvador, Bahia - 1980-2010

Subdistrito	Ano			
	1980	1991	2000	2010
Amaralina	3.005	4.474	6.021	9.071
Brotas	2.567	3.384	4.202	5.850
Itapoã	637	1.845	3.223	5.558
Maré	42	90	0	307
Mares	275	210	0	218
Nazaré	508	377	367	416
Paripe	1.001	2.329	3.139	4.472
Passo	182	119	0	104
Penha	1.687	2.070	2.595	3.344
Periperi	633	1.151	1.712	2.640
Pirajá	2.101	4.490	7.157	10.802
Plataforma	668	1.061	1.349	1.990
Santana	616	439	425	534
Santo Antônio	3.652	3.925	4.503	5.842
São Caetano	2.888	4.556	6.132	8.759
São Cristóvão	526	1.339	2.299	4.022
São Pedro	767	594	566	705
Sé	690	381	0	270
Valéria	350	2.610	12.492	6.801
Vitória	3.619	3.975	4.587	6.147
Total	26.417	39.419	60.768	77.852

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico - Dados do Universo. Sistematização, 12/(2016).

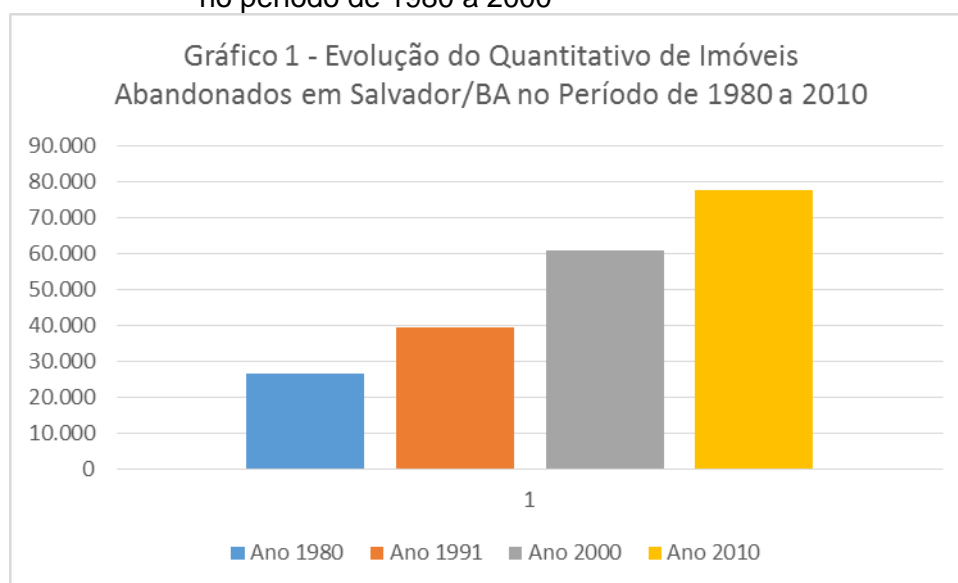
Pois bem, pela análise da tabela supra, constata-se que, no período de 1980 a 1991, o quantitativo de imóveis abandonados aumentou de 26.417 (vinte e seis mil, quatrocentos e dezessete), para 39.419 (trinta e nove mil, quatrocentos e dezenove), representando um aumento de 13.002 (treze mil e dois) imóveis abandonados de uma década para outra, ressaltando que, somente a partir de 1988, a Constituição Federal brasileira passou a prever, expressamente, o instituto jurídico da desapropriação para fins urbanísticos.

No período de 1991 a 2000, o quantitativo de imóveis abandonados em Salvador aumentou de 39.419 (trinta e nove mil, quatrocentos e dezenove), para 60.768 (sessenta mil, setecentos e sessenta e oito), representando um aumento de 21.349 (vinte e um mil, trezentos e quarenta e nove) imóveis abandonados na referida década.

Por fim, no período de 2000 a 2010, o quantitativo de imóveis abandonados aumentou de 60.768 (sessenta mil, setecentos e sessenta e oito) para 77.852 (setenta e sete mil, oitocentos e cinquenta e dois), representando um aumento de 17.084 (dezessete mil e oitenta e quatro) imóveis abandonados na referida década.

Assim, a evolução temporal do quantitativo de imóveis abandonados no período de 1980 a 2010 em Salvador, encontra-se ilustrado no gráfico 1 abaixo:

Gráfico 1 – Evolução do quantitativo de imóveis abandonados em Salvador/BA no período de 1980 a 2000



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico - Dados do Universo. Sistematização, 12/(2016).

Pois bem, considerando a análise dos dados e do gráfico 1, face ao aumento significativo de imóveis abandonados no município de Salvador nas décadas compreendidas entre o período de 1980 a 2010, constata-se que, a priori, o poder público municipal não utiliza o instrumento jurídico da desapropriação para fins urbanísticos para a minoração do problema.

Todavia, é importante que seja verificado se, nos planos diretores urbanos produzidos pelo município no referido período, existe a previsão expressa da desapropriação para fins urbanísticos, ou algum tipo de política pública de funcionalização de imóveis abandonados para fins de políticas de interesse social, a exemplo do Plano Diretor do Município de São Paulo/SP de 2014, o qual estabeleceu através de zoneamento a criação das Zonas Especiais de Interesses Social (ZEIS).

8.2 ANÁLISE DOS PLANOS DIRETORES URBANOS DO MUNICÍPIO DE SALVADOR NO PERÍODO DE 1988 A 2016

O referido item propõe-se a verificar o segundo objetivo da pesquisa, qual seja, identificar se, nos Planos Diretores Urbanos elaborados pelo Município de Salvador no período em exame, existe a previsão expressa da desapropriação para fins urbanísticos em relação aos imóveis abandonados, tendo como parâmetro o Plano Diretor Urbano do Município de São Paulo/SP de 2014, conforme explicitado no capítulo seis.

Para tanto, serão analisados os Planos Diretores Urbanos de Salvador de 1985 (Lei N° 3.525/1985), de 2004 (Lei 6.586/2004), de 2008 (Lei N° 7.400/2008) e 2016 (Lei N° 9.069/2016), considerando que foram estes os planos diretores urbanos vigentes no município, durante o período de 1988 a 2016. Posto isso, será analisado cada documento em subitens específicos a seguir.

8.2.1 Plano Diretor Urbano de 1985 (Lei N° 3.525/1985)

No período de 1985 a 2004, vigorou o Plano Diretor Urbano consubstanciado na Lei 3.525/1985 (Anexo C), sendo logicamente o período de 1988 a 2004 incluso nesse intervalo.

No referido Plano Diretor, não consta a previsão expressa da desapropriação para fins urbanísticos, tampouco existe alguma política de funcionalização de imóveis subutilizados ou não utilizados para fins de políticas públicas.

8.2.2 Plano Diretor Urbano de 2004 (Lei N° 6.586/2004)

No período de 2004 a 2008, vigorou o Plano Diretor Urbano consubstanciado na Lei 6.586/2004. Certamente, pela influência da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, foi encontrada a previsão expressa da desapropriação para fins urbanísticos em seu Art. 130, que trata dos instrumentos jurídicos de política urbana, o qual se encontra abaixo transcrito:

Art. 130. Na implantação das diretrizes e proposições de organização espacial do Plano Diretor, o Município fará uso dos seguintes instrumentos de política urbana, voltados para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, em conformidade com o disposto na Constituição Federal, Arts. 182 e 183, e na Lei Federal n° 10.257, de 10 de julho de 2001, – Estatuto da Cidade.

- I – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios;
- II – Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia;
- III – Autorização de Uso Especial Para Fins Comerciais;
- IV – Direito de Preempção;
- V – Transferência do Direito de Construir;
- VI – Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Alteração de Uso;
- VII – Operação Urbana Consorciada;
- VIII – Estudo de Impacto de Vizinhança;
- IX – Instrumentos Tributários;
- X – Regularização e Implantação de Áreas de Especial Interesse;

Parágrafo Único. Os institutos do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios de que trata o caput deste artigo antecederão a aplicação subsequente dos instrumentos do Imposto Territorial Progressivo no Tempo e da Desapropriação com Pagamentos em Títulos da Dívida Pública nos termos da Lei Federal n° 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.

Todavia, apesar da previsão expressa da desapropriação para fins urbanísticos, ao longo de seu texto, não foi constatada uma política clara e específica de funcionalização de imóveis subutilizados ou não utilizados

(abandonados), diferentemente do que se verificou no Plano Diretor Urbano do Município de São Paulo/SP de 2014.

8.2.3 Plano Diretor Urbano de 2008 (Lei N° 7.400/2008)

No período de 2008 a 2015, vigorou o Plano Diretor de Urbano consubstanciado na Lei 7.400/2008. A novidade mais importante desse plano foi consagrar expressamente a função social da cidade, o direito à cidade e a função social da propriedade imobiliária urbana em seu Art. 7º, conceitos estes trabalhados na fundamentação teórica da dissertação. Assim, abaixo o inteiro teor do dispositivo legal ora citado:

Art. 7º. São princípios da Política Urbana do Município

I – a função social da cidade;

II – a função social da propriedade imobiliária urbana;

III – o direito à cidade sustentável;

IV – a equidade social;

V – o direito à informação;

VI – a gestão democrática da cidade;

§ 1º A função social da cidade no Município de Salvador corresponde ao direito à cidade para todos, o que compreende os direitos à terra urbanizada, moradia, saneamento básico, segurança física e psicossocial, infraestrutura, a serviços públicos, mobilidade urbana, ao acesso universal aos espaços e equipamentos públicos e de uso público, educação, ao trabalho, cultura e lazer, ao exercício da religiosidade plena e produção econômica.

§ 2º A propriedade imobiliária urbana cumpre sua função quando, em atendimento às funções sociais da cidade e respeitadas as exigências fundamentais do ordenamento territorial estabelecidas no Plano Diretor, forem utilizadas para:

I – habitação, principalmente Habitação de Interesse Social (HIS);

II – atividades econômicas geradoras de oportunidades de trabalho e renda;

III – Infraestrutura, equipamentos e serviços públicos;

IV – conservação do meio ambiente e do patrimônio cultural;

Em seu Art. 9º, o qual elenca os instrumentos de política urbana, identifica-se a previsão expressa da desapropriação para fins urbanísticos. Assim, leia-se:

Art. 9º Para a implementação da Política Urbana do Município serão adotados os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e demais disposições constantes na legislação federal, estadual e municipal.

§1º Os seguintes instrumentos jurídicos e urbanísticos são disciplinados e regulamentados por esta Lei:

I – Instrumentos para o ordenamento territorial:

- a) Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Títulos da Dívida Pública;

Outro aspecto que é importante destacar no referido Plano Diretor Urbano é o capítulo destinado à Política Municipal de Habitação de Interesse Social, no qual verificou-se a previsão expressa de redução do déficit habitacional na cidade, tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo, sendo este considerado uma política de inclusão sócioespacial, conforme disposto em seu Art. 58, III, b), §§ 3º e 4º. Assim, leia-se:

Art. 58. A Política Municipal de Habitação de Interesse Social, PHIS, concebe a moradia digna como direito social, independente da renda, educação, cultura e posição social, baseando-se nos seguintes pressupostos:

[...]

III – o atendimento do direito à moradia por parte do Poder Público compreende:

- a) a redução do déficit habitacional quantitativo e qualitativo como fator de inclusão socioespacial;

[...]

§ 3º Déficit quantitativo ou déficit habitacional demográfico corresponde à quantidade de habitações que deveria estar disponível para atender à demanda anualmente renovada, resultante do crescimento populacional.

§ 4º Déficit qualitativo corresponde à quantidade de habitações inadequadas existentes, compreendendo necessidades de regularização urbanística, fundiária e melhoria das edificações.

Outra constatação interessante no Plano Diretor Urbano de 2008 é que este, semelhante ao Plano Diretor Urbano do Município de São Paulo/SP de 2014, estabeleceu um zoneamento onde foram identificados imóveis subutilizados ou não utilizados (abandonados), os quais podem ser utilizados para fins de habitação de interesse social, definindo, para tanto, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), sendo a ZEI III a zona específica para esse tipo de política.

Assim, observe-se o quanto disposto no Art. 78, no Art. 79, III e no Art. 80, III, § 2º do referido plano.

Art. 78. Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS, são aquelas destinadas à implementação de programas de regularização urbanísticas, fundiária e produção, manutenção ou qualificação de Habitação de Interesse Social, HIS.

Art. 79. As Zonas Especiais de Interesse Social têm como objetivos:

[...]

III – incentivar a utilização de imóveis não utilizados e subutilizados para programas habitacionais de interesse social;

[...]

Art. 80. As Zonas Especiais de Interesse Social classificam-se nas seguintes categorias:

[...]

III – ZEI III – corresponde aos terrenos não edificados, aos imóveis subutilizados ou não utilizados e às edificações desocupadas ou em ruínas, localizados em áreas dotadas de infraestrutura e adequadas à ocupação, nos quais haja interesse público na implantação de Habitação de Interesse Social, HIS;

[...]

§ 2º Nas ZEIS III, além dos critérios adotados por esta Lei, poderão ser enquadradas as glebas e lotes considerados não edificados, subutilizados e edificações desocupadas nas quais incidem o instrumento do parcelamento, edificação e utilização compulsória.

Pois bem, pela análise do Plano Diretor Urbano que vigorou no período de 2008 a 2016, diferentemente dos planos anteriores, além prever expressamente a desapropriação para fins urbanísticos, possui uma política clara de funcionalização de imóveis subutilizados e não utilizados (abandonados).

Ao estabelecer uma política de zoneamento para aproveitamento de tais imóveis para fins de políticas de habitação de interesse social, tal plano inova nessa diretriz, ressaltando que este é anterior ao Plano Diretor Urbano do Município de São Paulo/SP de 2014, o qual foi utilizado como parâmetro para a pesquisa.

Todavia, o Art. 80, III supracitado, não é vinculante no sentido de obrigar a funcionalização desses imóveis para tal política, pois o próprio dispositivo legal é claro ao dispor que depende de interesse público para a sua implantação, o que, em outras palavras, significa dizer que dependerá da vontade política dos gestores.

8.2.4 Plano Diretor Urbano de 2016 (Lei N° 9.069/2016)

O Plano Diretor Urbano de 2016 (Lei N° 9.069/2016) é o que está vigorando atualmente no município de Salvador. Diferentemente dos anteriores, é o mais extenso e regula de forma detalhada diversos tipos de matérias. Se impresso, chega ao quantitativo de 224 (duzentas e vinte e quatro) páginas, encontrando-se disponibilizado no site oficial da Superintendência de Controle e Ordenamento do Solo do Município (SUCOM)⁴.

Pois bem, no que concerne aos objetivos da dissertação, analisando o referido documento, constatou-se que este, em relação ao Plano Diretor Urbano anterior, manteve expressamente em seu texto a função social da cidade, o direito à cidade e a função social da propriedade imobiliária urbana. Assim, leia-se a transcrição de seu Art. 10, §§ 1° e 2°:

Art. 10. Os princípios que regem a Política Urbana do Município de Salvador são:

- I - a função social da cidade;
- II - a função social da propriedade urbana;
- III - o direito à cidade sustentável;
- IV - a equidade e inclusão racial, social e territorial;
- V - o direito à informação;
- VI - a gestão democrática da cidade.

§ 1° A função social da cidade no Município de Salvador corresponde ao direito à cidade para todos, compreendendo o direito à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento básico, à segurança, à infraestrutura, aos serviços públicos, à mobilidade urbana, ao acesso universal a espaços e equipamentos públicos e de uso público, à educação, à saúde, ao trabalho, à cultura, ao lazer e à produção econômica.

§ 2° A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende ao princípio do interesse público, expresso na função social da cidade, e obedece às diretrizes fundamentais do ordenamento da cidade, estabelecidas neste Plano Diretor, sendo utilizada para as atividades urbanas permitidas, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

⁴ SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE E ORDENAMENTO DO SOLO DO MUNICÍPIO – SUCOM. **Lei nº 9.069 /2016**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 20017.

Outro ponto que merece destaque é que esse Plano Diretor Urbano, diferentemente dos anteriores, prevê, no capítulo relativo às diretrizes da política urbana do município, a proibição expressa da retenção especulativa de imóveis.

O referido tema foi tratado na fundamentação teórica desta dissertação. Tal prática consiste na formação de estoques de bens imóveis na expectativa de que seu valor de mercado aumente futuramente, sendo que o imóvel estocado deixa de cumprir a sua função social, já que não é utilizado para fins habitacionais nem produtivos, mas tão somente para reserva de valor (algo que pode ser utilizado para transferir poder de compra do presente para o futuro).

Desse modo, observe-se a transcrição literal de Art. 12, XX, d) do referido plano:

Art. 12. São diretrizes da Política Urbana do Município:

[...]

XX - revisão e simplificação da LOUOS e as normas edilícias, buscando facilitar a sua compreensão por todos os agentes públicos e privados que atuam no Município, de forma a evitar:

[...]

d) a retenção especulativa de imóvel urbano;

Outro ponto a destacar é que o Plano Diretor Urbano de 2016 estabelece um capítulo específico que trata do Planejamento da Política de Habitação de Interesse Social, cuja principal inovação é a criação do Fundo Municipal de Habitação (FMH), além de um Conselho Municipal de Habitação (CMH), conforme se observa no Art. 51, I abaixo transcrito:

Art. 51. O planejamento habitacional tratará a questão da moradia de interesse social em estreita articulação com as políticas públicas de outras instâncias governamentais, tendo como diretrizes:

I - garantia do planejamento e da gestão da política habitacional por meio de seus principais instrumentos – o Fundo Municipal de Habitação (FMH) e o Conselho Municipal de Habitação (CMH), gestor do Fundo – e da revisão do Plano Municipal de Habitação (PMH);

Outro aspecto relevante é a previsão de criação de um cadastro para imóveis desapropriados a serem utilizados para fins de políticas de habitação de interesse social. Abaixo, a transcrição do Art. 52, III:

Art. 52. O planejamento da política habitacional deve estar articulado, com as diretrizes de política urbana e ambiental, aos projetos de estruturação

urbana e de qualificação do espaço público da cidade e deve aplicar os instrumentos urbanísticos estabelecidos por esta Lei, tendo como prioridades:

[...]

III - cadastro de imóveis para fins de produção de HIS, seja via desapropriação, dação em pagamento, transferência do direito de construir, seja por outros instrumentos urbanísticos, como Parcerias Público-Privadas (PPP), consórcios imobiliários e cota de solidariedade;

Outra novidade que se encontra no Plano Diretor Urbano em exame é a previsão da criação de um banco de dados articulado com o SIM-Salvador (Sistema de Informações Municipais da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Urbanismo - SEDUR)⁵.

Tal sistema é uma base de dados com informações e indicadores produzidos pela Prefeitura Municipal do Salvador (PMS) e por órgãos federais, estaduais e demais municípios integrantes da Região Metropolitana de Salvador (RMS), bem como por empresas concessionárias de serviços públicos e organizações não governamentais.

O objetivo maior dessa plataforma de dados é a atualização, tratamento e sistematização de informações para orientação, implementação e execução de diversas políticas públicas de aprimoramento da gestão municipal, no qual consta a previsão de um cadastro de imóveis privados não ocupados ou subutilizados, com vistas à implantação de políticas de Habitação de Interesse Social. Assim, leia-se a transcrição literal de Art. 57, II:

Art. 57. O Executivo Municipal deverá implantar sistema de informações habitacionais articulado ao SIM-Salvador, no sentido de retroalimentar a PHIS, seja nos aspectos técnicos, sociais, econômicos, ambientais, culturais e participativos, especialmente os relacionados a:

[...]

II - cadastro de terras públicas segundo seus diferentes proprietários e levantamento de imóveis privados não ocupados ou subutilizados de interesse para a PHIS;

Na verdade, trata-se de uma inovação importantíssima com vistas à atualização permanente e contínua do quantitativo de imóveis subutilizados ou não utilizados (abandonados).

⁵ SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO E URBANISMO – SEDUR. **Sistema de Informações Municipais – SIM.** Disponível em: <http://www.sim.salvador.ba.gov.br/index.php?option=com_content&task=blogsection&id=7&Itemid=27>. Acesso em 16 jan. 2017.

No que se refere à desapropriação para fins urbanísticos, no Plano Diretor Urbano de 2016, esta encontra-se prevista no Art. 285, I, a), conforme verificado a seguir:

Art. 285. Para a implementação da Política Urbana do Município serão adotados instrumentos de Política Urbana em conformidade com o Estatuto da Cidade e demais disposições constantes das legislações federal, estadual e municipal.

Parágrafo único: As intervenções no território municipal para atender aos objetivos, diretrizes e ações estratégicas estabelecidos neste PDDU, poderão fazer uso dos instrumentos jurídicos, urbanísticos e de gestão ambiental, disciplinados e regulamentados por esta Lei:

I - instrumentos para o ordenamento territorial e gestão ambiental:

a) Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Títulos da Dívida Pública;

Nesse sentido, semelhante ao Plano Diretor Urbano anterior e ao Plano Diretor Urbano de São Paulo/SP de 2014, o Plano de Diretor Urbano de 2016, também estabeleceu um zoneamento para funcionalização de imóveis subutilizados ou não utilizados (abandonados), criando para tanto uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) específica, qual seja, a ZEIS-3. Assim, observe-se o teor do Art. 68, §2º, III:

Art. 68. O Executivo instituirá, no órgão responsável pelo controle do ordenamento do uso e ocupação do solo, Comissão Especial de caráter permanente, com atribuições de órgão assessor, normativo, consultivo e decisório sobre a legislação de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), tratada na Seção V do Capítulo III do Título VIII desta Lei, além de HIS e HMP, cabendo-lhe:

I - implementar propostas sobre a legislação de que trata o caput deste artigo, bem como opinar sobre alterações da mesma e expedir instruções normativas referentes à sua aplicação, em especial nos casos omissos;

II - apreciar e decidir, nos casos omissos, sobre o enquadramento de projetos na legislação de que trata o caput deste artigo;

III - acompanhar a proposição e implementação de projetos de equipamentos públicos nas ZEIS.

§1º A composição desta Comissão Especial será definida pelo Executivo, com representação dos órgãos competentes atuantes no atendimento às necessidades habitacionais.

§2º As categorias das ZEIS encontram-se definidas no art. 163 desta Lei e são subdivididas em:

[...]

III - ZEIS-3: compreende terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados;

Nessa diretriz, o Art. 166, III especifica de forma detalhada as ZEIS-3. Assim, leia-se a transcrição literal do referido dispositivo legal:

Art. 166. As ZEIS são destinadas à regularização fundiária – urbanística e jurídico-legal – e à produção, manutenção ou qualificação da Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP), atendendo às diretrizes estabelecidas no Capítulo III do Título VI desta Lei, sendo classificadas em:

III - ZEIS-3: correspondente aos terrenos não edificadas, subutilizados ou não utilizados, nos quais haja interesse público na implantação de HIS e HMP;

Ante o exposto, constatou-se que o Plano Diretor Urbano de 2016, além de prever expressamente a desapropriação para fins urbanísticos, possui uma política clara de funcionalização de imóveis subutilizados e não utilizados (abandonados), ao estabelecer uma política de zoneamento para aproveitamento desses imóveis para fins de políticas de habitação de interesse social, semelhante ao Plano Diretor Urbano do Município de São Paulo.

Todavia, semelhante ao Art. 80, III do Plano Diretor Urbano de 2008, o Art. 166, III supracitado, não é vinculante no sentido de obrigar a funcionalização desses imóveis para tal política, pois o próprio dispositivo legal é claro ao dispor que depende de interesse público na implantação desta, o que, em outras palavras, significa dizer que dependerá da vontade política dos gestores.

Realizada a análise da evolução temporal do quantitativo de imóveis abandonados e dos planos diretores, o item a seguir realizará uma análise dos referidos dados considerando outra categoria de análise previamente estabelecida, qual seja, a função social da cidade.

8.3 A INTERPRETAÇÃO DOS DADOS À LUZ DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

A “função social da cidade” foi outra categoria de análise estabelecida para a pesquisa, a qual foi tratada nos capítulos quatro e cinco da dissertação, que consiste basicamente em funcionalizar a propriedade privada urbana ao direito à cidade em sua acepção ampla, com previsão no Art. 7º, I, §1º do Plano Diretor Urbano de 2008 (Lei 7.400/2008) e no Art. 10, I, §1º do Plano Diretor Urbano de 2016 (Lei Nº 9.069/2016), cujo conceito abaixo é transcrito:

A função social da cidade no Município de Salvador corresponde ao direito à cidade para todos, compreendendo o direito à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento básico, à segurança, à infraestrutura, aos serviços públicos, à mobilidade urbana, ao acesso universal a espaços e

equipamentos públicos e de uso público, à educação, à saúde, ao trabalho, à cultura, ao lazer e à produção econômica.

Portanto, a existência de imóveis abandonados numa cidade não se coaduna com a função social da propriedade urbana e com a função social da cidade, tanto que o Estatuto da Cidade, em seu Art. 2º, VI, e) e em seu Art. 5º, §1º, I, proíbe a existência de imóveis subutilizados ou não utilizados para fins de retenção especulativa, sendo o instituto da desapropriação para fins urbanísticos um instrumento de correção dessa distorção no espaço urbano.

Nesse sentido, elaborou-se um quadro sinótico com os dados colhidos do IBGE e dos planos diretores, com vistas a interpretá-los à luz da função social da cidade. Assim, observa-se:

Quadro 1 - Quadro sinótico - função social da cidade

ANO	PLANO DIRETOR VIGENTE À ÉPOCA NO MUNICÍPIO DE SALVADOR/BA	PREVISÃO EXPRESSA DO INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS URBANÍSTICOS NO PLANO DIRETOR	POLÍTICA PREVISTA NO PLANO DIRETOR PARA FUNCIONALIZAÇÃO DE IMÓVEIS ABANDONADOS	QUANTITATIVO DE IMÓVEIS ABANDONADOS SEGUNDO O CENSO DO IBGE
1980	Antes de 1985, vigorava o EPUCS idealizado pelo urbanista Mário Leal Ferreira.	Antes de 1985 vigorava o EPUCS idealizado pelo urbanista Mário Leal Ferreira, no qual não existia a previsão expressa da desapropriação para fins urbanísticos, instituto jurídico criado com a Constituição Federal de 1988, conforme explicitado nas considerações introdutórias e nos capítulos cinco e seis da dissertação.	Antes de 1985 vigorava o EPUCS idealizado pelo urbanista Mário Leal Ferreira, no qual não existia uma política de funcionalização de imóveis abandonados, conforme explicitado no item 3.1 da dissertação.	26.417 (vinte e seis mil, quatrocentos e dezessete) imóveis abandonados
1991	Plano Diretor Urbano de 1985 (Lei N° 3.525/1985).	No Plano Diretor Urbano de 1985 (Lei N° 3.525/1985), não existe a previsão expressa da desapropriação para fins urbanísticos	Não existe a previsão expressa de políticas de funcionalização de imóveis abandonados.	39.419 (trinta e nove mil, quatrocentos e dezenove) imóveis abandonados.
2000	Plano Diretor Urbano de 1985 (Lei N° 3.525/1985).	No Plano Diretor Urbano de 1985 (Lei N° 3.525/1985), não existe a previsão expressa da desapropriação para fins urbanísticos	Não existe a previsão expressa de políticas de funcionalização de imóveis abandonados.	60.768 (sessenta mil, setecentos e sessenta e oito) imóveis abandonados.
	- De 1985 a 2004, vigorou o Plano Diretor Urbano de 1985	- No Plano Diretor Urbano de 2004 (Lei N° 6.586/2004), existe a previsão expressa da	- No Plano Diretor de 2004 (Lei N° 6.586/2004), não existe a previsão	77.852 (setenta e sete mil, oitocentos e cinquenta e dois) imóveis abandonados.

ANO	PLANO DIRETOR VIGENTE À ÉPOCA NO MUNICÍPIO DE SALVADOR/BA	PREVISÃO EXPRESSA DO INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS URBANÍSTICOS NO PLANO DIRETOR	POLÍTICA PREVISTA NO PLANO DIRETOR PARA FUNCIONALIZAÇÃO DE IMÓVEIS ABANDONADOS	QUANTITATIVO DE IMÓVEIS ABANDONADOS SEGUNDO O CENSO DO IBGE
2010	<p>(Lei N° 3.325/1985).</p> <p>- De 2004 a 2008, vigorou o Plano Diretor Urbano de 2004 (Lei N° 6.586/2004).</p> <p>- De 2008 a 2016, vigorou o Plano Diretor Urbano de 2008 (Lei N° 7.400/2008).</p>	<p>desapropriação para fins urbanísticos no Art. 130.</p> <p>- No Plano Diretor de 2008 (Lei N° 7.400/2008), existe a previsão expressa da desapropriação para fins urbanísticos no Art. 9°, §1°, I, a).</p>	<p>expressa de políticas de funcionalização de imóveis abandonados.</p> <p>-No Plano Diretor de 2008 (Lei N° 7.400/2008), existe a previsão expressa de redução do déficit habitacional na cidade no Art. 58, III, b), §§ 3° e 4°, e no Art. 78, no Art. 79, III e no Art. 80, III, § 2° com a criação da ZEI III, que corresponde à funcionalização de imóveis abandonados para Políticas de Habitação de Interesse social.</p>	
2016	<p>- De 2016 até a presente data está vigorando o Plano Diretor Urbano de 2016 (Lei N° 9069/2016).</p>	<p>- No Plano Diretor de 2016 (Lei N° 9.069/2016), existe a previsão expressa da desapropriação para fins urbanísticos no Art. 285, I a).</p>	<p>- No Plano Diretor de 2016 (Lei N° 9.069/2016), existe uma previsão expressa de combate à especulação imobiliária no Art. 12, XX, d); a criação de um cadastro de imóveis adquiridos por desapropriação para fins de políticas de habitação de interesse social no Art. 52, III; a criação de um sistema de informações para levantamento e atualização de imóveis abandonados para fins de políticas de habitação de</p>	<p>A próxima atualização do IBGE ocorrerá em 2020, tendo em vista que o censo é atualizado a cada dez anos.</p>

ANO	PLANO DIRETOR VIGENTE À ÉPOCA NO MUNICÍPIO DE SALVADOR/BA	PREVISÃO EXPRESSA DO INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS URBANÍSTICOS NO PLANO DIRETOR	POLÍTICA PREVISTA NO PLANO DIRETOR PARA FUNCIONALIZAÇÃO DE IMÓVEIS ABANDONADOS	QUANTITATIVO DE IMÓVEIS ABANDONADOS SEGUNDO O CENSO DO IBGE
			interesse social no Art. 57, II, além da manutenção da ZEIS-3 do plano anterior no Art. 166, III.	

Fonte: IBGE e Planos Diretores Urbanos de Salvador.

Pelo quadro sinótico supracitado, foi verificado que somente a partir do 2004 é que o Poder Público Municipal de Salvador começou a se preocupar com a questão dos imóveis abandonados na cidade, ao prever expressamente a desapropriação para fins urbanísticos, mas desarticulada de uma política clara de funcionalização de imóveis abandonados para fins de políticas sociais, o que ocorreu somente a partir de 2008, através da criação da Zona Especial de Interesse Social III (ZEIS III).

Nesse sentido, face ao quantitativo significativo de imóveis abandonados apontado pelo último censo do IBGE em 2010, não é por acaso que o Plano Diretor Urbano de 2016 prevê expressamente a desapropriação para fins urbanísticos, além da manutenção da ZEIS III, bem como da criação de um cadastro de imóveis desapropriados, além de um sistema de informação para fins de atualização e levantamento de imóveis não utilizados, com vistas à efetivação de políticas de habitação de interesse social.

Todavia, considerando a regra clássica de hermenêutica jurídica que dispõe que, numa “determinada lei não existem palavras inúteis”, o Art. 166, III, ao estabelecer a ZEIS III no Plano Diretor Urbano de 2016, é claro ao dispor que os imóveis não utilizados serão funcionalizados para fins de habitação de interesse social, caso haja interesse público, o que em outras palavras significa dizer que dependerá da vontade política dos gestores públicos.

Posto isso, deve-se esperar a atualização do censo do IBGE em 2020, para ser verificado se as ações previstas no Plano Diretor Urbano de Salvador de 2016 (Lei N° 9.069/2016) foram aplicadas para a minoração do problema. Espere-se então.

8.4 POSSIBILIDADES LEGAIS DE INTERVENÇÃO DO PODER PÚBLICO

O presente item refere-se ao terceiro objetivo da pesquisa: avaliar as possibilidades de uso dos instrumentos legais para a intervenção do Poder Público Municipal da Cidade de Salvador, com vistas à minoração da problemática dos imóveis abandonados. Para tanto, parte-se da categoria de análise previamente estabelecida, isto é, “lugar”.

Conforme descrito na fundamentação teórica, concebeu-se o “lugar” como o espaço do particular, presentes os elementos históricos, culturais, de identidades, dentre outros, o que para Santos (2009) “é o espaço do acontecer solidário ou homólogo, entendido como os interesses comuns de todas as pessoas de determinada localidade”.

Postas estas premissas, contextualizando com a função social da propriedade urbana e da cidade, o território das cidades é o lugar de todos os habitantes, ou seja, abrigo de todos, devendo a propriedade privada urbana ser funcionalizada socialmente e, por isso, não deve ser admitida a existência de imóveis abandonados em seu território, ao passo que estes ensejam inúmeros transtornos para a população, tais como: especulação imobiliária, proliferação de endemias (dengue, chikungunya, zika etc), problemas de segurança pública, riscos à incolumidade física dos transeuntes, dentre outros.

Sobre a questão da proliferação de endemias, veja-se um estudo de Vladimir Passos de Freitas (2013) a respeito, num artigo intitulado “A Perda da Propriedade Abandonada com Valor Histórico”:

O dono tem o dever de ser diligente e conservar o seu bem. Se nele houver construção, deve zelar para que não haja risco de desabamento e até pelo seu aspecto estético. Se for um terreno, deve mantê-lo limpo e não permitir que se transforme em depósito de lixo. Deve, por exemplo, evitar águas paradas que contribuam para a proliferação do mosquito da dengue.

Obviamente, que estando o imóvel abandonado, maior será a incidência de proliferação de mosquitos transmissores de endemias, por ser um depositário de águas paradas.

Lucélia Oliveira Almeida (2015, p. 25), num estudo realizado sobre a situação dos imóveis abandonados no Centro Histórico de Salvador, constata os riscos ensejados por estes à população, no que diz respeito à segurança pública e incolumidade física dos transeuntes. Assim, veja-se:

3.2.7 Imóveis abandonados

O primeiro levantamento de imóveis com risco de desabamento, realizado pela Defesa Civil no CHS, se deu na década de 1970, resultando no escoramento emergencial daqueles que se encontravam em piores condições. Em 1994, novo levantamento identificou 159 imóveis nesta situação.

O problema é persistente. Em 2006 a CODESAL vistoriou 414 imóveis, dos quais 20% (82 unidades) foram consideradas de alto risco para moradores e transeuntes. Outros 11% (46 unidades) representaram perigo não imediato. Estes prédios, muitos em situação precária, também favorecem a atuação de infratores, servindo de abrigo para usuários e traficantes, além de ser um convite à invasão por parte de pessoas em situação de rua.

A problemática da segurança pública em relação aos imóveis abandonados em Salvador é notória, conforme verificado em matéria jornalística recente assinada por Luana Ribeiro (2017) para o site Bahia Notícias, juntada no Anexo D da dissertação, a qual trata da situação específica de um imóvel localizado no bairro do Comércio.

Sendo assim, considerando a categoria “lugar” da geografia humana, constata-se que a existência de imóveis abandonados no território das cidades afronta diversos interesses da coletividade.

Todavia, partindo da perspectiva funcionalista do Direito de Bobbio exposta no capítulo cinco da dissertação, o Estado poderá se utilizar de instrumentos jurídicos específicos, os quais legitimam sua intervenção no direito de propriedade do indivíduo, com vistas à funcionalização de tais imóveis aos interesses da coletividade, o que será abordado com maiores detalhes no subitem a seguir.

8.4.1 Instrumentos Legais Específicos de Intervenção do Poder Público Municipal nos Imóveis Abandonados: Desapropriações e Arrecadação Gratuita

Em que pese o objeto do presente trabalho ser a desapropriação para fins urbanísticos como o principal instrumento de intervenção do Poder Público Municipal nos imóveis abandonados, face à relevância do tema, o presente item tem por objetivo demonstrar que existem outras possibilidades legais de intervenção.

De acordo com o demonstrado no item 5.3.2, a desapropriação por utilidade pública, regulamentada pelo Decreto-Lei 3.365, de 21 de junho de 1941, e a desapropriação por interesse social, regulamentada pela Lei 4.132/62, de 10 de setembro de 1962, são as principais formas de intervenção na propriedade privada. Todavia, o que diferencia estas da desapropriação para fins urbanísticos é que não possuem caráter sancionatório.

Outra diferença importante é que tanto a desapropriação por utilidade pública quanto a desapropriação por interesse social exigem prévia e justa indenização em dinheiro, enquanto na desapropriação para fins urbanísticos, o pagamento é realizado por 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 da indenização e os juros legais.

O traço de similitude mais importante das desapropriações é que estas podem ser utilizadas independentemente da situação cadastral do imóvel, ou seja, o Estado poderá se apropriar deste, independentemente de estar escriturado ou não, o que em direito é denominado de aquisição originária de propriedade.

Pois bem, no decorrer da pesquisa, constatou-se que existe uma lei municipal de Salvador, Lei Nº 8.553, de 28 de janeiro de 2014, a qual prevê o instituto jurídico da arrecadação e encampação de imóveis urbanos abandonados.

Originalmente, tal instituto jurídico encontra-se previsto no Art. 1.276 do Código Civil Brasileiro de 2002. Assim, leia-se:

Art. 1.276. O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que se não encontrar na posse de outrem, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município ou à do Distrito Federal, se se achar nas respectivas circunscrições.

§ 1º O imóvel situado na zona rural, abandonado nas mesmas circunstâncias, poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade da União, onde quer que ele se localize.

§ 2º Presumir-se-á de modo absoluto a intenção a que se refere este artigo, quando, cessados os atos de posse, deixar o proprietário de satisfazer os ônus fiscais.

Por sua vez, o Art. 1º da Lei nº 8.553, de 28 de janeiro de 2014, reproduz o texto do dispositivo legal supracitado. Assim, leia-se:

Art. 1º Os imóveis urbanos abandonados, cujos proprietários não possuam a intenção de conservá-lo em seu patrimônio e que não se encontrem na posse de outrem, ficam sujeitos à arrecadação e à encampação pelo Município de Salvador, na condição de bem vago.

§ 1º A ausência da intenção referida no caput deste artigo será presumida quando o proprietário, cessada a sua posse sobre o imóvel, não adimplir com os decorrentes ônus fiscais.

§ 2º O imóvel abandonado, localizado em zona urbana do Município de Salvador, será considerado vago e passará ao Município, nos termos do art. 1.276 do Código Civil (Lei Federal nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002).

O Art. 4º da referida lei delimita juridicamente o conceito de imóvel abandonado. Assim, observe-se:

Art. 4º O abandono do imóvel configura-se quando o proprietário tem conduta juridicamente definida como de manifestação de vontade, assim entendida a de não mais o conservar em seu patrimônio, de modo a torná-lo um bem vago.

Parágrafo Único. O Município de Salvador adquire a propriedade do bem vago 03 (três) anos depois de o imóvel ser assim considerado.

Pois bem, o dispositivo legal supracitado é claro ao dispor que o imóvel abandonado é considerado vago, e que o município só adquire a propriedade deste após o período de 03 (três) anos depois de assim ser considerado.

Todavia, este reconhecimento não se dá de forma automática, pois faz-se necessária a observância de um processo administrativo regular para tanto, o qual seja assegurado ao proprietário ou possuidor do bem, o direito do contraditório e da ampla defesa, ou seja, o direito de ser notificado pela municipalidade sobre a existência de um processo administrativo de arrecadação do bem, e de apresentação de sua respectiva defesa.

Nesse sentido, o processo administrativo de arrecadação poderá ser instaurado de ofício pelo Poder Público Municipal, ou seja, quando os agentes públicos municipais têm conhecimento da existência de um imóvel abandonado, ou por denúncia de um particular.

As disposições relativas ao processo administrativo de arrecadação estão previstas no Art. 2º da referida lei. Assim, observe-se:

Art. 2º A arrecadação de que trata esta Lei terá início de ofício ou por denúncia e prosseguirá com:

I – A realização de atos de diligência, mediante elaboração de relatório circunstanciado contendo a descrição das condições do imóvel;

II – A confirmação da situação de abandono, a lavratura do respectivo Auto de Infração e a instrução de processo administrativo;

§ 1º O processo administrativo conterá os seguintes documentos:

- a) Requerimento ou denúncia que motivou a diligência;
- b) Certidão imobiliária atualizada;
- c) Termo declaratório dos ocupantes de imóveis contíguos, quando houver;
- d) Certidão positiva de ônus fiscais;
- e) Cópias das publicações do Decreto de Arrecadação;
- f) Outras provas do estado de abandono do imóvel, quando houver;

§ 2º O procedimento poderá ser instaurado a partir de denúncia, inclusive na hipótese de dano infecto resultante de omissão do proprietário do imóvel, nos termos do art. 1.280 do Código Civil.

§ 3º O Poder Executivo adotará os procedimentos estabelecidos nesta Lei, inclusive os judiciais que couberem, para passar ao domínio público o

imóvel arrecadado, ressalvada a hipótese da presunção absoluta de abandono a que se refere o art. 5º desta Lei e seus parágrafos, dando-lhe, em qualquer hipótese, destinação, no interesse público justificado em Decreto, tal como previsto nesta Lei, inclusive mediante permuta e alienação.

Outro aspecto relevante da lei é que esta prevê a presunção absoluta de abandono do imóvel, o que torna o processo de arrecadação mais célere, ao passo que, observada tal condição, não precisará o município observar o prazo de 3 (três) anos após a finalização do respectivo processo administrativo para que o bem seja declarado vago.

Nesse sentido, a presunção absoluta de abandono do imóvel é considerada na hipótese de cessados os atos de posse, quando o possuidor ou proprietário deixa de satisfazer os ônus fiscais decorrentes da posse ou propriedade do bem, situação que será constatada com a inscrição dos respectivos débitos na dívida ativa do município e com a respectiva abertura de processo administrativo fiscal, no qual o possuidor ou proprietário do imóvel resta-se revel (situação em que o indivíduo não apresenta defesa quando devidamente notificado) ou quando inadimplente com as obrigações tributárias, sendo tal confirmação de abandono irreversível, ainda que o inadimplente proceda ao pagamento dos tributos. Assim, observe-se o quanto disposto no Art. 5º da Lei:

Art. 5º É bem vago, para os efeitos desta Lei, o imóvel urbano que:

I – Estiver abandonado pelo proprietário; e

II – Não estiver na posse de outrem.

§ 1º Presumir-se-á, de modo absoluto, a intenção do proprietário de não mais conservar o imóvel em seu patrimônio quando, cessados os atos de posse, deixar de satisfazer os ônus fiscais, mediante o não cumprimento de prestação pecuniária compulsória correspondente a um dos tributos imobiliários que tenham o imóvel como elemento material da hipótese do fato gerador.

§ 2º Confirmar-se-á a situação de abandono, na hipótese do § 1º deste artigo, pela lavratura do Auto de Infração, seguida da instrução do processo administrativo fiscal, cuja finalização ocorrer com a revelia ou com a inadimplência do contribuinte proprietário do imóvel.

§ 3º A presunção absoluta opera a aquisição da propriedade do bem vago, independentemente do interstício temporal referido no Parágrafo Único do Art. 4º desta Lei.

§ 4º A confirmação do abandono, nos termos do § 1º deste artigo, é irreversível, ainda que o inadimplente cumpra a prestação pecuniária compulsória.

Por fim, o Art. 11 da referida lei direciona para quais políticas públicas os imóveis arrecadados serão funcionalizados. Assim, pois:

Art. 11 Os imóveis encampados com base nesta Lei serão destinados, prioritariamente, a programas habitacionais, à prestação de serviços públicos, no fomento ao Turismo no Município do Salvador, ou serão objeto de concessão de direito real de uso a entidades civis que, comprovadamente, tenham fins filantrópicos, assistenciais, educativos, esportivos ou outros, a interesse do Município.

Ante o exposto, na perspectiva funcionalista do Direito de Bobbio, existem instrumentos legais que legitimam o Estado a se apropriar desses imóveis, com vistas a direcioná-los para políticas de interesse da população da cidade, pois, além das desapropriações, poderá o município valer-se do instituto jurídico da arrecadação gratuita, o qual é menos oneroso para os cofres públicos.

Todavia, a existência de um arcabouço legal por si só não será suficiente, se não existir uma intencionalidade política clara por parte dos agentes públicos de efetivar tais ações.

Realizadas as considerações sobre as possibilidades de intervenção legal pelo poder público, realizar-se-á, no item a seguir, a análise espacial dos imóveis abandonados na malha cartográfica de Salvador, georreferenciando os dados obtidos nos seus respectivos subdistritos.

8.5 ANÁLISE ESPACIAL DA EVOLUÇÃO DO QUANTITATIVO DE IMÓVEIS ABANDONADOS NA CIDADE DE SALVADOR/BA.

O presente item tem por finalidade o encerramento do primeiro objetivo da pesquisa referente à análise espacial do quantitativo de imóveis abandonados na cidade de Salvador, com vistas à obtenção de uma visão panorâmica e aprofundada do problema.

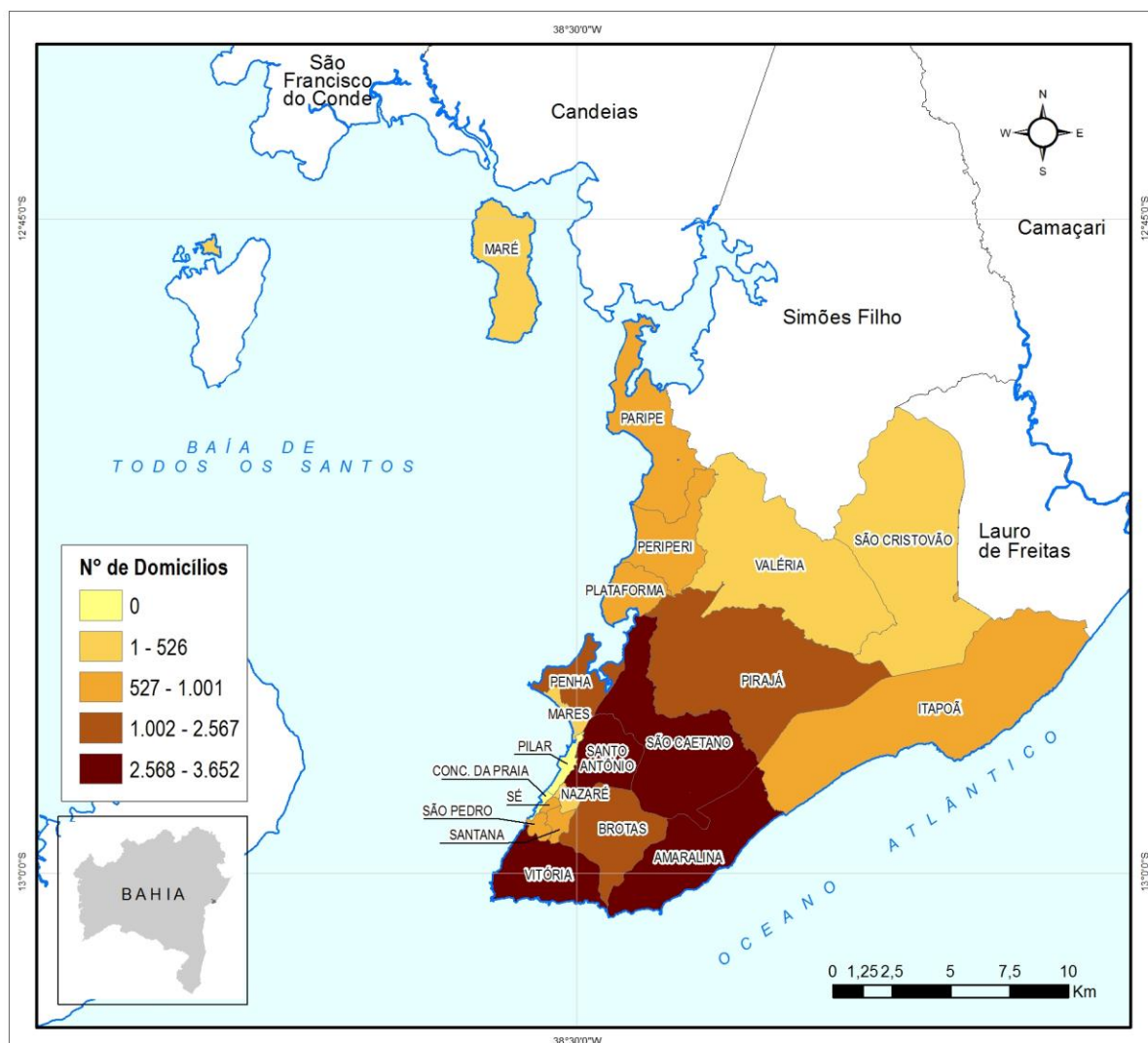
Para tanto, considerando-se as categorias “espaço” e “território” previamente estabelecidas, os dados obtidos através da base dos setores censitários do IBGE no período de 1980 a 2010, serão georreferenciados na malha cartográfica da cidade de Salvador, vinculando tais dados aos seus respectivos subdistritos.

Conforme exposto no item 7.2.3 do capítulo de metodologia relativo à técnica de geoprocessamento, serão utilizados os parâmetros do Sistema de Informação Geográfica (SIG), cuja ferramenta utilizada foi o programa ArcMap 10 ou ArcGIS.

Nesse sentido, serão georreferenciados os dados obtidos dos Censos de 1980, 1991, 2000 e 2010, criando-se uma base cartográfica para cada ano.

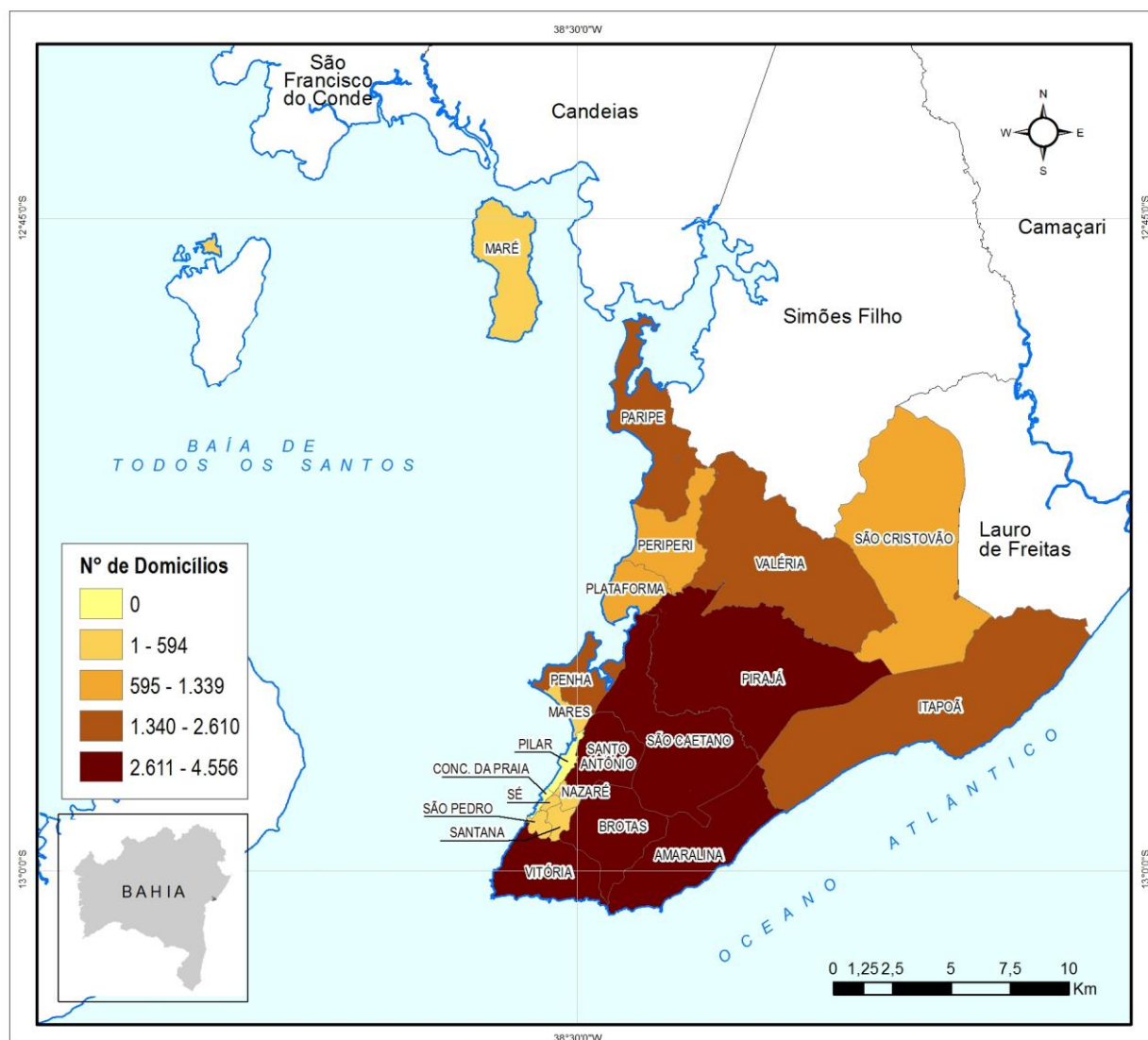
Sendo assim, a base cartográfica do censo de 1980 está ilustrada no mapa 1 na página seguinte:

Mapa 1 - Número de Domicílios Particulares Permanentes Não Ocupados Vagos, segundo a situação por subdistritos - Salvador, Bahia – 1980



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Censo Demográfico - Dados do Universo. Sistematização, 12/2016.
Mapas Elaborado pelos Autores.

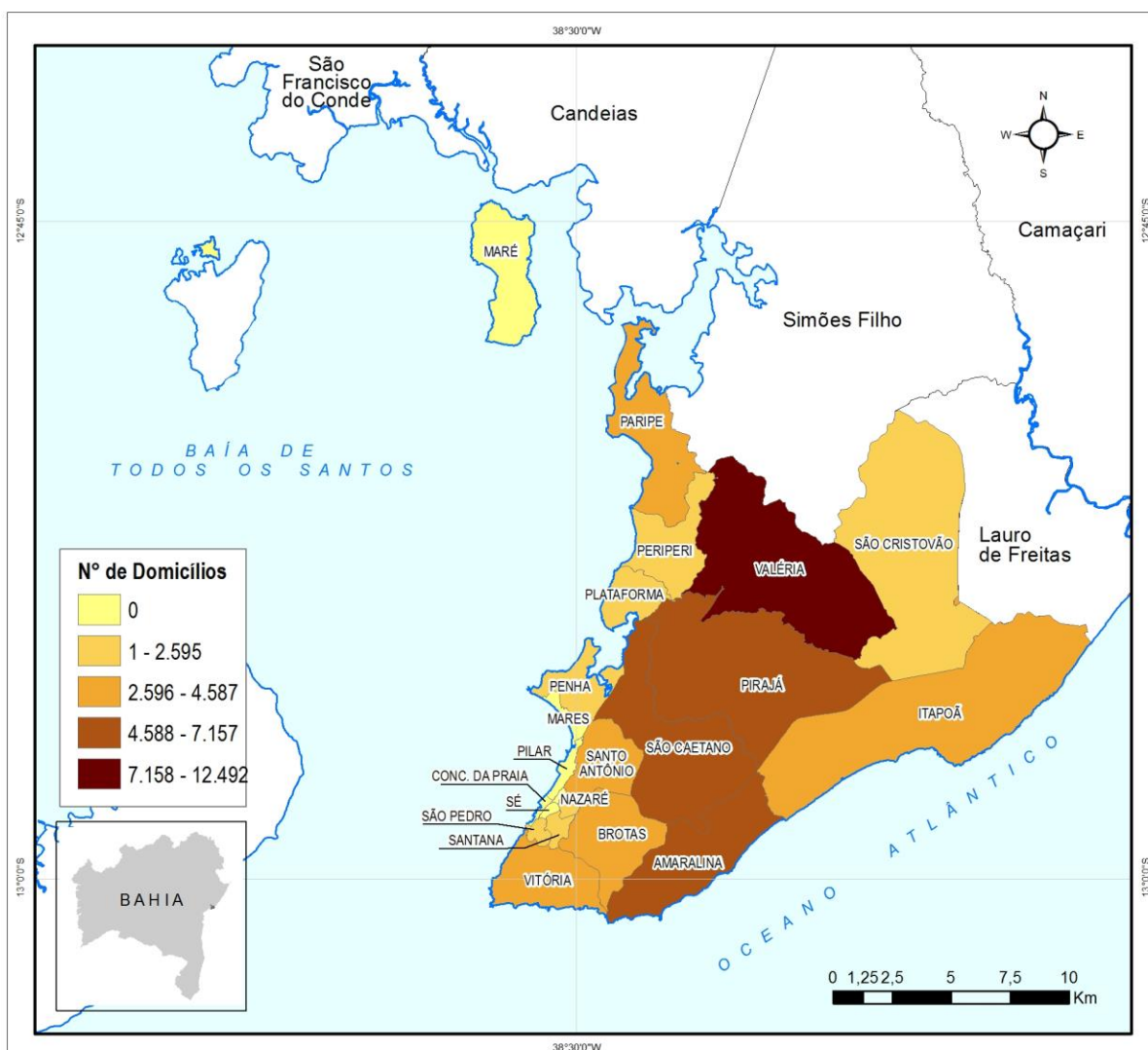
Mapa 2 - Número de Domicílios Particulares Permanentes Não Ocupados Vagos, segundo a situação por subdistritos - Salvador, Bahia – 1991



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Censo Demográfico - Dados do Universo. Sistematização, 12/2016.
Mapas Elaborado pelos Autores.

Em relação à base cartográfica do censo de 2000, esta se encontra ilustrada no mapa 3 a seguir:

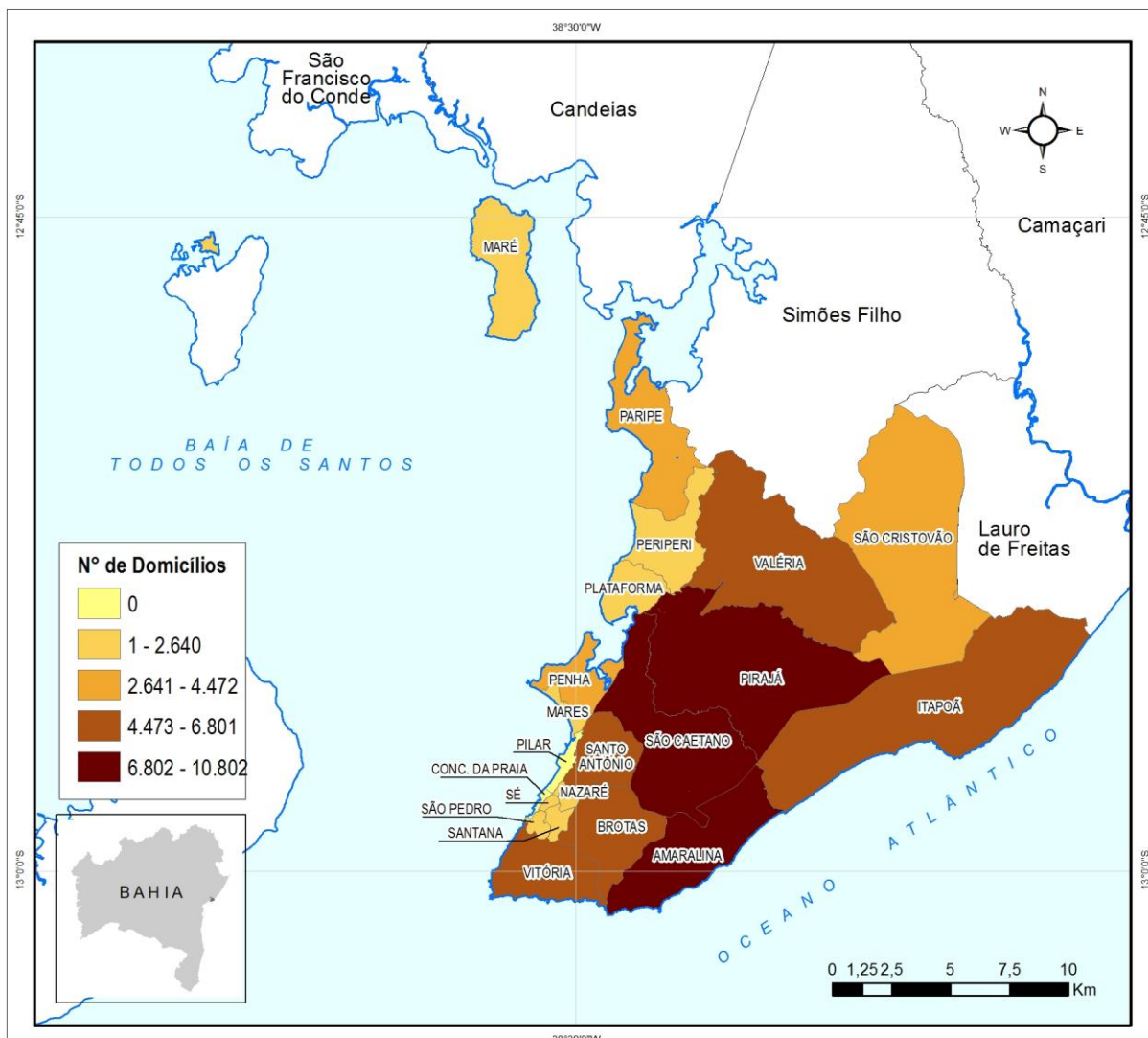
Mapa 3 - Número de Domicílios Particulares Permanentes Não Ocupados Vagos, segundo a situação por subdistritos - Salvador, Bahia – 2000



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Censo Demográfico - Dados do Universo. Sistematização, 12/2016.
Mapas Elaborado pelos Autores.

Em relação ao último censo realizado, o de 2010, a base cartográfica deste se encontra ilustrada no mapa 4 a seguir:

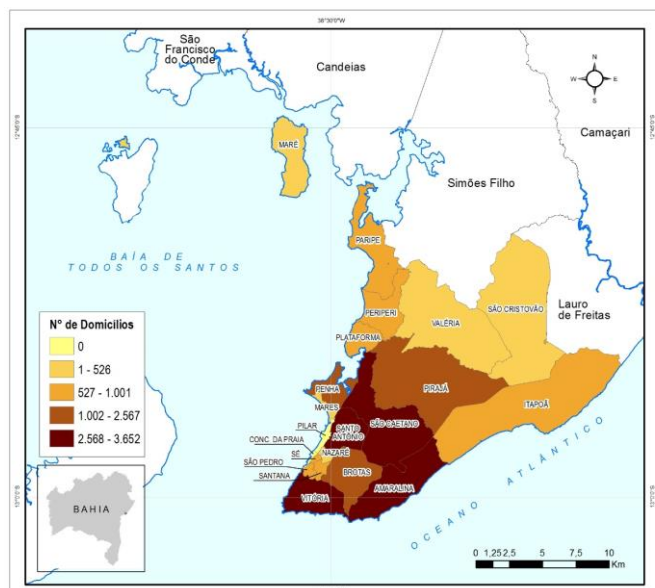
Mapa 4 - Número de Domicílios Particulares Permanentes Não Ocupados Vagos, segundo a situação por subdistritos - Salvador, Bahia – 2010



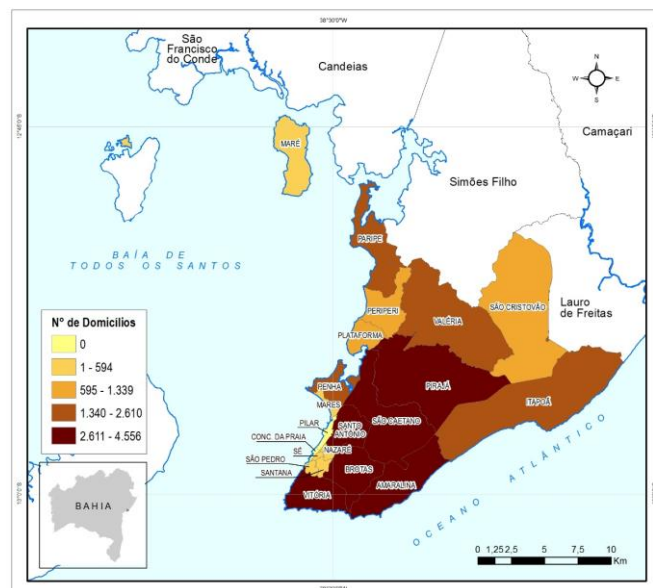
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Censo Demográfico - Dados do Universo. Sistematização, 12/2016.
Mapas Elaborado pelos Autores.

Por fim, foram agrupados os quatro mapas relativos aos Censos de 1980, 1991, 2000 e 2010 numa só figura. Assim, sejam vistos:

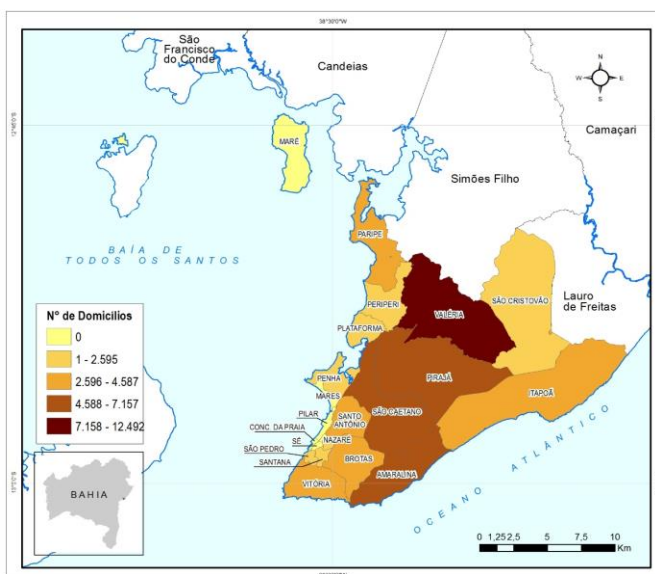
Mapa 5 – Agrupamento dos mapas dos número de Domicílios Particulares Permanentes Não Ocupados Vagos, segundo a situação por subdistritos - Salvador, Bahia – 1980 - 1991, 2000 e 2010



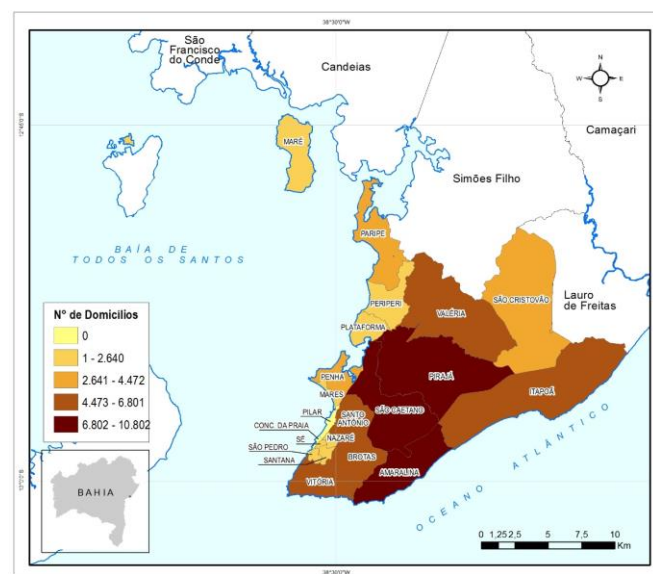
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Censo Demográfico - Dados do Universo. Sistematização, 12/2016. Mapas Elaborados pelos Autores.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Censo Demográfico - Dados do Universo. Sistematização, 12/2016. Mapas Elaborados pelos Autores.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Censo Demográfico - Dados do Universo. Sistematização, 12/2016. Mapas Elaborados pelos Autores.



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Censo Demográfico - Dados do Universo. Sistematização, 12/2016. Mapas Elaborados pelos Autores.

Pois bem, procedendo a análise espacial da evolução do quantitativo de imóveis abandonados por subdistritos no período de 1980 a 2010 no município de Salvador, constatou-se que, no referido período, ocorreu um aumento significativo de imóveis abandonados localizados em sua orla marítima, sobretudo nos subdistritos de Itapoã, Amaralina e Vitória, nos quais estão localizados os bairros nobres da cidade, o que, por via oblíqua, acaba por ensejar uma forte especulação imobiliária em tais localidades, pelo fato de tais imóveis estarem localizados em áreas cujo metro quadrado é o mais valorizado do mercado, o que também pode ser

observado em áreas do centro, sobretudo nos subdistritos de Brotas e do Santo Antônio.

Outra constatação é que, no referido período, também houve um expressivo aumento de imóveis abandonados nas áreas do subúrbio ferroviário, conforme verificado nos subdistritos de Paripe, Periperi, Plataforma e Penha, e em áreas periféricas e no miolo da cidade, localizadas nos subdistritos de Pirajá, São Caetano, Valéria e São Cristóvão, sendo que, nestes, o aumento foi mais expressivo.

Vale ressaltar que tanto as áreas do subúrbio ferroviário quanto as áreas periféricas e as do miolo da cidade são as mais desprovidas de infraestrutura básica, nas quais habita a grande parte da população soteropolitana de baixa renda.

Portanto, os imóveis abandonados em tais áreas poderiam ser desapropriados ou arrecadados pelo poder público, a fim de que estes possam ser funcionalizados para políticas de habitação social, instalação de creches, escolas, postos de saúde, dentre outros.

Encerrada a análise espacial dos dados, verificou-se que a existência de imóveis abandonados não se coaduna com os interesses da coletividade; pois, além das questões de segurança, saúde pública e incolumidade física dos transeuntes devidamente ressaltadas, tais imóveis, quando localizados nas áreas nobres da cidade, ensejam uma forte especulação imobiliária, e nas áreas do subúrbio ferroviário, miolo e periferia, estes poderiam ser funcionalizados para diversas demandas das populações dessas localidades.

Nesse sentido, conforme demonstrado no item 8.4 da presente dissertação, existem instrumentos legais específicos que empoderam o poder público municipal para tanto, bastando apenas vontade política.

8.6 RESULTADOS

Conforme demonstrado nos itens anteriores, os objetivos específicos da pesquisa foram atingidos, sendo estes subdivididos em itens da parte empírica. No item 8.1 referente à análise temporal da evolução do quantitativo de imóveis abandonados no período de 1980 a 2010, constatou-se que, nesse intervalo de trinta anos, o quantitativo de imóveis abandonados passou de 26.417 (vinte e seis mil,

quatrocentos e dezessete) no ano de 1980, para 77.852 (setenta e sete mil, oitocentos e cinquenta e dois) no ano de 2010, ou seja, um aumento de 51.435 (cinquenta e um mil, quatrocentos e trinta e cinco) imóveis abandonados no intervalo de três décadas.

No item 8.2 referente à pesquisa dos planos diretores urbanos do município de Salvador no referido período, no que se refere à previsão expressa da desapropriação para fins urbanísticos, esta somente passou a ser prevista no Plano Diretor Urbano de 2004 (Lei N° 6.586/2004) em seu Art. 130, considerando que, no Plano Diretor Urbano anterior, qual seja, o de 1985 (Lei N° 3.525/1985), não existia tal previsão.

Todavia, apesar do Plano Diretor Urbano de 2004 (Lei N° 6.586/2004) conter a previsão expressa da desapropriação para fins urbanísticos, esta encontra-se desarticulada com políticas de funcionalização de imóveis abandonados.

No Plano Diretor Urbano de 2008 (Lei N° 7.400/2008), já foram constatados avanços legislativos quanto ao tratamento do tema, pois, além da previsão expressa da desapropriação para fins urbanísticos em seu Art. 9°, §1°, I, a), o referido plano significou um divisor de águas quanto à questão de políticas de funcionalização de imóveis abandonados, ao prever, concomitantemente com a desapropriação para fins urbanísticos, uma política expressa de redução do déficit habitacional na cidade em seu Art. 58, III, b), além da criação da Zona Especial de Interesse Social III (ZEI III) no Art. 78; Art. 79, III e Art. 80, III, § 2°, com vistas à utilização desses imóveis para políticas de habitação de interesse social.

Em relação ao Plano Diretor Urbano de 2016 (Lei N° 9.069/2016), além deste conter a desapropriação para fins urbanísticos em seu Art. 285, I, a) e da manutenção da Zona Especial de Interesse Social – 3 (ZEIS - 3) no Art. 166, III, destaca-se a previsão expressa de combate à especulação imobiliária no Art. 12, XX, d); a criação de um cadastro de imóveis adquiridos por desapropriação para fins de políticas de habitação de interesse social no Art. 52, III; além da criação de um sistema de informações para levantamento e atualização de imóveis abandonados, para fins de políticas de habitação de interesse social, conforme verificado em seu Art. 57, II.

Posto isso, verificou-se que o Plano Diretor Urbano atual em relação aos anteriores - e até mesmo em relação ao Plano Diretor Urbano de São Paulo/SP de 2014 utilizado como parâmetro para a pesquisa - é o que mais contém mecanismos modernos de intervenção na problemática dos imóveis abandonados. Todavia, para verificar se a utilização desses mecanismos foi eficaz, deve-se aguardar a atualização do censo do IBGE de 2020.

No item 8.4 referente às possibilidades legais de intervenção pelo poder público nos imóveis abandonados, descobriu-se que, além das desapropriações, existe um instituto jurídico previsto no Art. 1.276 do Código Civil Brasileiro de 2002, o da arrecadação gratuita de imóveis vagos, que somente foi regulamentado a nível municipal em Salvador no ano de 2014, com o advento da Lei Municipal nº 8.553, de 20 de janeiro de 2014. Ao analisá-la, constatou-se que o manejo de tal instrumento é menos oneroso para os cofres públicos do que as desapropriações, inclusive em relação à desapropriação para fins urbanísticos.

Em seguida, após a realização da análise espacial dos dados na malha cartográfica de Salvador no item 8.5, onde foram georreferenciados os dados relativos aos Censos de 1980, 1991, 2000 e 2010, constatou-se uma evolução significativa de imóveis abandonados em áreas nobres da cidade, sobretudo nos subdistritos localizados na orla marítima e no centro, a saber: Itapoã, Amaralina, Vitória, Brotas e Santo Antônio, o que potencializa a especulação imobiliária nesses locais.

Outrossim, em subdistritos localizados no subúrbio ferroviário, no miolo e em áreas periféricas, sobretudo nos subdistritos de Paripe, Periperi, Plataforma, Penha, Pirajá, São Caetano, Valéria e São Cristóvão, locais notadamente desprovidos de infraestrutura básica, e onde habita uma significativa parcela da população de baixa renda, observou-se um aumento mais expressivo de imóveis abandonados no período em exame, imóveis estes que poderiam beneficiar as populações de tais localidades, caso o poder público, através de suas prerrogativas legais, se aproprie de tais imóveis para a implementação de políticas de habitação social, conforme previsto no Plano Diretor Urbano ora vigente, ou para a instalação de creches, escolas, postos de saúde, dentre outros.

Por fim, constatou-se que, além da questão da especulação imobiliária e do descumprimento da função social da propriedade urbana, a existência de imóveis abandonados no território das cidades enseja inúmeros contratempos à coletividade, tais como: aumento da insegurança, proliferação de endemias, riscos à incolumidade física dos transeuntes, dentre outros, o que não se coaduna com a função social da cidade.

Encerradas as depurações dos resultados da parte empírica, no capítulo a seguir, serão apresentadas as conclusões e recomendações, considerando os resultados obtidos contextualizados com a dissertação em seu conjunto.

9 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

No decorrer da pesquisa, partiu-se da perspectiva da dialética das classes sociais na ocupação do espaço geográfico, para posterior compreensão de sua natureza ontológica na perspectiva do modo de produção capitalista. Nesse sentido, concluiu-se o seguinte: à medida que o espaço geográfico foi alçado à categoria de mercadoria, ou seja, como bem permutável no mercado, esse configura-se como o principal indutor das desigualdades sociais.

Assim, buscou-se no capítulo dois, entender as diversas qualificações do espaço geográfico sob o prisma da geografia humana, quais sejam, território, lugar e cidade, realizando uma contextualização histórica e sociológica do fenômeno espaço-mercadoria, com vistas à compreensão da questão social e urbana das cidades no capítulo três, onde constatou-se que, para a apropriação econômica do espaço geográfico, faz-se necessário um arcabouço jurídico e político para a legitimação desta, conforme verificado nos pensamentos de Harvey (2014), Castells (2010), Santos (2009) e Pedrão (2009).

Ainda em relação ao capítulo três, foi realizada uma contextualização histórica da questão social e urbana no Brasil, onde foi destacado o histórico de ocupação do solo urbano em diversas cidades brasileiras, contextualizado com a mudança de orientação econômica ocorrida no país no final do século XIX e início do século XX.

No referido período, o Brasil passou de uma economia eminentemente agrária para uma economia industrial, o que ensejou um intenso fluxo migratório das populações da zona rural para as cidades, decorrente do declínio da economia agroexportadora e da abolição da escravatura, ensejando uma ocupação desordenada nas cidades com a proliferação de periferias urbanas precárias com áreas de sub-habitação e ausência de serviços urbanos e sociais básicos.

Nesse sentido, paralelamente, constatou-se que emergia nesse contexto uma vertente do capitalismo atrelada ao mercado imobiliário, a qual precisava de garantias jurídicas para a realização de investimentos. Assim sendo, foi editada a Lei Imperial de Terras N° 601, de 18 de setembro de 1850, e o Decreto N° 1.318, de janeiro de 1854, os quais estabeleceram que a propriedade da terra não se dará de outra forma senão pela compra e venda, o que, na visão de Rolnik (2016),

representou a absolutização do direito de propriedade dessa e sua monetarização, reconhecendo-se, assim, o seu *status* de mercadoria sob a chancela do Estado.

Posto isso, constata-se que a monetarização da terra com a absolutização do direito de propriedade ensejou diversos desdobramentos para o desenvolvimento das cidades, dentre os quais, destacam-se o incremento do mercado imobiliário e a segregação de parcelas significativas da população de baixa renda em espaços periféricos desprovidos de infraestrutura básica, além do crescimento de ocupações irregulares à margem da legislação, tais como: cortiços, favelas, loteamentos clandestinos, dentre outros, tendo em vista que a população de baixa renda não tem acesso à compra de terrenos, da casa própria e de financiamento junto aos órgãos oficiais de crédito.

Posteriormente, constatou-se que essa estrutura jurídica ensejou a criação de duas cidades distintas, quais sejam, a “cidade formal” que atende aos interesses do capital imobiliário e para qual são direcionadas as políticas de planejamento urbano pelo Estado, e a “cidade informal” que é a cidade dos pobres e esquecida pelos poderes públicos (MARICATO, 2010).

Ainda em relação ao referido capítulo, foi contextualizada no item 3.1 a problemática na cidade de Salvador, considerando os aspectos históricos, políticos e sociológicos de ocupação do seu solo urbano.

Assim, constatou-se que as mesmas premissas para o entendimento da questão social e urbana em nível nacional se reproduzem na realidade local, tendo em vista que as políticas de planejamento urbano da cidade foram engendradas numa concepção eminentemente segregacionista e atreladas aos interesses do capital imobiliário, além de incrementos de processos nítidos de “gentrificação”, ou seja, “filtragem social” através da substituição de uma classe social ocupante de um determinado espaço da cidade, em virtude de tal espaço suscitar os interesses do capital imobiliário.

Posto isso, foi verificado que tais processos foram capitaneados sobretudo pelo Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador (EPUCS), idealizado pelo urbanista Mário Leal Ferreira, o qual atuou no planejamento urbano da cidade entre as décadas de 1950 a 1970.

Nos capítulos quatro e cinco, verificou-se que com o advento do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*), o direito de propriedade foi mitigado na perspectiva de sua função social, o que, por via oblíqua, trouxe como desdobramentos a função social da propriedade privada urbana e a função social da cidade.

Desse modo, nos referidos capítulos, verificou-se que o *Welfare State* emergiu no contexto de falência do Estado Liberal, que no campo do urbanismo influenciou significativamente a Escola Racionalista, cujo principal expoente foi Le Corbusier, sendo que, nesse contexto, destaca-se a Carta de Atenas de 1933, a qual propunha uma cidade funcionalizada para o conjunto da população, sendo o Estado e a Administração Pública os principais agentes interventores, de modo a satisfazer as quatro funções básicas da cidade, a saber: habitação, trabalho, recreação e circulação, considerando o direito à cidade em sua acepção ampla, pressuposto essencial de efetivação da cidadania e da dignidade humana.

Posto isso, conforme endossado nos pensamentos de Santos (2008) e Lefebvre (1985), foi verificado que o direito à cidade, em sua acepção ampla, é funcionalizar a terra e o solo urbano para uma lógica mais inclusiva, de modo a propiciar esses meios para o máximo possível de gente e não para o mínimo.

Nessa diretriz, do ponto de vista do Direito, verificou-se que o *Welfare State* influenciou as Constituições de diversos países, dentre as quais destacam-se a Constituição Mexicana de 1917 e a Alemã de *Weimar* de 1919, a qual influenciou a Constituição Federal Brasileira de 1934, no que se refere à previsão da função social da propriedade privada.

Assim, para se entender o sentido e o alcance da função social da propriedade privada, utiliza-se o referencial teórico de Bobbio (2007), através do qual constata-se que, hodiernamente, a função do Direito não é apenas a manutenção de uma ordem social, mas de transformá-la de modo a adaptá-la às mudanças sociais, mediante a utilização de mecanismos específicos constantes no ordenamento jurídico.

Postas estas premissas, é que no item 5.3 do capítulo cinco, foram discutidos os aspectos jurídicos da propriedade privada urbana no Brasil e da função social da cidade, realizando uma ampla revisão das legislações vigentes e aplicáveis ao tema,

bem como de seus respectivos instrumentos de intervenção, dentre os quais destacam-se o procedimento de zoneamento e as desapropriações (por utilidade ou interesse público, para fins de reforma agrária e para fins urbanísticos), onde foi verificado que a desapropriação para fins urbanísticos é um importante instrumento de intervenção na propriedade privada urbana, quando esta se encontra subutilizada ou abandonada.

Sendo assim, por se tratar do objeto de estudo da dissertação, foi destacado com mais profundidade o tema em seu capítulo seis, contextualizando-o com as competências institucionais do município previstas na Constituição Federal de 1988.

Dessa forma, no referido capítulo, constatou-se que, dentre as competências constitucionais do município, estão o planejamento e o controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, à luz do Art. 30, VIII da Constituição Federal de 1988. O principal vetor de planejamento e execução de tal política é o Plano Diretor Urbano, aprovado pela Câmara Municipal de Vereadores, sendo este obrigatório para as cidades com população de mais de vinte mil habitantes, cujo processo legislativo tem como requisito legitimador a realização prévia de audiências públicas e debates com a população da cidade, bem como com as associações representativas de seus segmentos sociais, à luz do quanto disposto no Art. 182, § 1º da Constituição Federal e do Art. 39, § 4º, I da Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

Ainda em relação ao capítulo seis, foi averiguado que a desapropriação para fins urbanísticos constitui um importante instrumento de política urbana, com vistas à intervenção do Estado na propriedade privada urbana subutilizada ou abandonada. O seu manejo é de competência exclusiva do município, considerando que a desapropriação para fins urbanísticos possui natureza dúplice, pois, de um lado possui caráter sancionatório pelo não cumprimento das normas e diretrizes previstas no Plano Diretor Urbano e, por outro lado, impede que se utilize a propriedade para fins de especulação imobiliária. Assim, satisfaz o bem-estar coletivo com a devida adequação do solo urbano e a compatibilização do imóvel à sua função social, à luz do quanto disposto no Art. 182 § 4º, III da Constituição Federal de 1988, e do Art. 8º do Estatuto da Cidade.

Pois bem, dentre os desdobramentos da questão urbana na cidade de Salvador pontuados no capítulo três desta dissertação, está a questão dos imóveis abandonados, conforme constatado na matéria do jornal A Tarde, de 24 de abril de 2016, juntada ao Anexo A, e em matéria recente publicada no site Bahia Notícias juntada ao Anexo D.

Sendo assim, o problema de pesquisa estabelecido foi em que medida a desapropriação para fins urbanísticos é utilizada pelo Poder Público Municipal da Cidade de Salvador em relação aos imóveis abandonados. Posto isso, considerando as matérias jornalísticas ora citadas, foi estabelecida, como hipótese, que o Poder Público Municipal da cidade de Salvador não utiliza de tal instrumento jurídico em relação aos imóveis abandonados localizados em seu território.

Nessa diretriz, o objetivo geral estabelecido foi analisar o grau de utilização desse instrumento jurídico pelo município de Salvador.

Em seguida, após o estabelecimento do problema, da hipótese e do objetivo geral, os procedimentos teórico-metodológicos foram estabelecidos no capítulo sete, os quais, face à natureza do objeto, foi utilizado o estudo de caso, sendo a unidade-caso a cidade de Salvador, cujo recorte temporal estabelecido foi o período de 1988 a 2016, ao passo que, a partir do ano de 1988, que o instituto jurídico da desapropriação para fins urbanísticos passou a ser previsto expressamente na Constituição Federal, e, a partir de 2001, no Estatuto da Cidade.

Vale ressaltar que foi utilizado como parâmetro para a pesquisa o Plano Diretor Urbano do Município de São Paulo de 2014 (Lei N° 16.050, de 31 de julho de 2014).

Posteriormente, com vistas à materialização da pesquisa, foi realizada a coleta de dados na base dos setores censitários do IBGE, momento em que o pesquisador se deparou com as limitações da pesquisa, à medida que o censo do IBGE é atualizado a cada 10 (dez) anos, sendo os Censos relativos ao recorte temporal da pesquisa, aqueles correspondentes aos anos de 1980, 1991, 2000 e 2010, e a próxima atualização prevista para o ano de 2020, o que, de certa forma, não inviabiliza a pesquisa, tendo em vista que esta, além de realizar um diagnóstico sobre o problema, propõe ações futuras para a sua resolução, visto que todo e qualquer trabalho acadêmico é suscetível de atualizações, críticas e melhoramentos.

Didaticamente, os objetivos específicos foram subdivididos em itens da parte empírica consubstanciados no capítulo oito, os quais, conforme verificado, foram todos atingidos, ressaltando que foram utilizadas para a análise e interpretação dos dados as categorias “espaço”, “território”, “lugar” e “função social da cidade”. Todas extraídas da fundamentação teórica.

Inicialmente, ao realizar-se a análise da evolução temporal dos imóveis abandonados na cidade, constatou-se que o Poder Público Municipal de Salvador não utiliza a desapropriação para fins urbanísticos para a resolução do problema dos imóveis abandonados em seu território, pois, conforme verificado nos resultados da pesquisa, constatou-se que, nesse intervalo de trinta anos, o quantitativo de imóveis abandonados passou do quantitativo 26.417 (vinte e seis mil, quatrocentos e dezessete) no ano de 1980, para 77.852 (setenta e sete mil, oitocentos e cinquenta e dois) no ano de 2010.

Posteriormente, ao realizar-se a pesquisa nos Planos Diretores Urbanos produzidos pelo município no referido período, a resposta ao problema é confirmada, à medida que somente no Plano Diretor Urbano de 2004 (Lei N° 6.586/2004) é que é verificada a previsão expressa do instituto jurídico da desapropriação para fins urbanísticos em seu Art. 130, considerando que, no Plano Diretor Urbano anterior, qual seja, o de 1985 (Lei N° 3.525/1985), não existia tal previsão.

Note-se que, no período de 2000 a 2010, o quantitativo de imóveis abandonados passou do quantitativo de 60.768 (sessenta mil, setecentos e sessenta e oito) para o quantitativo de 77.852 (setenta e sete mil, oitocentos e cinquenta e dois), e que, diferentemente do Plano Diretor Urbano de São Paulo de 2014, o Plano Diretor Urbano de Salvador de 2004, apesar de conter a previsão expressa da desapropriação para fins urbanísticos, esta se encontra desarticulada com políticas públicas de funcionalização desses imóveis.

Todavia, no Plano Diretor Urbano de 2008 (Lei N° 7.400/2008), já foram detectados avanços legislativos quanto ao tratamento da questão; pois, além da previsão expressa da desapropriação para fins urbanísticos em seu Art. 9°, §1°, I, a), foi averiguado que existe uma política expressa de redução do déficit habitacional na cidade em seu Art. 58, III, b), além da criação da Zona Especial de Interesse Social III (ZEI III) no Art. 78; Art. 79, III e Art. 80, III, § 2°, com vistas à utilização dos

imóveis abandonados ou subutilizados em tal zona para políticas de habitação de interesse social, considerando que este plano é anterior ao Plano Diretor Urbano de São Paulo de 2014, o qual foi utilizado na dissertação como parâmetro.

Por fim, quanto ao Plano Diretor Urbano de 2016 (Lei N° 9.069/2016), além de este conter a desapropriação para fins urbanísticos em seu Art. 285, I, a) e da manutenção da Zona Especial de Interesse Social – 3 (ZEIS -3) no Art. 166, III, destacou-se a previsão expressa de combate à especulação imobiliária no Art. 12, XX, d), a criação de um cadastro de imóveis adquiridos por desapropriação para fins de políticas de habitação de interesse social no Art. 52, III, além da criação de um sistema de informações para levantamento e atualização de imóveis abandonados, para fins de políticas de habitação de interesse social, conforme verificado em seu Art. 57, II.

Assim, contata-se que o Plano Diretor Urbano de 2016 em vigor, em comparação com os anteriores e até mesmo em relação Plano Diretor Urbano de São Paulo de 2014, é o que mais dispõe de mecanismos modernos de intervenção na problemática dos imóveis abandonados.

Ante o exposto, conclui-se que, apesar dos avanços institucionais previstos nos Planos Diretores Urbanos de 2004 e 2008 no que se refere à desapropriação para fins urbanísticos, do ponto de vista prático, não foram verificados avanços, tendo em vista o quantitativo de imóveis abandonados levantado nos Censos do IBGE no período de 2000 a 2010, dentro do qual vigoraram os referidos planos, o que confirma a hipótese previamente estabelecida, qual seja, que o poder público municipal da cidade de Salvador não utiliza a desapropriação para fins urbanísticos para a minoração do problema.

Outrossim, em que pese a previsão de mecanismos modernos no Plano Diretor Urbano de 2016, deve-se aguardar a atualização do censo do IBGE de 2020, para se verificar se tais instrumentos foram eficazes ou se foram realmente utilizados.

Posteriormente, foi verificado, através de estudos progressos sobre o tema, que a existência de imóveis abandonados nas cidades enseja inúmeros contratempos à coletividade, tais como especulação imobiliária, proliferação de

endemias (dengue, chikungunya, zika etc), problemas de segurança pública, riscos à incolumidade física dos transeuntes, dentre outros.

Sendo assim, foram averiguadas outras possibilidades de intervenção legal pelo município para a minoração do problema, e descobriu-se que o município de Salvador editou a Lei Municipal N° 8.553, de 20 de janeiro de 2014, a qual regulamentou em nível local o Art. 1.276 do Código Civil Brasileiro de 2002, onde se constatou que o instituto da arrecadação gratuita de imóveis vagos é a solução menos onerosa aos cofres públicos para a resolução do problema.

Em seguida, após o georreferenciamento dos dados relativos aos imóveis abandonados constantes nos Censos do IBGE de 1980, 1991, 2000 e 2010 na base cartográfica da cidade de Salvador, constou-se que, no referido período, ocorreu uma evolução significativa de imóveis abandonados em áreas nobres da cidade, notadamente nos subdistritos da orla marítima e no centro, a saber: Itapoã, Amaralina, Vitória, Brotas e Santo Antônio, potencializando a especulação imobiliária nesses locais, ao mesmo tempo em que nas áreas periféricas, quais sejam, nas do subúrbio ferroviário e do miolo, o aumento foi mais significativo, notadamente nos subdistritos de Paripe, Periperi, Plataforma, Penha, Pirajá, São Caetano, Valéria e São Cristóvão.

Pois bem, conforme exposto no capítulo três desta dissertação, constatou-se que o planejamento urbano de viés segregacionista atrelado aos interesses do capital imobiliário implementado ao longo das décadas na cidade de Salvador, ensejou a potencialização das desigualdades sociais e da pobreza em seu território.

Assim, a omissão do Estado em resolver a problemática dos imóveis abandonados, não se coaduna com direito à cidade, com a função social da propriedade urbana e com a função social da cidade, pois tais imóveis poderiam ser redirecionados para a implementação de políticas de habitação social, para a instalação de creches, escolas, postos de saúde e demais equipamentos de interesse público, sobretudo em áreas carentes de infraestrutura básica, onde habita grande parte da população de baixa renda.

Nessa diretriz, dentre as recomendações, sugere-se, para a resolução do problema, a utilização tanto das desapropriações ordinárias (por necessidade pública ou por utilidade pública) como da desapropriação para fins urbanísticos,

considerando que o Plano Diretor Urbano de Salvador de 2016 (Lei N° 9.069/2010) organizou, mediante procedimento de zoneamento, a Zona Especial de Interesse Social – 3 (ZEIS - 3), com vistas à utilização dos imóveis abandonados ou subutilizados constantes nessa área para fins de políticas de habitação de interesse social ou para satisfação de outras demandas da população local.

Todavia, considerando que as desapropriações, sejam elas por utilidade pública ou por necessidade pública, pressupõem justa e prévia indenização em dinheiro ao proprietário ou possuidor originário do imóvel, e que a desapropriação para fins urbanísticos pressupõe o pagamento por títulos da dívida pública com emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, tais instrumentos não deixam de ser onerosos para os cofres públicos, além da necessidade de observação de vários procedimentos burocráticos prévios para a efetiva implementação.

Assim, o instituto da arrecadação gratuita de imóveis urbanos vagos, regulamentado pela Lei Municipal n° 8.553, de 28 de janeiro de 2014, é a solução menos onerosa e mais célere para o município em relação às desapropriações, tendo em vista que o referido diploma legal estabelece a presunção absoluta de imóvel abandonado em seu Art. 5°, na hipótese de cessados os atos de posse do bem, quando o possuidor ou proprietário deixa de arcar com os ônus fiscais decorrentes da posse ou propriedade do imóvel.

Nesse sentido, utilizando o parâmetro adotado pela lei, o poder público do município de Salvador, já dispõe do quantitativo real atualizado dos imóveis abandonados na cidade no cadastro da dívida ativa do município, onde estão inscritos os devedores dos tributos municipais referentes a tais imóveis, prescindindo da atualização do censo do IBGE do ano de 2020.

Ante o exposto, pelos achados da pesquisa, conclui-se que o município de Salvador dispõe de mecanismos legais e institucionais suficientes e modernos para a resolução do problema dos imóveis abandonados em seu território. Todavia, os referidos mecanismos restarão inócuos, se inexistir intenção política para tanto.

REFERÊNCIAS

ALCOFORADO, Fernando. Projeto de Novo Modelo de Sociedade a ser Edificado no Futuro. **Revista do Instituto Geográfico e Histórico da Bahia**, Salvador, v. 110, p. 127-148, jan./dez. 2015.

ALMEIDA, Lucélia Oliveira. **a influência dos pressupostos da Teoria da Ecologia Criminal da Escola de Chicago para a Elaboração das Ações de Segurança Pública para o Centro Histórico de Salvador**. 2015. 36 f. Dissertação (Mestrado) – Segurança Pública, Justiça e Cidadania. Universidade Federal da Bahia – UFBA, Salvador, 2015.

ANTONELLO, C., GODOY, A. A Encruzilhada da Aprendizagem Organizacional: uma Visão Multiparadigmática. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 14, n. 2, art. 7, p. 310 - 332, mar./abr. 2010.

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana**. 11. ed. São Paulo: GEN, 2010.

ARAÚJO, Silvia Maria de; BRIDI, Maria Aparecida; MOTIM, Benilde Lenzi. **Sociologia: um olhar crítico**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2011.

BRASSEUL, Jaques. **História Econômica do Mundo: das origens aos subprimes**. 2. ed. Lisboa: Armand Colin, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 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. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 jul. 2001. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 22 jul. 2015.

_____. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe Sobre as Terras Devolutas do Império. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 20 set. 1850. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em: 22 jul. 2015.

_____. Decreto nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854. Manda executar a Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 30 jan. 1854. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm>. Acesso em: 22 jul. 2015.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, RJ: Assembleia Nacional Constituinte, 1934.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 jan. 2002. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 22 jul. 2015.

_____. Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 dez. 1979. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 22 jul. 2015.

_____. Decreto-Lei 3.365, de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre Desapropriações por Utilidade Pública. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Rio de Janeiro, RJ, 21 jun. 1941. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-lei/Del3365.htm>. Acesso em: 22 jul. 2015.

_____. Lei 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 10 set. 1962. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4132.htm>. Acesso em: 22 jul. 2015.

_____. Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a Regulamentação dos Dispositivos Constitucionais Relativos à Reforma Agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 fev. 1993. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm>. Acesso em: 22 jul. 2015.

BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. 2. ed. São Paulo: Edições 70, 2012.

BOAVENTURA, Edivaldo Machado. **Metodologia da Pesquisa**: Monografia, Dissertação, Tese. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. **Como Ordenar as Ideias**. 11. ed. São Paulo: Ática, 2004.

BOBBIO, Norberto. **Da Estrutura à Função. Novos Estudos da Teoria do Direito**. 3. ed. São Paulo: Manole, 2010.

_____. **Direito e Poder**. 10. ed. São Paulo: Unesp, 2010.

_____. **Estado, Governo e Sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRITO, Edvaldo. **Reflexos Jurídicos da Atuação do Estado no Domínio Econômico**: Desenvolvimento Econômico e Bem-Estar Social. São Paulo: Saraiva, 1982.

CARDOSO, Fernanda Lousada. **Direito Urbanístico**. 3. ed. Salvador: Juspodivm, 2014.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A Cidade**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 1997.

_____. **O Lugar No/Do Mundo**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1997.

CARVALHO, Inaiá Moreira (Org.); PEREIRA, Gilberto Corso (Org.). **Como Anda Salvador e Sua Região Metropolitana**. 2. ed. Salvador: Edufba, 2008.

_____. As “Cidades” de Salvador. **Como Anda Salvador e Sua Região Metropolitana**. Salvador: Edufba, p. 81-107, 2008.

CASTELLS, Manuel. **A Questão Urbana**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2010.

CASTILHO, Cláudio Jorge Moura de. Espaço turístico e Representações Sociais: Permanência ou Mudança da Realidade Existente. **Cadernos do Ceas**. Salvador, p. 47-60, 2001.

CASTEL, Robert. **As Metamorfoses da Questão Social**. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

CLAVAL, Paul. **A Geografia Cultural**. Florianópolis: UFSC, 2001.

CORBUSIER, Le; GIRAUDOUX, Jean. **A Carta de Atenas**. São Paulo: Hucitec, 1993.

COSTA, Fábio Rodrigues; ROCHA, Márcio Mendes. Geografia: Conceitos e Paradigmas-Apontamentos Preliminares. **Revista de Geografia, Meio Ambiente e Ensino**, v. 1, n. 2, 2011.

CUNHA JÚNIOR, Dirley Da. **Controle Judicial das Omissões do Poder Público**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

_____. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2008.

DESCARTES, René. **Discurso do Método**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DE CASTRO, Iná Elias (Org.); GOMES, Paulo César da Costa (Org.); CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Geografia: conceitos e temas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

ECO, Umberto. **Como se Faz Uma Tese**. 25. ed. São Paulo: Perspectiva, 1932.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de Metodologia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FERNANDES, Ana. O EPUCS e a Cidade do Salvador nos Anos 40: Urbanismo e interesse público. In. Encontro Nacional da ANPARQ, 1., 2010. **Anais...** 2010.

FREITAS, Vladimir Passos de. A Perda da Propriedade Abandonada com Valor Histórico. **MPMG Jurídico**, 2013.

GIL, Antônio Carlos. **Estudo de caso**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOODE, W.; HATT, P. **Métodos em pesquisa social**. São Paulo: Nacional, 1972.

GORDILHO-SOUZA, Ângela. **Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do Século XXI**. 2. ed. Salvador: Edufba, 2008.

_____. Favelas, invasões e ocupações coletivas nas grandes cidades brasileiras – (re)qualificando a questão para Salvador-BA. **Cadernos Metrópole**, n. 5, p. 63-89, 2001.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1988**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

HARVEY, David. **A condição Pós-Moderna**. 25. ed. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2014.

_____. **A justiça social e a cidade**. 4. ed. São Paulo: Hucitec, 1978.

_____. **A produção capitalista do espaço**. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Sinopse de Setores do IBGE**. Disponível em: <www.censo2010.ibge.gov.br/sinopseporsetores>. Acesso em: 11 nov. 2016.

_____. **Informações Sobre o Município de Salvador/BA**. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/v3/cidades/municipio/2927408>>. Acesso em: 11 nov. 2016.

_____. **Base de Informações do Censo Demográfico 2010: Resultados da Sinopse por Setor Censitário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. **Base de Informações do Censo Demográfico 2010: Resultados por Universo por Setor Censitário**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

LARAIA, Roque de Barros. **Cultura: um conceito antropológico**. 9. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

LEAL, Roberto Gesta. **Função social da propriedade e da cidade no Brasil: aspectos jurídicos e políticos**. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 3. ed. São Paulo: Moraes Ltda, 1985.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil e outros escritos: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2006.

LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; PRESOTTO, Zélia Maria Neves. **Antropologia: uma introdução**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole da periferia do capitalismo. ilegalidade, desigualdade e violência**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 2010.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto Comunista**. 7. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

MAFFINI, Rafael. **Direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MALUF, Said. **Teoria Geral do Estado**. 9. ed. São Paulo: Sugestões Literárias S/A, 1978.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do Princípio da Igualdade**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Martires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MENDES, Luís. Cidade Pós-Moderna, Gentrificação e a Produção Social do Espaço Fragmentado. **Cadernos MetrÓpole**, v. 13, n. 26, p. 473-495, 2011.

MENDONÇA, Gismália Marcelino. **Manual de normalização para apresentação de trabalhos acadêmicos**. 3. ed. Salvador: Unifacs, 2013.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.); GOMES, Suely Ferreira Deslandes. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 34. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

PEDRÃO, Fernando. **Economia, política e poder na periferia globalizada**. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2009.

POLANIY, Karl. **A grande transformação: as origens de nossa época**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

PRADO, Patrícia; COHEN, Eric. Transferência de Conhecimento e Lições Aprendidas no desenvolvimento de projetos: um estudo de caso para compreensão do processo. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA-SEGET, 9., 2012. **Anais...** 2012.

QUINTANEIRO, Tania; BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira; OLIVEIRA, Márcia Gardênia Monteiro de. **Um toque de clássicos**. 2. ed. Belo Horizonte: UFMG, 1995.

RIBEIRO, Luana. À Espera de Desapropriação, Casarão de Azulejos tem Peças Retiradas. **Site Bahia Notícias**. Seção Página Inicial. Disponível em: <http://www.bahianoticias.com.br/noticia/202273-museu-da-musica-a-espera-de-desapropriacao-casarao-de-azulejos-tem-pecas-retiradas.html?utm_source=principal&utm_medium=link&utm_campaign=destaques>. Acesso em: 01 fev. 2017.

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ROCHA, César Henrique Barra Rocha. **Geoprocessamento: tecnologia transdisciplinar**. 3. ed. Juiz de Fora: UFJF, 2007.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na Era das Finanças**. São Paulo: Travessa, 2016.

ROUSSEAU, Jean Jaques. **Do Contrato Social**. Rio de Janeiro: Abril, 1999.

SACK, Robert. **Human territoriality**. Cambridge: Cambridge Press, 1986.

SALVADOR. Lei nº 3.525. Dispõe Sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador para o período até 1992 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Salvador/BA**, Salvador, BA, 1985.

_____. Lei nº 6.586, de 03 de agosto de 2004. Dispõe Sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Salvador/BA**, Salvador, BA, 03 ago. 2004, p. 2-21.

_____. Lei nº 7.400, de 23 de fevereiro de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2007 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Salvador/BA**, Salvador, BA, 23 fev. 2008, p. 4-55.

_____. Lei nº 8.553, de 28 de janeiro de 2014. Dispõe sobre a Arrecadação e a Encampação de Imóveis Urbanos Abandonados no Município de Salvador e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Salvador/BA**, Salvador, BA, 28 jan. 2014. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=265052>>. Acesso em: 17 jan. 2017.

SAMPIERI, Roberto Hernández; COLLADO, Carlos Fernández; LUCIO, María Del Pilar Baptista. **Metodologia da pesquisa**. 5. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

SANTOS, Luiz Carlos dos. **Tópicos sobre Educação, Metodologia da Pesquisa Científica, Contabilidade, Direito, Administração e Economia**. Salvador: Quarteto, 2007.

SANTOS, Milton. **Pensando o espaço do homem**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2009.

_____. **Técnica, Espaço, tempo:** globalização e meio técnico-científico informacional. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2008.

_____. **Espaço do cidadão.** 4. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

SCHERER, Rebeca. **Notas sobre planejamento e método.** FAU, 1995.

SECRETARIA DA GESTÃO URBANA. **Lei nº 16.050/2014.** Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo. Disponível em: <gestãourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2017.

SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO E URBANISMO – SEDUR. **Sistema de Informações Municipais – SIM.** Disponível em: <http://www.sim.salvador.ba.gov.br//index.php?option=com_content&task=blogsection&id=7&Itemid=27>. Acesso em 16 jan. 2017.

SILVA, Yuri. Edifícios Abandonados Abrigariam 50 mil. **Jornal A Tarde**, Salvador, 24 abr. 2016. Caderno Salvador e Região Metropolitana, p. A 4.

SINGER, Paul. **A economia política da urbanização.** 3. ed. São Paulo: Contexto, 1990.

SOARES, Alcides Ribeiro. **Economia política:** uma introdução à leitura de “O Capital”. 2. ed. São Paulo: Global Editora, 1985.

SOARES, Antônio Mateus de C. Territorialização e pobreza em Salvador-Ba. **Est. Geogr.: Rev. Eletrôn. Geogr**, v. 4, n. 2, p. 17-30, 2006.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. Cidade: Lugar e Geografia da Existência. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 4, 1997. **Anais...** 1997.

SPINOLA, Noélio Dantaslé. **A trilha perdida:** caminhos e descaminhos do desenvolvimento baiano no Século XX. 2. ed. Salvador: Unifacs, 2009.

SOJA, Edward. **Geografias pós-modernas:** a reafirmação do espaço na teoria social crítica. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1993.

STAKE, Robert E. **A arte da investigação com estudos de caso.** 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2012.

SUPERINTENDÊNCIA DE CONTROLE E ORDENAMENTO DO SOLO DO MUNICÍPIO – SUCOM. **Lei nº 9.069 /2016.** Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/LEI-n.-9.069-PDDU-2016.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2017.

SZMRECSÁNYI, Maria Irene de QF. A Macrometrópole Paulistana: 1950-2004. **História econômica da cidade de São Paulo.** São Paulo: Ed. Globo, p. 116-143, 2004.

TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

TZU, Sun. **A arte da guerra**. 20. ed. São Paulo: Editora Pensamento, 1995.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman Editora LTDA, 2015.

ANEXO A – MATÉRIA DO JORNAL ATARDE DE 24 DE ABRIL DE 2016

ANEXO B – NOTICIA TÉCNICA DO IBGE

**ANEXO C – PLANO DIRETOR URBANO DA CIDADE DE SALVADOR/BA DE
1985 (LEI N° 3.525/1985)**

ANEXO D – MATÉRIA DO SITE BAHIA NOTÍCIAS DE FEVEREIRO DE 2017