



MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E URBANO

ANDRÉA MARIA PIGNATTI

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À MORADIA DIGNA
IMPLANTADAS NO MUNICÍPIO DE UNA/BA APÓS A EDIÇÃO DA LEI
13.465/2017**

Salvador
2023

ANDRÉA MARIA PIGNATTI

**AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À MORADIA DIGNA
IMPLANTADAS NO MUNICÍPIO DE UNA/BA APÓS A EDIÇÃO DA LEI
13.465/2017**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador – UNIFACS como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Márcia Maria Couto Mello.

Salvador
2023

Ficha catalográfica

Pignatti, Andréa Maria

As políticas públicas de acesso à moradia digna implantadas no Município de Una/BA após a edição da Lei 13.465/2017. / Andréa Maria Pignatti. – Salvador: UNIFACS, 2023.

163 f.: il.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano da Universidade Salvador – UNIFACS, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Márcia Maria Couto Mello.

1. Habitação. 2. Moradia. 3. Regularização fundiária urbana. 4. Una - Bahia. 5. Políticas públicas. I. Mello, Márcia Maria Couto, orient. II. Título.

CDD: 728.98142

ANDRÉA MARIA PIGNATTI

AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO À MORADIA DIGNA IMPLANTADAS NO MUNICÍPIO DE UNA/BA APÓS A EDIÇÃO DA LEI 13.465/2017

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Urbano (PPDRU) da UNIFACS - Universidade Salvador, como requisito parcial à obtenção do grau do título de Mestre em Desenvolvimento Regional e Urbano, aprovada pela seguinte banca examinadora:

Márcia Maria Couto Mello – Orientadora _____
Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia - UFBA
UNIFACS - Universidade Salvador

Ana Licks Almeida Silva _____
Doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Federal da Bahia (UFBA)
UNIFACS Universidade Salvador - Ânima Educação

Liliane Ferreira Mariano da Silva _____
Doutora em L'Etudes de l'Amérique Latine pela Université Sorbonne Nouvelle - Paris
III, França
Universidade Estadual da Bahia - UNEB

Salvador, de de 2023.

*Ao meu cachorrinho, Billy Bola Biloca,
companheiro de escrita.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por sua existência em minha vida, por me permitir cursar essa tão sonhada pós-graduação. Não tenho dúvidas que muitos caminhos foram abertos pela sua presença em minha vida, até mesmo nos momentos em que dele me esqueci.

Agradeço ao Eugenio, ao Cauê, ao Igor e ao Vitor, homens da minha vida, meu coração pulsando fora de mim, por serem sempre meu porto seguro.

À mamãe, à Ale e à Didi, mulheres de força que me inspiram.

À Karol, grande incentivadora nessa jornada.

À Ju que me apoiou na pesquisa.

Ao Lucas e ao Caio, colaboradores do Registro de Imóveis de Una e ao Sandro e à Giovane, servidores municipais que me ajudaram na coleta de dados.

Ao Eduardo Tourinho chefe do cartório eleitoral da 116ª Zona Eleitoral pelos dados fornecidos.

Às professoras integrantes da banca examinadora, Dra. Ana Licks de Almeida Silva e Dra. Liliane Ferreira Mariano da Silva que, com suas observações construtivas, me tiraram da zona de conforto.

E, por fim, agradeço à professora Dra. Marcia Maria Couto Mello que me orientou, incentivou e compreendeu as minhas limitações.

“Eu denomino que a favela é o quarto de despejo de uma cidade. Nós, os pobres, somos os trastes velhos”.

Carolina Maria de Jesus.

RESUMO

Buscou-se nesta pesquisa discorrer sobre as políticas públicas implantadas em núcleos urbanos informais, que garantam o direito à moradia digna, que é o mesmo que moradia adequada e encontram-se relacionadas com o direito à cidade, no âmbito da Regularização Fundiária Urbana. Iniciou-se com um breve histórico sobre o surgimento do Direito Urbanístico, a constitucionalização do direito à moradia e as análises do Estatuto da Cidade e o conceito de Plano Diretor. Em seguida discorreu-se sobre a urbanização do município de Una, localizado no estado da Bahia, suas leis orçamentárias e os investimentos realizados no desenvolvimento urbano da cidade, extraíndo-se dois índices, o percentual de investimento e o de regularização jurídica dos imóveis. Como resultado, esperava-se responder positivamente ou negativamente sobre a existência de um programa de regularização fundiária plena no município de Una.

Palavras-chave: Moradia digna; regularização fundiária urbana; núcleo urbano informal.

ABSTRACT

It has been the focus on this research discourse regarding the public policies implemented in informal urban nuclei, which guarantees the right for decent housing that is the same as adequate housing and which are related to the right to the city, in the Urban Land Regularization scope. It starts with a brief history concerning the emergence of Urbanistic Law, the constitutionalisation to the housing right and the analysis of the City Statute and the City Plan. Next it is expatiated regarding the urbanization of the municipality of Una, located in the state of Bahia, its budget legislation and investments done in the city's urban development, extracting 2 indexes, the percentage of investment and the real estate legal regularization. As a result, it was expected to answer positively or negatively regarding the existence of a full land regularization in the municipality of Una.

Key words: Decent housing; urban land regularization; informal urban nuclei.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Mapa do Estado da Bahia. Localização de Una	21
Figura 2 - Título INCRA – PIC Una	67
Figura 3 - Perímetro Urbano da Lei 572	72
Figura 4 - Una em dezembro de 1969.....	74
Figura 5 - Una em dezembro de 1995.....	74
Figura 6 - Una em maio de 2010.....	75
Figura 7 - Una em setembro de 2022.....	75
Figura 8 - Cláusula resolutiva.....	76
Figura 9 - Colônia em dezembro de 1969	77
Figura 10 - Colônia em dezembro de 1985	78
Figura 11 - Colônia em maio de 2010	78
Figura 12 - Colônia em junho de 2022	79
Figura 13 - Comandatuba em dezembro de 1985	80
Figura 14 - Comandatuba em julho de 2008	81
Figura 15 - Comandatuba em fevereiro de 2010	81
Figura 16 - Comandatuba em setembro de 2022	82
Figura 17 - Porto de Pedras em 1920	83
Figura 18 - Vila de Cachoeirinha	83
Figura 19 - Pedras em junho de 2007	84
Figura 20 - Pedras em junho de 2007	84
Figura 21 - Pedras em setembro de 2022	85
Figura 22 - Lençóis em dezembro de 1985	86
Figura 23 - Lençóis em julho de 2021	86
Figura 24 - Receita PPA 2018/2021	92
Figura 25 - Índice de investimento PPA 2018/2021	124
Figura 26 - Casas Populares do Programa Minha Casa Minha Vida, FAR.....	138
Figura 27 - Estação de Tratamento de Água e Esgoto, controlado pela Embasa... 138	
Figura 28 - Trechos ao longo do Ribeirão do Tony, localizado no Bairro Marcel Ganem, sendo possível observar durante todo o percurso despejo em local aberto dos dejetos das residências	138
Figura 29 - Trechos ao longo do Rio Aliança. Palafitas não removidas	140
Figura 30 - Trechos ao longo do Rio Aliança	140
Figura 31 - Trechos ao longo do Rio Aliança	141
Figura 32 - Trechos ao longo do Rio Aliança	141
Figura 33 - Novo Terminal Rodoviário, construído e sem uso	142

Figura 34 - Card do Programa e Anfiteatro.	142
Figura 35 - Quadra poliesportiva abandonada.	143
Figura 36 - Caminho da tubulação de esgoto e o escoamento no Ribeirão do Tony	144
Figura 37 - Praça de requalificação do Bairro Antônio Andrade, onde foi construída uma área esportiva com quadras de areia e academia pública para prática de exercícios.....	144
Figura 38 - Equipamentos públicos de ginástica no Bairro Urbis.....	145
Figura 39 - Quadra esportiva e arena de futevôlei na Rua Principal do Distrito de Comandatuba. Entregue em 2022, junto com a intervenção urbanística feita na praça São Sebastião.....	145
Figura 40 - Pavimentação do Bairro Marcel Ganem.....	147
Figura 41 - Escadaria que liga o Bairro Marcel Ganem ao Bairro Sucupira.....	147
Figura 42 - Escadaria do Bairro Antônio Andrade	148
Figura 43 - Escadarias Bairro Sucupira. Fonte: elaboração da autora, 2023.....	148
Figura 44 - Quadra Poliesportiva Comandatuba	149
Figura 45 - Revitalização Praça São Sebastião	149
Figura 46 - Farol em Pedras. Imagens extraídas pela autora em março de 2023 ..	150
Figura 47 - Revitalização do Cais e da Igreja em Pedras	151

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Comparativo entre as Leis da Reurb	56
Quadro 2 - Evolução histórica	64
Quadro 3 - Quadro comparativo - projetos instituídos pelo Plano Diretor - obras que foram concluídas x aquelas que não saíram do papel.....	152

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Cadastro Municipal x Registro Cartório	69
Tabela 2 - Orçamento Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio	94
Tabela 3 - Orçamento Secretaria municipal de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer ..	94
Tabela 4 - Orçamento Secretaria municipal de Governo, Administração e Planejamento	95
Tabela 5 - Orçamento Secretaria municipal de Governo, Administração e Planejamento	96
Tabela 6 - Orçamento sem o serviço de limpeza pública	97
Tabela 7 - PPA 2022/2025	97
Tabela 8 - Orçamento da Secretaria de Desenvolvimento Social.....	98
Tabela 9 - Orçamento da Secretaria municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer	99
Tabela 10 - Orçamento da Secretaria municipal de Governo, Administração e Planejamento	100
Tabela 11 - Orçamento da Secretaria municipal de Governo, Administração e Planejamento	100
Tabela 12 - Orçamento sem a despesa do serviço público de limpeza urbana	101
Tabela 13 - Comparativo PPA 2018/2021 e PPA 2022/2025	101
Tabela 14 - Simulação reajuste PPA.....	102
Tabela 15 - Orçamento LOA 2018	103
Tabela 16 - Comparativo PPA 2018 e LOA, na pasta secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio	104
Tabela 17 - Comparativo PPA 2018 e LOA, na pasta secretaria de Governo, Administração e Planejamento.....	105
Tabela 18 - Comparativo PPA 2018 e LOA, na pasta Secretaria de Governo, Administração e Planejamento.....	106
Tabela 19 - Percentual de investimento na pasta Secretaria de Governo, Administração e Planejamento, sem o serviço de limpeza urbana	107
Tabela 21 - Comparativo PPA 2018 e LOA 2018	108
Tabela 22 - Orçamento LOA 2019	109
Tabela 23 - Comparativo PPA 2019 e LOA, na pasta secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio	110
Tabela 24 - Comparativo PPA 2019 e LOA, na pasta secretaria de Governo, Administração e Planejamento.....	111
Tabela 25 - Comparativo PPA 2019 e LOA, na pasta secretaria de Governo, Administração e Planejamento.....	112
Tabela 26 - Comparativo PPA 2019 e LOA, na pasta secretaria de Governo, Administração e Planejamento.....	112

Tabela 27 - Percentual de investimento na pasta Secretaria de Governo, Administração e Planejamento, sem o serviço de limpeza urbana.....	113
Tabela 28 - Comparativo PPA 2019 e LOA, na pasta secretaria de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer.....	113
Tabela 29 - Comparativo PPA 2019 e LOA 2019	114
Tabela 30 - Orçamento LOA 2020	114
Tabela 31 - Comparativo PPA 2020 e LOA, na pasta secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio.....	115
Tabela 32 - Comparativo PPA 2020 e LOA, na pasta secretaria de Governo, Administração e Planejamento.....	116
Tabela 33 - Comparativo PPA 2020 e LOA, na pasta secretaria de Governo, Administração e Planejamento.....	117
Tabela 34 - Comparativo PPA 2020 e LOA, na pasta secretaria de Governo, Administração e Planejamento.....	117
Tabela 35 - Percentual de investimento na pasta Secretaria de Governo, Administração e Planejamento, sem o serviço de limpeza urbana.....	118
Tabela 36 - Comparativo PPA 2020 e LOA, na pasta secretaria de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer.....	118
Tabela 37 - Comparativo PPA 2020 e LOA 2020	119
Tabela 38 - Orçamento LOA 2021	119
Tabela 39 - Comparativo PPA 2021 e LOA, na pasta secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio.....	120
Tabela 40 - Comparativo PPA 2021 e LOA, na pasta secretaria de Governo, Administração e Planejamento.....	121
Tabela 41 - Comparativo PPA 2021 e LOA, na pasta secretaria de Governo, Administração e Planejamento.....	122
Tabela 42 - Percentual de investimento na pasta Secretaria de Governo, Administração e Planejamento, sem o serviço de limpeza urbana.....	122
Tabela 43 - Comparativo PPA 2021 e LOA, na pasta secretaria de Governo, Administração e Planejamento.....	123
Tabela 44 - Comparativo PPA 2021 e LOA 2021	123
Tabela 45 - Orçamento para festejos	125
Tabela 46 - Orçamento 2022	126
Tabela 47 - Comparativo PPA 2022 e LOA, na pasta secretaria de Desenvolvimento Social.....	127
Tabela 49 - Comparativo PPA 2022 e LOA, na pasta secretaria de Governo Administração e Planejamento.....	128
Tabela 50 - Percentual de investimento na pasta Secretaria de Governo, Administração e Planejamento, sem o serviço de limpeza urbana.....	129
Tabela 51 - Percentual de investimento na pasta Secretaria de Governo,	

Administração e Planejamento, sem o serviço de limpeza urbana	130
Tabela 52 - Comparativo PPA 2022 e LOA 2022	130
Tabela 53 - Orçamento 2023	131
Tabela 54 - Comparativo PPA 2023 e LOA, na pasta secretaria de Desenvolvimento Social	132
Tabela 55 - Comparativo PPA 2023 e LOA, na pasta secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer.....	132
Tabela 56 - Comparativo PPA 2023 e LOA, na pasta secretaria de Governo Administração e Planejamento.....	133
Tabela 57 - Percentual de investimento na pasta Secretaria de Governo, Administração e Planejamento, sem o serviço de limpeza urbana.....	134
Tabela 58 - Comparativo PPA 2023 e LOA 2023	134
Tabela 59 - Índice de dotação orçamentária dos órgãos: Gabinete do Prefeito, Procuradoria e Vice-prefeito.....	136
Tabela 60 - Orçamento para festejos	137

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AM	Amazonas
AMGRA	Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Rio Grande
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
Art.	Artigo
Art.	Artigo
BA	Bahia
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CDC	Comissão de Defesa do Consumidor
CDEIC	Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio
CDU	Comissão de Desenvolvimento Urbano
CE	Ceará
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal
CEPLAC	Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira
CIMA	Consórcio Intermunicipal da Mata Atlântica
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
DF	Distrito Federal
DUDH	Declaração Universal dos Direitos Humanos
EC	Estatuto da Cidade
ENAP	<i>Escola Nacional de Administração Pública</i>
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FJP	Fundação João Pinheiro
FMAC	Fábrica de Artefatos de Concreto
FMC	Fundação Milton Campos
GO	Goiás
hab/km ²	habitantes por quilômetro quadrado

IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LDU	Lei do Desenvolvimento Urbano
LOA	Lei Orçamentária Anual
MG	Minas Gerais
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MP	Medida Provisória
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PD	Plano Diretor
PDMs	Planos Diretores Municipais
PDU	Plano Diretor Urbano
PE	Pernambuco
PFL	Partido da Frente Liberal
PIC	Projetos Integrados de Colonização
PL	Projeto de Lei
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMCMV	Programa Minha Casa Minha vida
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPB	Partido do Povo Brasileiro
PPDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
REURB	Regularização Fundiária Urbana
RJ	Rio de Janeiro
RN	Rio Grande do Norte

SC	Santa Catarina
SDH/PR	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SECOVI/SP	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo
SEGOV	Secretaria de Governo, Administração e Planejamento
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SINAPI	Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil
SNPU	Secretaria Nacional de Programas Urbanos
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
USP	Universidade de São Paulo
WGS	World Geodetic System
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	20
CAPÍTULO I – A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO E O DIREITO À MORADIA	24
1.1 SURGIMENTO DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO	24
1.2 O DIREITO URBANÍSTICO CONSTITUCIONALIZADO	25
1.3 O DIREITO À MORADIA.....	29
1.4 LEI 10.257/2001 – ESTATUTO DA CIDADE	33
1.5 ANÁLISE DO ESTATUTO DA CIDADE	40
1.6 O PLANO DIRETOR	42
CAPÍTULO II – POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	45
2.1 LEI FEDERAL 11.977/2009	45
2.2 LEI FEDERAL 13.465/2017	50
2.3 O DIREITO À CIDADE	58
CAPÍTULO III – LEVANTAMENTO HISTÓRICO DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE UNA/BA	62
3.1 ORIGEM DA CIDADE DE UNA	62
3.1.1 Levantamento cartorário, municipal e o perímetro urbano de Una/BA	68
3.1.1.1 Centro Urbano de Una	71
3.1.1.2 Distrito de Colônia	76
3.1.1.3 Distrito de Comandatuba.....	79
3.1.1.4 Distrito de Pedras.....	82
3.1.1.5 Lençóis.....	85
3.2 PLANO DIRETOR DE UNA	87
3.3 ORÇAMENTO PÚBLICO: LDO, LOA E PPA.....	90
3.3.1 PPA de Una	92
3.3.1.1 PPA Quadriênio 2018 – 2021	92
3.3.1.2 Quadriênio PPA 2022 – 2025.....	97
3.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO	102
3.3.3 Lei Orçamentária Anual – LOA	103
3.3.3.1 LOA 2018	103
3.3.3.2 LOA 2019.....	108
3.3.3.3 LOA 2020	114
3.3.3.4 LOA 2021	119
3.3.3.5 LOA 2022.....	125

3.3.3.6 LOA 2023.....	130
3.4 ESTÁGIO ATUAL DA URBANIZAÇÃO DE UNA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS.....	137
3.4.1 Ações prioritárias previstas no PD	137
3.4.2 Projetos Estratégicos	139
3.4.2.1 Urbanização as margens do Rio Aliança.....	139
3.4.2.2 Implantação de teatro, Casa dos Conselhos e Centro de Convenções.	142
3.4.2.3 Revitalização do ginásio de esportes	143
3.4.2.4 Revitalização do Ribeirão do Tony	143
3.4.2.5 Implantação de Centros Esportivos nucleados.....	144
3.4.2.6 Reestruturação do Sistema Viário	145
3.4.2.7 Revitalização nos distritos	148
CONSIDERAÇÕES FINAIS	153
REFERÊNCIAS	157

INTRODUÇÃO

A urbanização nas cidades brasileiras se deu de forma acelerada e, em certa medida, não superou algumas características do período colonial e imperial, marcadas pela concentração de terra, traduzindo para o espaço urbano, a alocação na periferia dos menos favorecidos. Segundo o *Relatório Brasileiro para o Habitat III* (IPEA, 2016), em 50 anos, de 1960 a 2010, o Brasil urbano cresceu 402%, passando de 32 milhões para 160 milhões de pessoas.

O processo de urbanização brasileiro é marcado pela concentração populacional nas grandes cidades e marginalização das classes mais pobres. Segundo Maricato (2018), nas maiores cidades brasileiras boa parte da população vive em favelas: 1/5 nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, 1/3 nas cidades de Salvador e Fortaleza, já em Recife, 40% da população mora em favelas. Nas pequenas cidades a situação se repete, núcleos informais surgem como uma alternativa mais barata de habitação. Cidades inteiras marcadas pela falta de infraestrutura e ilegalidade jurídica de suas habitações, a exemplo do município de Una/BA, foco desse estudo.

Há muito tem-se discutido o direito à cidade e à moradia digna. Ambos os temas se correlacionam e dizem respeito ao déficit habitacional em seu aspecto qualitativo. Por moradia digna, para efeito desta pesquisa, compreende-se que são aquelas habitações que possuem condição de habitabilidade, localização, acessibilidade, disponibilidade de serviços básicos, segurança da posse, entre outros.

Não há dúvidas que falta habitações suficientes para os cidadãos brasileiros, especialmente para a população de baixa renda. Levantamento realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2021, p.147) aponta que o déficit nacional habitacional quantitativo¹, em 2019, seria de 5.876.699 unidades. Mas se até o momento não se produziu habitações necessárias e o déficit de habitações cresce à medida que a população aumenta, de nada adianta dizer que quem vive em favelas ou assentamentos informais deve ser removida. Vale salientar que boa parte dessas

¹ Conforme relatório de metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP, 2021, p. 14), para o relatório Déficit Habitacional no Brasil, o déficit habitacional qualitativo tem caráter de dimensionamento e/ou qualificação das habitações que deveriam ser substituídas por serem inadequadas, além da ampliação do estoque de habitações.

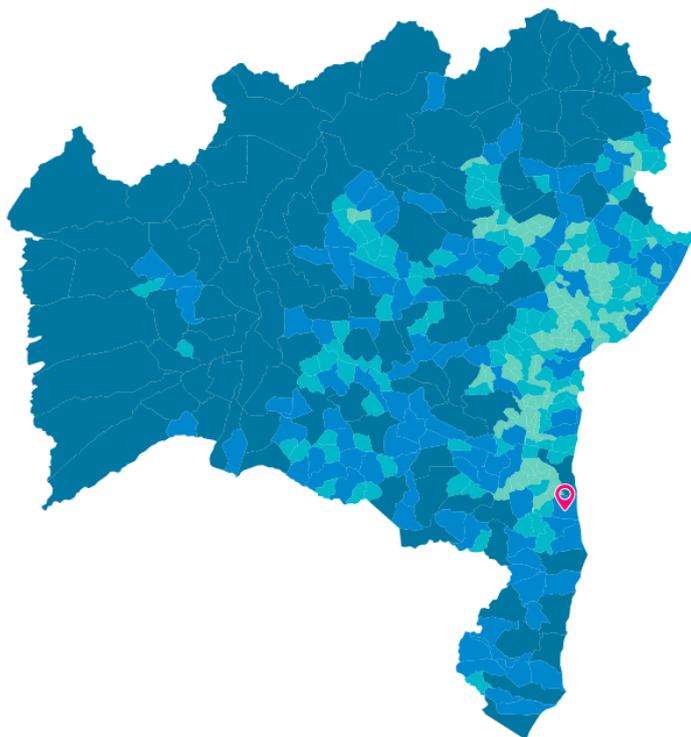
pessoas estão inseridas naquele núcleo e, se não há risco em sua permanência, não parece plausível existir políticas de remoção.

Nesse sentido, a discussão relacionada à favelização das cidades ganhou nova perspectiva. Ao invés de promover políticas de remoção, passou-se a investir na revitalização desses núcleos, promovendo a urbanização das favelas, proporcionando dignidade a seus moradores, negligenciados pelas políticas públicas, sempre voltadas a atender as necessidades do mercado imobiliário.

A Lei 13.465/17 – Lei da Regularização Fundiária Urbana (Reurb) procurou facilitar a regularização fundiária, ultrapassando os aspectos jurídicos da titulação, contemplando medidas urbanísticas, ambientais e sociais. A par das polêmicas que norteiam a edição da nova lei, não se pretende uma análise jurídica, mas a observação das políticas públicas implementadas após a edição do novo marco legal.

O marco espacial desta pesquisa é o município de Una, localizado na mesorregião do sul baiano, pertencente na microrregião de Ilhéus e Itabuna. Confronta-se ao norte com Ilhéus e ao sul com Canavieiras, conforme figura 1. Fundado em 02 de agosto de 1890, possui extensão territorial de 1.126,733km², população de 24.106 habitantes (IBGE, 2010) e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) baixo, de 0,560 (PNUD, 2010).

Figura 1 - Mapa do Estado da Bahia. Localização de Una



Fonte: IBGE (2010).

O município foi escolhido por ser o local onde a pesquisadora exerce sua função delegada de registradora de imóveis da Comarca. A proposta é ultrapassar a análise da regularização fundiária sob o viés exclusivamente jurídico, tendo em vista que o acesso à moradia digna é, também, o acesso à cidade urbanizada, com infraestrutura, saneamentos básico e serviços públicos, além da titulação, é claro, pois apenas com a regularização jurídica podemos reconhecer como cidadãos os moradores dessas áreas (MARICATO, 2018, p.6).

Desta forma, pretendeu-se discorrer sobre o histórico da constitucionalização do Direito à moradia, o surgimento do direito urbanístico e a legislação sobre regularização fundiária, com o propósito de situar o leitor no caminho percorrido pela legislação brasileira na proteção do acesso à moradia. Na sequência, correlacionou-se a atual ocupação urbana com o processo de urbanização do município de Una, avaliando quais foram as políticas públicas implementadas para a concretização do acesso à moradia digna. A análise foi feita a partir das propostas firmadas no Plano Diretor.

No intuito de responder quais os programas de urbanização integram as políticas públicas do município foi analisado o orçamento público a partir do ano de 2018, estabelecido como marco temporal desta pesquisa a edição da Lei 13.465, de 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017). Como forma de averiguar os percentuais de investimentos em urbanização, adotou-se como índice o valor total atribuído aos programas de desenvolvimento urbano comparados à totalidade da receita do município em cada ano fiscal.

Uma das facetas do acesso à moradia digna é a urbanização dos núcleos informais, dotando-os de infraestrutura e inserindo-os à cidade. Fez-se, assim, além do levantamento do orçamento fiscal, o registro fotográfico de determinados pontos da cidade, especialmente daqueles compromissos firmados no Plano Diretor. A outra face do acesso à moradia digna é a situação jurídica dos imóveis urbanos. A pesquisa se propôs a realizar levantamento dos imóveis urbanos matriculados no Registro de Imóveis e dos cadastros imobiliários constantes do setor de Tributos do município.

Tem-se como objetivo geral a análise das políticas públicas de acesso à moradia digna implantadas no município de Una, a partir da edição da Lei 13.465/2017. Por sua vez, os objetivos específicos consistem em: pesquisar dados bibliográficos e iconográficos que possibilitem compreender o processo de urbanização no município; identificar as políticas públicas voltadas à moradia digna a

partir do marco legal e analisar a aplicação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PPDU) e registrar as melhorias ocorridas.

O processo metodológico aplicado é a análise exploratória comparando, núcleo a núcleo, a quantidade de imóveis registrados em cartório e os que estavam fora dos registros públicos, em situação de irregularidade fundiária. Para a pesquisa, foi considerado que uma cidade com regularidade fundiária jurídica plena é aquela em que o número de inscrições imobiliárias equivale ao número de matrículas ativas, entendidas como matrículas não encerradas.

Por consequência, estabelecemos o índice de regularidade fundiária de cada núcleo, considerando o número de matrículas ativas comparadas ao número do cadastro imobiliário de determinado núcleo, a fim de verificar se seria possível relacionar a diferença, caso seja detectada, ao processo histórico de surgimento do núcleo. Diante dos referidos dados, esperou-se verificar se há políticas públicas voltadas ao acesso a moradia digna, sob o viés qualitativo, com o desenvolvimento urbanos dos núcleos existentes e se há política de regularização jurídica dos imóveis.

CAPÍTULO I – A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO E O DIREITO À MORADIA

1.1 SURGIMENTO DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO

No que tange ao direito urbanístico, a legislação brasileira é recente. É possível afirmar que seu nascedouro surge com o Princípio da Função Social da Propriedade, que apareceu inicialmente na Constituição de 1934². Para Sundfeld, Dallari e Ferraz (2010, p.46), o direito urbanístico brasileiro é reflexo dos desafios e problemas da urbanização moderna, da concentração populacional e da escassez de espaço, situando sua infância entre as décadas de 30 a 70.

Um importante marco legislativo do período foi a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei 6.766/1979, em vigor até hoje, conhecida como Lei Lehmann, proposta pelo Senador Otto Lehmann do partido Aliança Renovadora Nacional do estado de São Paulo (ARENA/SP). Além de ser considerada um dos principais marcos da legislação urbanística brasileira, continua sendo uma das mais importantes normas do setor, dispondo sobre a organização e uso do solo urbano. A lei estabelece normas gerais, conceitua loteamento, desmembramentos, versando sobre requisitos urbanísticos, processo de aprovação e registro, tratando, ainda, sobre os crimes relacionados ao parcelamento irregular, que considera o loteamento como um processo de urbanização.

Desde a sua publicação, a Lei Lehmann sofreu algumas alterações, com destaque para a Lei 9.785/1999, que adequou a Lei a Constituição de 1988, restringindo o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas ou de expansão urbana ou urbanização específica, assim definidas pelo Plano Diretor ou aprovadas por Lei Municipal (Art. 3º da Lei 6.766/79), concedendo mais autonomia ao município.

A edição da Lei de Parcelamento do Solo ocorreu em um período de proliferação dos loteamentos com a emigração da população rural para os centros urbanos. À época, dois acontecimentos foram relevantes para as modificações feitas

² Art. 113 - 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. (BRASIL, 1934).

na lei. O primeiro foi o *Seminário sobre o uso do Solo e Loteamento Urbano*, ocorrido em Salvador, em 1969, promovidos pelo Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (CEPAM)³. O segundo foi o *Simpósio o Homem e a Cidade*, realizado em 1975 pela Fundação Milton Campos (FMC). Esses encontros contribuíram para a discussão e proposição de um anteprojeto de lei que serviu de base para a Lei n. 6.766/79.

Em paralelo, outras leis delinearão o Direito Urbanístico Brasileiro, tais como o Decreto-Lei 1075/1970, que regula a imissão Provisória de Posse em Imóveis residenciais; a Lei 6.602/1978 que altera o Decreto-lei 3.365/1941, que dispõe sobre desapropriação por utilidade pública e inclui questões atinentes aos distritos industriais; a Lei Complementar 14/1973, que estabelece as regiões metropolitanas de oito estados brasileiros – São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

A legislação urbana também é composta pelo decreto 1413/1975, que dispõe sobre o controle de poluição do meio ambiente por atividades industriais; pela Lei 6.803, que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial; e, por fim, pela Lei 7347/1985, que disciplina a Ação Civil Pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. Até 1988, o Direito Urbanístico era normatizado por leis esparsas. Ao ser inserido no texto constitucional, a problemática urbana ganha novo destaque na hierarquia das normas.

1.2 O DIREITO URBANÍSTICO CONSTITUCIONALIZADO

Com a promulgação da Constituição de 1988, houve a constitucionalização do Direito Urbanístico. Em outras palavras, a inserção de um capítulo sobre Política Urbana na Carta Magna se confunde com o próprio movimento de redemocratização vivido na primeira metade do século XX, pós ditadura militar. Em 1987 foi criado o *Fórum pela Reforma Urbana* com a finalidade de unificar todos as iniciativas dos movimentos urbanos, mas que estavam fragmentados (MARICATO, 2010, p.16).

O resultado deste movimento foi uma proposta de Emenda Constitucional,

³ O Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal (CEPAM), foi criado em 1967, fundado por Hely Lopes Meirelles e Eurico de Andrade Azevedo, sob o governo estadual de Abreu Sodré, Estado de São Paulo.

subscrita por 131 mil eleitores, apresentada à Assembleia Nacional Constituinte por Ermínia Maricato, em 1987. E, apesar da conquista se resumir a dois artigos, “era a primeira vez na história constitucional do país que se obtinha um capítulo intitulado “Da Política Urbana” [...] para o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, a Constituição de 1988 representou [...] um avanço significativo” (SAULE JÚNIOR, 2009, p. 3), chegando o direito urbanístico, no dizer de Sundfeld, Dallari e Ferraz (2010, p.48), a sua adolescência, fixando seus objetivos e instrumentos.

A Constituição de 1988 é classificada como Dogmática e Dirigente, ou seja, há diversos artigos que se caracterizam por normas programáticas, principalmente as sociais, a começar pelo artigo 1º, do Título I – Dos princípios fundamentais, aos quais podemos citar a cidadania (II) e a dignidade da pessoa humana (III). Logo adiante, o Constituinte aponta os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: Construção de uma sociedade livre, justa e solidária (I), garantir o desenvolvimento nacional (II), erradicar pobreza, marginalização, diminuir desigualdades sociais e regionais (III) e a promoção do bem de todos (IV).

Para alcançar seus fins sociais, a Constituição Brasileira organizou o Estado no Título III, estabelecendo competência comum de todos os entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) a promoção de construção de moradias e a melhoria de condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX), além do combate à pobreza, marginalização e a promoção social. Em seu artigo 24, I, a Constituição estabelece que compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre o Direito Urbanístico. À União compete legislar sobre normas gerais (§ 1º), aos Estados e Distrito Federal (DF) a competência é suplementar (§ 1º), que se estende também aos municípios, por força do artigo 30, II da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88).

Ante o exposto, vale definir o que é o Direito Urbanístico. Nos dizeres de José Afonso da Silva (2010, p.36), é o produto das transformações sociais que vem ocorrendo nos últimos tempos. Sua formação, ainda em processo de afirmação, decorre da nova função do Direito, que consiste em oferecer instrumentos normativos ao Poder Público, com respeito ao princípio da legalidade, formas de atuar no meio social e no domínio privado para ordenar a realidade no interesse da coletividade. Para Hely Lopes Meirelles (1985, p.381), é ramo do direito público destinado ao estudo e formação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo.

Carmona (2015, p.22) define Direito Urbanístico como uma disciplina síntese ou ramo multidisciplinar, tendo por objeto espaços habitáveis com finalidade de busca de qualidade de vida da coletividade. Diante do amplo conceito de “qualidade de vida” aponta fatores objetivos, tais como alimentação, moradia, saneamento básico, transporte, segurança pública e aspectos subjetivos, expectativas de cada um. Extraindo, ao final, três elementos indispensáveis para a conceituação do Direito Urbanístico, a saber: a) é um sub-ramo do Direito Público; b) tem por objeto a organização dos espaços habitáveis; c) tem por finalidade a busca de qualidade de vida da coletividade.

Nessa senda, em busca do *welfare state*⁴, a Constituição de 1988 atribuiu relevante atenção a matéria urbanística, reservando-lhe, além dos dispositivos já citados, o capítulo II, localizado topograficamente no Título VII, intitulado: Da Ordem Econômica e Financeira. O capítulo II – Da Política Urbana, possui dois artigos inseridos pelo texto original, definindo que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, cuja diretrizes gerais serão fixadas em lei (artigo 182, *caput*). Tal capítulo delinea o campo temático do direito urbanístico, determinando seus objetivos, tais como o desenvolvimento urbano, proteção ambiental e, dentre outros, também a regularização fundiária, objeto deste trabalho.

Os parágrafos seguintes do artigo 182 estabelecem a obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e define que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências expressas no plano diretor. Posteriormente, em 2001, o rol de municípios obrigados a ter um Plano Diretor é ampliado pelo Estatuto da Cidade que traz mais requisitos, além do critério populacional previsto na Constituição.

Para atender ao comando constitucional inúmeros municípios editaram seus planos diretores na década de 90. O município de Una teve seu plano diretor publicado apenas em 2008 e será analisado em momento posterior. Cabe ao Plano Diretor disciplinar os interesses locais, adaptando-os aos interesses regionais e nacionais. O plano tem papel fundamental no ordenamento fundiário, vinculando à atuação do

⁴ Estado de bem-estar social.

Poder Público Municipal.

Flávio Villaça (1995) tece críticas à forma como o Plano Diretor foi proposto em vários municípios brasileiros, definindo que o Plano Diretor:

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal. (VILLAÇA, 1995, p.238).

Villaça (1995) afirma que a tendência tradicional é de colocar “tudo” no Plano Diretor, orientando o lado oposto a destacar apenas os aspectos que são de competência municipal e de maneira não desvinculada de sua região. A crítica feita pelo autor é de que o plano é muito mais do que uma peça técnico científica. Sua função é ser uma peça política, devendo o Poder Executivo local garantir sua efetividade para não cair em descrédito, adequando-o aos limites da competência municipal. Tais críticas foram formuladas aos planos concebidos anteriores ao Estatuto da Cidade.

Ainda sobre o artigo 182 da CRFB/88, o *caput* traz a previsão de uma lei geral, editada 13 anos depois do comando constitucional. A Lei 10.257/2001, conhecida como o Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da Política urbana e dá outras providências, como será visto posteriormente ao longo pesquisa.

É inegável que a Constituição de 1988 avançou na materialização da função social da propriedade. Ainda que presente nas constituições brasileiras desde 1934, somente a constituição atual cuidou de definir e o fez no §2º do artigo 182, estabelecendo que propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

No entanto, o fato de tais normas existirem no texto constitucional não geram, por si só, a solução do problema. As cidades brasileiras não cumprem sua função social. “Entre o luxo e o lixo, entre a cidade formal e a informal” (CARMONA, 2015, p.154), ainda permanece as condições precárias de habitação, o parcelamento irregular do solo, por meio de loteamentos clandestinos e irregulares, ainda que decorridos mais de 40 anos da publicação da Lei Lehmann. O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) apresenta o que deve e o que não deve ser feito na reorganização

dos territórios. A Lei Federal 11.977 (BRASIL, 2009), posteriormente parcialmente revogada pela Lei Federal 13.467 (BRASIL, 2017), propõe a regularização deste núcleos informais. O legislativo está atuante, no entanto, faltam ações concretas para pôr as leis em prática. É isso o que será verificado ao longo da pesquisa.

1.3 O DIREITO À MORADIA

O Direito à Moradia alçou a categoria de Direito Constitucional em 2000. Foi inserido pela Emenda Constitucional nº 26, de autoria do Senador Mauro Miranda, PMDB/GO, cuja apresentação ocorreu em 29/05/1998, justificando-se o autor da proposição em intenso debate travado à época, especialmente no ano da apresentação da emenda, 1998. No referido ano, houve a Conferência Habitat II, realizada pela Organização das Nações Unidas (ONU) e o Brasil foi indicado a relator da parte da Agenda do Habitat (carta de intenções da conferência), que trata do “direito à moradia”.

A participação brasileira nesse evento colocava o Brasil em posição delicada, já que não havia o reconhecimento pelo Estado brasileiro do direito à moradia como um direito social. Mas delicada, ainda, ficava a situação do Brasil, segue a justificativa (BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999, p.02072), afirmando que os sabedores da realização da Conferência, os “sem-teto” de todo o país, organizados, ameaçavam “pipocar” ocupações de terrenos em grandes cidades. Provavelmente para chamar a atenção ao déficit habitacional quantitativo do país.

Em 2000, quando da aprovação da proposta de emenda, durante as discussões em plenário, houve a afirmação de que o Brasil passaria a ser o décimo sétimo país do mundo a incluir em sua Carta Magna a moradia como direito social. O Dep. Ricardo Izar do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB/SP), coordenador da Frente Parlamentar da habitação e desenvolvimento Urbano, à época, assim pronunciou:

Logicamente, não vamos, com a aprovação desta emenda constitucional, resolver o grande problema habitacional do país, esse déficit de 10 milhões de unidades, mas este é o primeiro passo. Isso é muito importante para nós, principalmente nesta hora em que precisamos de uma política habitacional para o país, o que não tivemos até hoje. (BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000, p.04016).

Da apresentação da proposta a sua aprovação decorreram quatro anos. Se, por um lado o que motivou a apresentação foi a participação do Brasil na Conferência Habitat II, era de se esperar que, passada a conferência, houvesse pouco interesse na tramitação e na pauta da proposta de emenda. Somente com a Conferência das Cidades, organizada pela Comissão de Desenvolvimento Urbano, da Câmara dos Deputados, em 1999, é que o assunto voltou a pauta e foi aprovado pelo plenário da Câmara dos Deputados em janeiro de 2000. Vale destacar o pronunciamento da Deputada Telma de Souza do Partido dos Trabalhadores (PT/SP):

Sr. Presidente, quero relembrar-lhe que, exatamente em maio de 1996, esta Casa mandou uma comissão de Deputados para Istambul, na Turquia, onde se realizou a Habita II, uma das últimas conferências do milênio, programas pela ONU, sobre a habitação.

Lembro que não só os parlamentares brasileiros, mas também a sociedade civil organizada, em encontros ocorridos em várias cidades de nosso país, particularmente no Rio de Janeiro, demonstraram o desejo e a necessidade de se incluir na nossa Constituição o direito à moradia. [...] Na minha região, o déficit habitacional é altíssimo. Há quinze dias, o jornal Folha de S. Paulo indicou a existência de mais de 30 milhões de casas subutilizadas, o que, ao lado do próprio déficit habitacional, aponta na direção de uma tomada de consciência que aquecerá o mercado da construção civil, além de garantir esse direito. (BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2000, p. 04016-04017).

A emenda foi aprovada em 27 de janeiro de 2000, com *quórum* de 465 deputados, 463 votaram sim, 01 deputado votou não e houve 01 abstenção, alterando o artigo 6º da Constituição Federal para:

Art. 6º - São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 2000).

Diante disso, é preciso dizer o que é o direito à moradia. No senso comum, significa moradia adequada, com a segurança jurídica da posse, infraestrutura básica, acesso a serviços essenciais, acessibilidade, localização, dentre outros. Portanto, o direito à moradia é ter uma moradia adequada, ou seja, uma moradia digna. Grande parcela da população vive à margem das cidades, em zonas periféricas, sem condições mínimas de dignidade, neste sentido, vale destacar:

A moradia adequada deve ser habitável, oferecendo aos seus habitantes o espaço adequado e protegendo-os do frio, da umidade, do calor, da chuva, do vento ou de outras ameaças à saúde, dos perigos estruturais e dos vetores de doença. A segurança física dos ocupantes deve ser garantida também. O Comitê incentiva os Estados partes a aplicar amplamente os

Princípios da Higiene da Moradia preparados pela OMS, que consideram a moradia o fato ambiental que, com mais freqüência, associa-se a condições favoráveis à transmissão de doenças em análises epidemiológicas, significando que, as condições inadequadas e deficientes de moradia e de vida são associadas, invariavelmente, às taxas mais elevadas de doença e mortalidade. (BRASIL; SDH/PR, 2013, p.36).

A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR), no governo da Presidente Dilma Roussef, em material (BRASIL; SDH/PR, 2013, p.76) que tratava sobre o assunto, aborda que à moradia adequada não deve ser vista de forma restritiva e que o direito é composto por três elementos: liberdades, garantias e proteções, detalhando-os da seguinte forma:

O direito à moradia adequada inclui, mas não se limita, às seguintes liberdades:

Proteção contra a remoção forçada, a destruição arbitrária e a demolição da própria casa;

O direito de ser livre de interferências na sua casa, à privacidade e à família;

O direito de escolher a própria residência, de determinar onde viver e de ter liberdade de movimento.

O direito à moradia adequada inclui, mas não se limita, às seguintes *garantias*:

Restituição da moradia, da terra e da propriedade;

Segurança da posse;

Acesso igualitário e não discriminatório à moradia adequada;

Participação, em níveis internacional e comunitário, na tomada de decisões referentes à moradia.

Por fim, o direito à moradia adequada também inclui *proteções*:

Proteção contra remoção forçada é um elemento-chave do direito à habitação adequada e está intimamente ligada à segurança da posse. (BRASIL; SDH/PR, 2013, p.14).

Desta forma, para esta pesquisa, compreendemos que moradia digna tem o mesmo conceito que moradia adequada, com as mesmas liberdades, garantias e proteções. Portanto, moradia digna é aquela que possui condições adequadas de habitabilidade.

Informação trazida pelo Ministério das Cidades (2007, p.13 apud BRASIL; SDH/PR, 2013, p.14) afirma que as cidades brasileiras são fortemente marcadas pela presença de assentamentos informais, loteamentos clandestinos e favelas. Estimativa realizada pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) indica que mais de 12 milhões de domicílios urbanos, ocupados por população de baixa renda, são informais.

A pesquisa Perfil Municipal (IBGE, 2000 apud ROLNIK, 2006) revela a

presença de assentamentos irregulares em quase 100% das cidades com mais de 500 mil habitantes e em 80% das cidades entre 100 mil e 500 mil. Até nos municípios com menos de 20 mil habitantes os assentamentos informais aparecem em mais de 30% dos casos. Estimativas realizadas pelo Ministério das Cidades (2007, p.07), a partir de cruzamentos de dados censitários, indicam que mais de 12 milhões de domicílios, habitados por famílias com renda mensal de até cinco salários-mínimos, se encontram nessa condição (ROLNIK, 2006).

Por assentamentos informais tem-se o conceito trazido no *Relatório Temático da Habitat III* (ONU, 2015, p.02), que afirma ser o assentamento informal áreas residenciais em que os moradores não têm segurança de posse com relação a terra que habitam, bairros carentes e isolados dos serviços e infraestruturas básicas, habitações que não cumprem os regulamentos de planejamento e construção e, muitas vezes, localizados em áreas perigosas geograficamente.

Imperioso pontuar que pesquisas que calculam o *déficit* habitacional, incluem não só a falta de propriedade, mas também a existência de moradias inadequadas. Essa carência deve ser vista não apenas em seu aspecto quantitativo, ou seja, estoque de moradias, mas sob o aspecto qualitativo. Em outras palavras, é preciso verificar a qualificação das habitações existentes, se são adequadas ou inadequadas, e é neste dimensionamento que se encontra o direito à moradia digna.

Segundo dados do Trata Brasil (2023), no Brasil cerca de 100 milhões de pessoas não tem acesso à coleta de esgoto. O percentual de tratamento na região nordeste é de apenas 35,5%, o segundo menor do país, atrás da região norte com 20,6%. Quanto ao atendimento de água tratada, 35 milhões de brasileiros não tem acesso a este serviço. Essa triste realidade não é vista apenas nos grandes centros urbanos, embora seja uma das marcas da cidade brasileira. Segundo Rolnik (2006, p.199), no vasto universo de 5.564 municipalidades, são raras as cidades que não têm parcela significativa da população vivendo em assentamentos precários.

Moradia digna/adequada é, também, um direito reconhecido internacionalmente e uma de suas primeiras referências pode ser encontrada na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH)⁵, com intensa produção de

⁵ Artigo 25 da DUDH: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle”. (ONU, 1948).

debates em conferências e planos de ação, tais como: a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos (1976), a Agenda 21 (1992), a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (1996), a Agenda Habitat (1996) e a declaração do Milênio e de Desenvolvimento do Milênio (2000).

É preciso ainda entender que o Direito à moradia, consagrado no texto constitucional e em normas internacionais, não é uma obrigação/imposição ao Estado para a construção de habitações, pois, direito à moradia e direito à propriedade não se confundem. O primeiro é mais amplo e traz muitas facetas. Como exemplo, tem-se a segurança da posse de quem não é proprietário. É, de fato, urbanizar a área em que boa parte da população vive, pensando na circulação viária, na coleta de lixo adequada, iluminação pública, segurança, mobilidade, lazer, etc.

Dessa maneira, é possível correlacionar o Direito à moradia digna/adequada ao próprio direito à cidade. Nesse sentido, o direito à cidade deve ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada (LEFEBVRE, 2008, p.117), orientando o crescimento na direção do desenvolvimento urbano, prospectando as novas (e antigas) necessidades.

1.4 LEI 10.257/2001 – ESTATUTO DA CIDADE

A tramitação legislativa do projeto de Lei 10.257/2001 perdurou por longos 12 anos, a maior parte dele em tramitação na Câmara dos Deputados. No entanto, a construção de um projeto que tratasse sobre a política urbana no Brasil iniciou bem antes, no ano de 1953 (BASSUL, 2008, p.72), por ocasião do *III Congresso Brasileiro de Arquitetos*, realizado em Belo Horizonte/MG. O evento resultou em proposta de edição de uma lei para criar um ministério especializado em habitação e urbanismo.

Em trecho do seu livro *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*, a arquiteta e urbanista Ermínia Maricato (2002, p.1) contextualiza o leitor sobre esses acontecimentos históricos que antecederam o Estatuto da Cidade, referindo-se ao *Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana* que ocorreu em 1963 no Hotel Quitandinha, na cidade de Petrópolis. A autora relembra que havia uma intensa mobilização social para grandes reformas nacionais, tais como, agrária, saúde, educação e outras. Àquela época, apenas 50% da sociedade era urbana e, de acordo com Maricato, a vida nas cidades era agradável, mas já dava sinais do que viria pela frente, com o surgimento das favelas e periferias.

O *Seminário da Quitandinha*, como ficou conhecido, produziu um documento que serviu de base para a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), em 1964. Em um ambiente político completamente diferente da realização do seminário, governado pelos militares, também foram criados o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH), seguido de um forte movimento de construção, especialmente de saneamento básico nas cidades, estendendo-se até os anos 70 e 80.

Durante o regime militar os movimentos sociais foram fortemente reprimidos e, embora tenham sido criados o BNH e o SFH, os problemas nas cidades aumentavam. Em 1970 o governo federal criou a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas e em 1976 foi elaborado um anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano. A “notícia de que o projeto estava em elaboração vazou para a imprensa [...] governo militar pretende “socializar” o solo urbano” (BASSUL, 2008, p.09), e o governo recuou.

Em 1983, no governo do general João Figueiredo, é encaminhado Projeto de Lei do Desenvolvimento Urbano (LDU), n. 775/83, objetivando a promoção do desenvolvimento Urbano, mas o projeto nunca foi posto em votação no Congresso Nacional. Alguns dos institutos previstos no projeto se fizeram presentes na Proposta de Emenda à Constituição, apresentada a Assembleia Nacional Constituinte, em 1987:

Ao examinar comparativamente o Projeto de Lei 775/83 (LDU) e a Emenda Popular da Reforma Urbana, Adauto Lúcio Cardoso (2003, p. 31), embora ressalve a diferença entre a ênfase da LDU no planejamento urbano e a da Emenda na participação popular, afirma que a emenda popular se move no campo de discussões e segundo um Padrão de pensar a questão urbana que foi estabelecido pela LDU. (BASSUL, 2008, p.9).

A LDU 775/93 foi resultado do trabalho do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, cujo presidente era o ministro do interior, Mario David Andreazza. O projeto foi analisado pelos juristas Miguel Reale e Hely Lopes Meirelles, que se pronunciaram pela constitucionalidade e era composto por seis capítulos: I – Dos Objetivos e Diretrizes do Desenvolvimento Urbano; II – Da Urbanização; III – Da Promoção do Desenvolvimento Urbano; IV – Do Regime Urbanístico; V – Da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; e VI – Disposições gerais.

No Dossiê do Projeto de Lei (PL) 775/83, existente na Câmara dos deputados, é possível visualizar o telegrama enviado ao Deputado Flavio Marcilio, secretário

Geral da mesa da Câmara dos Deputados, correspondência remetida pela Associação dos municípios da Microrregião do Vale do Rio Grande (AMGRA) Minas Gerais (MG), solicitando o apoio ao PL, visto como relevante interesse “para os combalidos municípios brasileiros e devolve um pouco da autonomia municipal” (BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1983, p.125). No mesmo sentido, há manifestação da Câmara Municipal de Ribeirão Preto (BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1983, p.134), Câmara Municipal de Mauá/RJ (BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1983, p.138), Câmara Municipal de Americana (BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1983, p.140), Câmara Municipal de Pereira Barreto/SP (BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1983, p.134 p.256), Câmara Municipal de Ferraz de Vasconcelos (BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1983, p.257), Câmara Municipal de São João da Boa Vista/SP (BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1983, p.259), dentre vários outros.

Em sentido contrário, a Confederação Nacional do Comércio (CNC), em correspondência enviada ao Presidente da Câmara dos Deputados, em 06/06/1983, afirma que o Projeto “atenta contra o direito de propriedade privada e, ao fazê-lo, abre caminho para a desestruturação de todo o sistema que rege nossa sociedade.” (BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1983, p.129). Todos esses acontecimentos históricos contribuíram para a inserção do capítulo sobre Política Urbana na Constituição, no entanto, ainda pendia de regulamentação em lei infraconstitucional.

O Estatuto da Cidade, como ficou conhecido, é lei ordinária, cujo objetivo foi a regulamentação do artigo 182 da CRFB/88. O projeto foi apresentado em 28 de junho de 1989, de autoria do Senador Pompeu de Sousa do Partido da Social Democracia Brasileira do Distrito Federal (PSDB/DF), recebendo a identificação PLS nº 181, de 1989, que estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providencias. O relator no senado foi o senador Dirceu Carneiro (PSDB/SC), com parecer favorável, foi aprovado no senado em 1990 e enviado à Câmara dos Deputados, com a denominação de PL 5.788/90, onde ficou por mais de uma década. Na justificativa de seu projeto, Pompeu de Sousa afirmava que pretendia:

conter a indevida e artificial valorização imobiliária, que dificulta o acesso dos menos abastados a terrenos para habitação e onera duplamente o poder público, forçado a intervir em áreas cuja valorização resulta, na maioria das vezes, de investimentos públicos, custeados por todos em benefícios de poucos. (BASSUL, 2008, p.80).

O projeto foi duramente criticado pelo setor econômico, sob o argumento que

atentava contra a propriedade privada e a livre iniciativa. O setor empresarial não aceitou nem iniciar um debate, havendo oposição da Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi/SP), sob o argumento de que a proposta de usucapião coletivo seria um convite à invasão. Foi igualmente repudiado por empresários da construção civil, com manifestação da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) –, que consideravam o projeto um mecanismo de mascarar atos de autoritarismo estatal (BASSUL, 2008, p.81).

Na Câmara dos Deputados o projeto passou por diversas comissões, dentre elas a Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), com parecer do relator Deputado Inácio Arruda Partido Comunista do Brasil do Ceará (PCdoB/CE), em 06/11/1999; Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) em 10/10/1997; reformulado em 17/06/1998, pelo relator Deputado Pauderney Avelino do Partido da Frente Liberal do Amazonas (PFL/AM); Comissão de Defesa do Consumidor (CDC), com parecer vencedor e designado como relator o Deputado Celso Russomanno do Partido do Povo Brasileiro de São Paulo (PPB/SP), em detrimento ao parecer da deputada Regina Lino (PMDB/AC). E, por fim, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), com parecer do Deputado Inaldo Leitão (PMDB/PE).

Durante a tramitação, o Projeto de Lei recebeu apensação de 16 proposições: PL 2.191/89 – Raul Ferraz, PL 2.587/89 – Uldurico Pinto, PL 2.937/89 – José Luiz Maia, PL 4.004/89 – Lurdinha Savigon, PL 4.019/89 – Ricardo Izar, PL 4.024/89 – Antônio Brito, PL 4.285/89 – Paulo Ramos, PL 4.310/89 – Mario Assad, PL 6.119/90 – Lurdinha Savignon e Eduardo Jorge, PL 273/91 – Ricardo Izar, PL 856/91 – José Carlos Coutinho, PL 1.882/91 – Magalhaes Teixeira, PL 3.624/93 – Benedita da Silva, PL 1.734/96 – Nilmário Miranda, PL 2.807/97 – Augusto Carvalho e PL 3.196/97 – Carlos Nelson (BRASIL; CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1999, p. 02032). Esses projetos foram anexados ao texto original, uns com menor e outros com maior abrangência. Foram ainda oferecidas 114 emendas ao PL 5.788/90, sendo, 48 emendas supressivas, 5 emendas modificativas, 21 emendas aditivas e 37 substitutivas.

Segundo Bassul (2008), a penúltima comissão em que tramitou o Projeto foi a Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU), presidida à época pelo Deputado do PCdoB/CE, Inácio Arruda, muito ligado a movimentos sociais, avocando para si a

relatoria do Estatuto da Cidade. Arruda realizou um amplo debate, com consultas públicas, seminários e até a realização da *I Conferência das Cidades*, ocorrida em 01 de dezembro de 1999, tendo apresentado o substitutivo ao antigo projeto.

Propostas do *Fórum Nacional da Reforma Urbana*, tais como a inclusão de instrumentos de regularização fundiária, como as ZEIS e a concessão especial de uso para fins de moradia, assim como a fixação de penalidades para prefeitos omissos em relação à elaboração do plano diretor foram acolhidas. O Secovi/SP apresentou poucas sugestões (BASSUL, 2010, p. 84), resultando, assim, na aprovação do texto final que foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça.

Embora parecesse haver consenso com o texto final, até em razão de apenas duas alterações na CCJ, referente a dispositivos considerado inconstitucionais, por se tratar de competência estadual (referente a região metropolitana e aglomeração urbanas) e outro para atender parlamentares ligados a setores da construção de igrejas evangélicas (Estudo de impacto de Vizinhança), Bassul (2008, p. 85) esclarece que as deliberações na CCJ consumiu todo o ano de 2000 e, somente com pressão impostas por campanhas públicas, lideradas pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) e até abaixo assinado de advogados e juristas, é que o projeto foi finalmente votado, em 29 de novembro de 2000.

Bassul (2008, p. 85), ainda relata uma última tentativa de empresários ligados ao setor imobiliário de submeter o projeto ao Plenário da Câmara. Isso porque com as alterações promovidas pelas Comissões Temáticas da Câmara, o projeto deveria ser enviado ao Senado (Casa Legislativa onde iniciou a tramitação) para que as alterações fossem referendadas. No entanto, sob a liderança do deputado Marcio Fontes (PSDB/RJ), com apoio do deputado Paulo Octávio (PFL/DF), ambos ligados ao empresariado do setor imobiliário, apresentaram o recurso n. 113, de 12 de dezembro de 2000, para que o projeto fosse submetido ao Plenário da Câmara dos Deputados, o que atrasaria ainda mais o envio ao Senado.

Nos termos do artigo 58, § 2º, I da Constituição Federal de 1988, um projeto de Lei aprovado pelas comissões não necessita ir ao Plenário. Dessa forma, passaram a defender o envio direto para o Senado, as entidades ligadas ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), os partidos que faziam oposição ao governo e o próprio deputado Ronaldo César Coelho (PSDB/RJ), presidente da CCJ à época. Em 20 de fevereiro de 2001 o recurso foi derrotado.

De volta ao Senado, em 06 de abril de 2001, a matéria vai à Comissão de

Assuntos Sociais, com relatoria designada ao Senador Mauro Miranda (PMDB/GO). Em 22 de maio de 2001 a referida comissão realizou audiência pública com os seguintes convidados: Ministro Ovídio de Angelis, Secretário de Desenvolvimento Urbano, Deputado Federal Inácio Arruda, relator do projeto na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados, Dr^a Ermínia Maricato, arquiteta urbanista e professora da Universidade de São Paulo (USP) e o Senhor Nelson Saule Júnior, representante do Instituto Polis.

Na sessão de 05 de junho de 2001, em plenário, é lido o parecer favorável ao Substitutivo da Câmara, pelo Senador Mauro Miranda, o qual destaca-se o seguinte trecho:

Por todo o exposto, cumpre nos observar que como uma verdadeira “caixa de ferramentas” no âmbito da política urbana, o estatuto da cidade, indubitavelmente, se prestará adotar o poder público municipal de base legal para as ações governamentais de política urbana.

O próprio direito à moradia, recentemente acrescido ao rol dos direitos sociais constitucionalmente assegurados, somente ganhará efetividade se existirem mecanismos que combatam a especulação imobiliária e permitam a implantação de políticas socialmente justas. Da mesma forma, as ações de saneamento e os serviços de transporte serão menos onerosos na medida em que haja uma maior racionalidade na ocupação dos espaços urbanizados. Em razão de suas convicções programáticas contudo cada administração poderá utilizar as ferramentas que lhe parecem mais apropriadas.

[...]

Importa, ainda, enfatizar, nesse nosso voto, que investir na democratização do acesso a condições condignas devido à urbana - foco central do projeto em exame nesta comissão -, mais que uma Bandeira da luta política, constituiu um atalho para o projeto nacional de combate à pobreza. Combate esse exercido no dia a dia dessa Casa Legislativa.

E mais, facilitar o acesso à moradia, dotar as cidades de sistemas corretos de transporte público, assegurar a prestação universal dos serviços de abastecimento d'água e esgotamento sanitário, tirar crianças da rua e levá-las à escola, qualificar os espaços comunitários com equipamentos e atividades orientadas de lazer e de recreação são propostas factíveis e relativamente baratas. A utilização eficaz dos instrumentos propostos no projeto de lei ora examinado resulta, na verdade, numa forma eficaz de melhorar a partilha da renda nacional. Para finalizar reconhecendo a Extrema importância do projeto de autoria do nobre e saudoso Senador Pompeu de Souza - acertadamente denominado “Estatuto da Cidade” - e à vista das razões acima apresentadas, o voto é pela aprovação do Substitutivo da Câmara dos Deputados ao PLS nº 181, de 1989.

Sala da Comissão, 30 de maio de 2001. – Romeu Tuma, Presidente – Mauro Miranda, Relator – Leomar Quintanilha – Tião Viana – Eduardo Siqueira Campos – Juvêncio da Fonseca – Ademir Andrade – Sebastião Rocha – Marina Silva – Marluce Pinto – Luiz Pontes – Romero Jucá – Emília Fernandes – Jonas Pinheiro – Maria do Carmo

Alves – Moreira Mendes – Osmar Dias – Geraldo Althoff. (BRASIL; SENADO FEDERAL, 2001, p.12.247).

Em 18 de junho de 2001, o Substitutivo é aprovado no Plenário do Senado, remetido à sanção presidencial em 21 de junho de 2001. Ao sancionar o Projeto, o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, atendendo o Ministério da Justiça, vetou 04 incisos, 01 item incluído na Lei 6015/73 (Lei de Registros Públicos), 01 parágrafo e uma seção inteira que tratava sobre a Concessão do Direito Real de Uso. O veto da seção VI foi o que mais chamou a atenção, trazendo divergências quanto à concordância. Nas razões do veto, o instituto jurídico da concessão de uso especial para fins de moradia em áreas públicas foi reconhecido como um importante instrumento para garantir a segurança da posse aos milhões de moradores de favelas e loteamentos irregulares.

O *caput* do artigo 15, da seção VI, objeto do veto, previa que aquele que possuísse como sua área ou edificação de até duzentos e cinquenta metros quadrados situado em imóvel público, por cinco anos, ininterruptamente, e sem oposição, utilizando como moradia ou de sua família, teria o direito a concessão de uso especial para fins de moradia. Nos artigos seguintes não havia ressalva de concessão do direito de uso se o imóvel público estivesse afetado ao uso comum do povo (por exemplo, praças e ruas), ou áreas de interesse de defesa nacional, preservação ambiental ou destinadas a obras públicas. Também não havia uma data limite para a aquisição, o que tornava “permanente um instrumento só justificável pela necessidade imperiosa de solucionar o imenso passivo de ocupações irregulares gerado em décadas de urbanização desordenada.” (BRASIL, 2001).

Por tais razões, os artigos 15 a 20 da seção VI foram vetados. Mas reconhecendo a importância e a validade do instituto, o Poder Executivo se comprometeu a submeter ao Congresso Nacional um texto que suprisse a lacuna. O então presidente Fernando Henrique Cardoso cumpriu a promessa enviando a Medida Provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001, dispondo sobre a Concessão de Uso Especial de que trata o parágrafo primeiro do artigo 183 da Constituição Federal e criando o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).

A Medida Provisória 2.220 não foi convertida em Lei. A Concessão de Uso Especial acabou por ser novamente disciplinada pela Medida Provisória 759 de 2016, pelo Governo Temer, e convertida na Lei 13.465, de 2017, que será objeto de análise em tópico próprio. Já o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU)– foi

transformado em Conselho das Cidades, vinculado ao Ministério das Cidades no governo Lula pela Medida Provisória 103, convertida na Lei 10.683, de 2003, mantido pela Lei 13.502 de 2017 e alterado para Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, pela Lei 13.844, de 2019, no governo Bolsonaro.

1.5 ANÁLISE DO ESTATUTO DA CIDADE

Maricato (2010, p.5) afirma que o Estatuto da Cidade tem méritos que justificam o seu prestígio em boa parte dos países do mundo, não apenas pela qualidade técnica ou jurídica do texto, mas pela conquista social cujo desenrolar se deu por décadas, como vimos nos tópicos anteriores.

A Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade (EC) – é composto por 58 artigos, distribuídos em cinco capítulos e 12 seções. Fundado no princípio da função social da propriedade e na gestão democrática, o Estatuto da Cidade trata especialmente:

- dos instrumentos voltados a garantir o cumprimento da função social da propriedade, o imposto progressivo no tempo sobre a propriedade urbana e a desapropriação para fins de reforma urbana;
- dos critérios para a elaboração e execução do Plano Diretor pelos municípios;
- dos instrumentos de regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda;
- Dos instrumentos de gestão democrática da cidade: audiências públicas, conselhos e conferências das cidades nas esferas nacional, estadual e municipal. (SAULE JÚNIOR, 2009, p.05).

Por sua vez, Saule Júnior e Rolnik (2001, p.05) asseveram que as inovações contidas no Estatuto se situam em três campos: conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir as formas de ocupação do solo, nova ideia de gestão que incorpora a participação direta do cidadão e ampliação das possibilidade de regularização das posses urbanas.

No artigo primeiro, a Lei trata da regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição, estabelecendo normas de ordem pública e interesse social, regulando o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, segurança, bem-estar e equilíbrio ambiental, devendo ser lido conjuntamente com o texto constitucional que dispõe no artigo 182 que a política urbana é responsabilidade do município. As diretrizes da Política Urbana, cuja competência é privativa⁶ da União, estão consignadas no artigo

⁶ De acordo com o artigo 21, inciso XIX da Constituição, é competência privativa da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, cabendo a União estabelecer as normas gerais de direito urbanístico, no âmbito da competência legislativa concorrente com os Estados (artigo 24, I). (BRASIL, 1988).

segundo e devem ser observadas pelos municípios na implantação das políticas públicas, com o propósito de alcançar os objetivos instituídos pela Lei, tais como a garantia a cidades sustentáveis, direito à moradia, ao saneamento, à infraestrutura urbana etc.

No artigo seguinte (art. 4º) a Lei traz instrumentos jurídicos para a consecução da política urbana e interessa enfatizar a instituição de zonas especiais de interesse social (f), a concessão de direito real de uso (g), a concessão de uso especial para fins de moradia (h), integralmente vetado na Lei, o usucapião especial de imóvel urbano (j), o direito de superfície (l) e a regularização fundiária (q) são destacados pela relevância que podem ter na garantia do direito à moradia, por intermédio da regularização fundiária, prevista na própria lei, não apenas como instituto jurídico, mas como uma das diretrizes da política urbana:

Art. 2º - XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais. (BRASIL, 2001).

Ganhou elevada importância o instituto das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), como política habitacional de inclusão social, instrumento a ser utilizado para áreas ocupadas ou não, mas destinadas a habitação de interesse social. O Estatuto da Cidade não tratou do conceito, sendo definido, mais tarde, pela Lei Federal 11.977 de 2009 como:

Art. 47, V – Zona Especial de Interesse Social – ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. (BRASIL, 2009).

Ainda sobre os institutos, convém destacar que eles são utilizados de acordo com a conveniência do município, conforme previsto no Plano Diretor, pois é este, nos termos da Lei, o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, contendo as seguintes determinações do Estatuto da Cidade:

- 1) Parte integrante do processo de planejamento municipal, inclusive orçamentário;
- 2) Deverá englobar todo o território e não apenas a parte urbana;
- 3) A lei que instituir deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos;
- 4) Promoção de audiências públicas e debates no processo de elaboração e fiscalização;

- 5) Obrigatórios para cidades com mais de vinte mil habitantes; entre outras determinações. (BRASIL, 2001).

O que se espera no processo de elaboração e fiscalização do Plano Diretor é o enfretamento dos problemas urbanos pelos gestores, além do foco no planejamento. Essas medidas se propõem a evitar o agravamento dos problemas atuais, buscando um crescimento ordenado da cidade, guiando as políticas públicas, os orçamentos municipais, os investimentos públicos e as intervenções do Poder Público. Por fim, o Estatuto da Cidade busca a participação direta do munícipe, não se limitando a uma participação indireta, através dos representantes eleitos no processo legislativo, mas incentivando e determinando a realização de audiências públicas e debates.

1.6 O PLANO DIRETOR

O município tem relevante papel na política urbana e na organização político-administrativa da República Federativa Brasileira, ou seja, os entes federados gozam de autonomia e independência prevista no capítulo IV da CRFB/88. O artigo 30 estabelece que compete aos municípios legislarem sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II), promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (Art. 30, VIII) (BRASIL, 1988).

A CRFB/88 estabelece que a execução da política de desenvolvimento urbana, executada pelo município, conforme as diretrizes gerais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento da cidade e que o Plano Diretor é o instrumento básico da política urbana, obrigatório para todas as cidades com mais de vinte mil habitantes (Art. 182 e parágrafos) (BRASIL, 1988).

O Plano Diretor deve ser aprovado pela Câmara municipal e ser revisto pelo menos a cada dez anos. A Constituição ao prever a exigência do Plano Diretor não estabeleceu prazo, tampouco as consequências da inércia municipal. Apenas com a edição do Estatuto da Cidade a questão foi regulamentada como deveria ser. A Constituição não deve ser lugar para tratar dessas minúcias, mas não se esperava que o Estatuto da Cidade demorasse tanto a ser gestado. O texto original do EC estabelecia, no artigo 50, o prazo de cinco anos para a elaboração e aprovação do Plano Diretor, ou seja, até julho de 2006, sob pena de o prefeito incorrer em improbidade administrativa (Art. 52, VII do EC). Em 2008 o prazo foi alterado pela Lei

11.673/2008 estabelecendo o prazo final para 30 de junho de 2008.

O EC, Art. 41, também ampliou o rol de municípios que estão obrigados a elaborar o PD, além de repetir o critério constitucional, determinou a obrigatoriedade a municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, áreas de especial interesse turístico, áreas de influência de empreendimentos ou de significativo impacto ambiental, municípios que desejam concretizar o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo e o parcelamento ou edificação compulsórios e em municípios incluídos no cadastro nacional com áreas suscetíveis de deslizamentos (BRASIL, 2001).

O EC apresenta instrumentos urbanísticos a serem utilizados pelos municípios com o objetivo de corrigir distorções e planejar o desenvolvimentos urbano das cidades. A maior parte dos instrumentos apresentados necessitam constar no Plano Diretor para que tenham aplicabilidade. O EC propôs uma nova ordem jurídico-urbanística, a ideia não era apenas o ordenamento e controle do uso do solo, mas, nos dizeres de Edésio Fernandes (2021, p.09), materialização na ordem urbanística de uma visão socioambiental e o reconhecimento de uma série de direitos sociais e coletivos dos cidadão, evoluindo da função social da propriedade para, também, funções sociais da cidade.

Certo é que o Estatuto da Cidade trouxe inegáveis avanços e, sem dúvidas, o Plano Diretor foi um deles. Aproximadamente 1700 municípios brasileiros tinham a obrigação de elaborar seus PDs, cerca de 1450 o fizeram (FERNANDES, 2021), e a grande maioria não tinha nenhuma disciplina jurídica e urbanística. Fernandes (2021) segue listando uma série de conquistas como consequências da elaboração e aprovação dos Planos Diretores Municipais (PDMs): grande participação popular, inclusive com anulação judicial de alguns PDMs por falta de participação adequada, produção recorde de informações, dados, mapas e fotografias, milhares de Zeis foram demarcadas pelo país.

Todavia, a existência do Plano Diretor não tem o condão de mudar automaticamente a realidade do município. Alguns PDs elaborados nada mais são do que cópias, distantes da realidade local, um item de uma lista a ser cumprida formalmente. Fernandes conclui que, para ele, a enorme maioria dos PDMs limitam-se a dizer “o que pode ser feito onde, como, quando e por quem”, mas, além de não dizer “não pode”, também não diz o que “tem de fazer”. (FERNANDES, 2021. p.18).

Impressiona a letargia dos diversos setores da sociedade em fazer valer as

diretrizes dos PDMs. Não é demais lembrar que as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e o Plano Plurianual (PPA) devem incorporar as diretrizes e as prioridades contidas no Plano Diretor (BRASIL, 2001). Há diversos atores que poderiam atuar na concretização e na mudança do rumo da política urbana municipal, a exemplo do Ministério Público, da Defensoria Pública e os próprios munícipes, em especial os líderes comunitários.

CAPÍTULO II – POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

2.1 LEI FEDERAL 11.977/2009

A Lei Federal 11.977, de 07 julho de 2009, é o primeiro marco legal a tratar sobre regularização fundiária urbana. Anteriormente a promulgação a lei, havia apenas leis municipais esparsas, disciplinando de forma tímida questões locais. A lei foi promulgada pelo Vice-presidente em exercício, José Alencar Gomes da Silva, sob a égide do governo do Partido dos Trabalhadores (PT). A Lei Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

A origem da lei é o resultado da conversão da Medida Provisória 459, publicada em 26 de março de 2009, pelo chefe do Poder Executivo, Luís Inácio Lula da Silva. Na sua exposição de motivos, o parecer interministerial, além dos assuntos correlatos ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), com o fito de movimentar a economia, incentivando o retorno de empréstimos, viabilizando a continuidade dos investimentos, principalmente os da construção civil, tratou do déficit habitacional, argumentando que a concentração do déficit atinge, exponencialmente, a população de baixa renda.

O capítulo III da MP 459 – da Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos – foi convertido nos artigos 46 a 68 da Lei 11.977. Eles definem a regularização fundiária urbana como um passo fundamental na garantia do direito constitucional de moradia, além de proporem a resolução de problemas relativos ao meio ambiente, questões urbanísticas e jurídicas, significando o resgate da cidadania, além de permitirem que o Poder Público promova a realização de investimentos em infraestrutura básica, melhorando a qualidade de vida da população.

A MP 459 e, conseqüentemente, a Lei 11.977 veio propor um marco para a questão regulatória da regularização da ocupação do solo urbano em assentamentos já consolidados, diante da lacuna legal à época, estabelecendo normas gerais para a regularização desses assentamentos, garantindo a segurança da posse dos seus ocupantes, assim justificado no relatório Interministerial:

buscando compatibilizar direito à moradia e direito ambiental reconhecendo o papel preponderante do Município em regulamentar por lei o procedimento de regularização fundiária em seu território, como parte integrante da política urbana de inclusão social, definindo regras nacionais e específicas para o registro dos parcelamentos advindos dos projetos de regularização fundiária e instituindo os instrumentos de demarcação urbanística e legitimação da posse que aceleram o reconhecimento dos direitos constituídos na forma do artigo 183 da Constituição Federal. (BRASIL; MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2009).

A MP 459, cuja tramitação, após a apresentação ao Congresso Nacional em 26 de março de 2009, iniciou-se na Câmara dos Deputados, teve como relator o Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN), cujo parecer foi proferido em Plenário no dia 20/05/2009, concluindo pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, pela constitucionalidade e juridicidade da MP. Durante a tramitação foram apresentadas 307 emendas.

Em seu parecer, o relator cita o estudo do *Déficit Habitacional no Brasil em 2006*, preparado pela Fundação João Pinheiro (FJP), destacando que a referida pesquisa apontava para uma carência de 8 milhões de novas unidades naquele ano. Entretanto, tal estudo referia-se, tão somente, a novas habitações, apontando que um número considerável de famílias, embora possuíssem algum tipo de moradia, não desfrutavam de condições habitacionais adequadas, a exemplo da carência da infraestrutura básica, que atinge 11,2 milhões de moradias.

Nesse cenário, foi a MP 459 quem trouxe, pela primeira vez, o conceito de regularização fundiária, em seu artigo 50:

Art. 50. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos urbanos e a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009).

Trouxe, ainda, diversas definições pertinentes ao tema, tais como área urbana, área urbana consolidada, demarcação urbanística, legitimação de posse, Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), assentamentos irregulares, regularização fundiária de interesse social e regularização fundiária de interesse específico. Dentre esses merece destaque a demarcação urbanística e a legitimação de posse.

Por demarcação urbanística (art. 51, III) tem-se o procedimento administrativo

pelo qual o Poder Público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses. Já a legitimação de Posse (art. 51, IV) corresponde ao ato do Poder Público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse.

No âmbito da Lei 11.977/09 a política pública de regularização fundiária só era possível em imóveis privados, a exemplo de um loteamento irregular ou clandestino⁷, restringindo-se assim o campo de atuação de regularização. O instituto da legitimação de posse era o instrumento utilizado pela Lei para reconhecer a posse do ocupante/beneficiário. A Legitimação de posse devidamente registrada constitui direito, em favor do detentor, da posse direta para fins de moradia.

Vale esclarecer que a titulação conferida não atribuía direito real ao beneficiário, dito de outro modo, o beneficiário não se tornava proprietário. Apenas após cinco anos de registro o detentor do título poderia requerer junto ao registro imobiliário (cartório de imóveis) a conversão desse título em propriedade, tendo em vista a aquisição por usucapião prevista no artigo 183⁸ da Constituição Federal.

Em seu artigo 52, a Medida Provisória exige o respeito às diretrizes gerais da política urbana, estabelecidas na Lei no 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), exigindo, também, que a regularização fundiária observe princípios, como a prioridade para a permanência da população de baixa renda na área ocupada, participação dos interessados em todo o processo e concessão do título preferencialmente à mulher. Podendo o município dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território, mas sua ausência não seria impeditiva à implementação da regularização fundiária.

Além disso, o marco regulatório estabeleceu que caberia ao Poder Público, diretamente ou por meio dos seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica, nos casos de

⁷ O loteamento será irregular se o empreendimento, embora aprovado pelo Poder Público, for implantado sem o devido registro imobiliário ou em desacordo com a aprovação concedida. O loteamento será clandestino se nem aprovação pelo Poder Público houver.

⁸ Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

regularização fundiária de interesse social (voltadas à população de baixa renda). No caso da regularização fundiária de interesse específico, o município deveria definir de quem seria a responsabilidade relativa à implantação do sistema viário, da infraestrutura básica, compensação urbanística e ambiental, e havia a possibilidade de compartilhamento das responsabilidades com os beneficiários.

Conforme observado, a Lei 11.977/09 era demasiadamente limitada quanto à regularização jurídica dominial e as áreas abrangidas. Quanto à urbanização, a par do projeto aprovado possuir força de título executivo extrajudicial, falhou a Lei em estabelecer critérios mais objetivos e responsabilidades, tanto aos gestores municipais na fiscalização e acompanhamento das licenças emitidas e projetos aprovados, quanto aos obrigados em implantá-las.

Se a área objeto da Lei é justamente aquela oriunda de um parcelamento irregular ou clandestino, em que o loteador não se preocupou em atender as regras impostas pela Lei Lehmann, de 1979, por que o faria agora? Igualmente caberia ao Poder Público a fiscalização para que loteamentos irregulares ou clandestinos não surgissem, afinal, um assentamento informal não nasce da noite para o dia. É evidente que há negligência do Poder Público na fiscalização e ordenamento do seu solo, logo, sem comandos claros das consequências da falta de fiscalização não haverá as mudanças necessárias para a regulação fundiária, tampouco a melhoria das condições habitacionais nas cidades.

Retomando a tramitação da conversão da MP 459 na Lei 11.977/2009, os ajustes no capítulo da regularização fundiária foram pontuais, acatando-se as emendas 164, para contemplar a demarcação urbanística também para as áreas públicas, emenda 189 para permitir a regularização por etapas, emenda 178 aumentando o rol de legitimados, emenda 157 para incluir assentamento informais ao artigo 50, emenda 214 para deixar claro que a aprovação do projeto pelo Município equivaleria ao licenciamento municipal e urbanístico e inserção de dispositivo que contemplasse imóvel irregular, ocupado por classe média, desde que único imóvel residencial, contemplando a preocupação das emendas 161 e 166.

Em 27/05/2009 a MP 459 foi enviada ao Senado Federal, aprovada em 29/05/2009 por aquela casa legislativa, transformada em Lei Ordinária 11.977/2009, com vetos parciais. No capítulo da Regularização fundiária apenas o artigo 63 e seus incisos foram vetados. Os Ministérios da Justiça, do Meio Ambiente e das Cidades e do Planejamento, Orçamento e Gestão opinaram pelo veto ao dispositivo abaixo:

Art. 63. Excepcionalmente, durante o prazo de até 2 (dois) anos, poderão ser aplicadas, no Distrito Federal, as regras constantes da Seção II deste Capítulo para a regularização de assentamentos urbanos ou parcelamentos do solo informais, que reúnam cumulativamente as seguintes características:

I – Situarem-se em áreas de domínio público ou predominantemente de domínio público;

II – Forem ocupados predominantemente por população que tenha o imóvel irregular como único imóvel residencial, independentemente da renda familiar. (BRASIL, 2009).

O veto aconteceu pela seguinte razão (mensagem 540),

[...]

Dessa forma, ao determinar que as regras mencionadas fossem aplicadas a ocupantes de áreas públicas no Distrito Federal, independentemente da sua renda, o dispositivo mostrou-se incompatível com os princípios que nortearam a construção de toda a sistemática de regularização fundiária contida na Medida Provisória no 459, de 2009, cujo objetivo central foi a melhoria das condições materiais da população de baixa renda residentes em favelas ou áreas de risco.

Além disso, a localização do imóvel em determinada Unidade da Federação não é razão suficiente para que seja atribuído tratamento mais benéfico aos ocupantes dessas áreas, uma vez que, com esse *discrímén*, não é possível identificar a desigualdade a ser equilibrada a partir deste tratamento, o qual beneficiará população de média e alta renda, em desarmonia com o princípio da igualdade. (BRASIL, 2009).

Diante das razões apresentadas, parece acertada o veto do referido artigo. A Lei vigeu por pouco tempo: sete anos. O “carro chefe” da Lei não era a Regularização Fundiária e sim o Programa minha Casa Minha Vida (PMCMV), cujo programa visava combater os efeitos recessivos da crise econômica, bem como combater o *déficit* habitacional em seu aspecto quantitativo, especialmente na faixa 01 do programa, cujo subsídio para a aquisição do imóvel chega a 90% do seu valor.

O que se observa é que se o PMCMV trouxe números significativos, o capítulo III – Da Regularização Fundiária foi um verdadeiro fiasco, especialmente no Estado da Bahia. A busca por registros, em levantamento feito junto a colegas registradores de imóveis, do instrumento da Legitimação de Posse nos registros imobiliários localizados nos municípios baianos fracassou e não há nenhum registro nos municípios de Una, Canavieiras, Arataca e Santa Luzia. Tais afirmações são feitas pois esses municípios compreendem as comarcas pela qual a pesquisadora responde de forma delegada e interinamente nos cartórios de registros de imóveis, cuja busca

criteriosa por registros de legitimação de posse fora frustrada.

2.2 LEI FEDERAL 13.465/2017

A Lei 13.465/17 ficou conhecida como Lei da Reurb e sua origem advém da Medida Provisória (MP) 759, publicada em 22 de dezembro de 2016. A MP vigeu pelo período de 120 dias até ser convertida na Lei Federal, em 11/07/2017. A seu respeito, questiona-se se estariam presentes os requisitos constitucionais de relevância e urgência⁹ para a edição de uma Medida Provisória, fato é que o Ministério das Cidades em Parecer (20/2016) dirigido ao Presidente da República Michel Temer, justificou que havia diversas normas de hierarquia diferentes versando sobre a regularização fundiária e algumas de modo contraditório. Diante disso, tornou-se necessário uma Lei geral que disciplinasse a matéria.

O parecer segue corroborando que o crescimento desordenado dos grandes centro urbanos e a explosão demográfica vem causando diversos problemas estruturais. A falta de regramento jurídico e o conflito entre as normas existentes não só impediriam a concretização ao direito à moradia, mas, também, produziria efeitos reflexos negativos, portanto, necessária a regulamentação por medida provisória que, ao contrário das leis que só produzem efeitos após a devida tramitação do processo legislativo, as medidas provisórias gozam de efetividade desde a sua publicação.

A MP 745/16 e, por conseguinte, a Lei 13.465/17, disciplina a regularização fundiária rural, a regularização fundiária urbana e o processo de alienação de imóveis da União. Ainda na exposição de motivos, contida no referido parecer, o que se buscou, segundo o Poder Executivo, foi ampliar o catálogo de ações do Governo Federal com vistas a garantir aos cidadãos a segurança da moradia com condições mínimas de dignidade, salientando que até aquele momento, os esforços federais concentravam a correção do *déficit* habitacional quantitativo, alcançado pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Verificou-se no tópico anterior que a regularização fundiária urbana estava disciplinada na Lei 11.977/09, a nova lei pretendeu preencher lacunas, dinamizar e simplificar o processo de regularização fundiária do país. Abandonar de vez a ideia de

⁹ CRFB/88 - Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (BRASIL, 1988).

remoção das favelas, que dominou os discursos no século passado. A partir do marco legal, fica evidente o olhar voltado para a urbanização dos assentamentos informais e não sua remoção. Dessa forma, uma política urbana eficiente deve combinar a urbanização dos assentamentos precários já existentes sem abandonar a produção de novas moradias.

A Lei da Reurb revogou apenas os artigos da Lei 11.977/09 que tratava sobre a regularização fundiária urbana, mantendo vigente as disposições relativas ao PMCMV. Trouxe como novidade o instituto da Legitimação Fundiária, como uma nova forma de aquisição de direito real de propriedade, passando a ser regra. Manteve a legitimação de posse, que perde sentido ante o novo instituto, que efetivamente garante a titulação da propriedade.

O instituto de Legitimação Fundiária está definido na própria Lei, no artigo 23, estabelecendo constituir forma originária de aquisição, conferido por ato do poder público, ao beneficiário que detenha unidade imobiliária urbana, em área pública ou privada, integrante de núcleo urbano informal consolidado, existente em 22 de dezembro de 2016. A legitimação Fundiária só pode ser concedida em âmbito da Reurb, não se limitando a imóveis residenciais, mas, imóveis com finalidade não residencial, deverá ser reconhecido o interesse público da sua ocupação (Art. 23, § 1º, III) (BRASIL, 2017).

A grande novidade é a possibilidade do reconhecimento do instituto em áreas públicas. O que pode, em certa medida, causar estranheza ao leitor, mas a Lei tratou de limitar. Há o limite temporal: núcleo implantado anterior a 22 de dezembro de 2016, data da publicação da medida provisória 754/16, e o limite espacial, o próprio núcleo urbano informal consolidado.

A Lei diferenciou o núcleo urbano informal do núcleo urbano informal consolidado, a saber:

II - Núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - Núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município. (BRASIL, 2017).

Percebe-se a intenção do legislador que, se de um lado facilita o acesso à propriedade por meio da Legitimação Fundiária em áreas públicas, por outro restringe aos núcleos consolidados de difícil reversão. Ora, ao longo de todo o processo de urbanização brasileira não foi possível implantar de forma eficiente a remoção de famílias instaladas às margens dos centros urbanos. Os poucos casos de sucesso não acompanham o volume como outros novos surgem e se consolidam.

Ademais, nem todos precisam ou precisariam ser removidos, a demanda se aplica àqueles localizados em áreas de risco. Há diversos bairros que surgiram no entorno das grandes cidades, localizados em áreas públicas, estimulados ora por grileiros que vendiam o que não era seu, ora por falta de opção, pela impossibilidade de adquirir um imóvel regular.

É certo que a imprescritibilidade das terras públicas visa alcançar o interesse da sociedade, o interesse público. Diante disso, ao promover a urbanização desses centros informais e titular os seus possuidores, entende-se que o fim social e o interesse público é devidamente alcançado. Essa é a finalidade pretendida pela Reurb. A lei propõe medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (art. 9º da Lei) (BRASIL, 2017).

Dessa maneira, é possível buscar a regularização fundiária como uma possibilidade de enfrentamento ao *déficit* habitacional qualitativo, utilizando a Lei da Reurb para alcançar a regularização fundiária plena, visto que a regularização de assentamento informal é mais do que titulação da posse ou segurança dela. É, também, a integração da moradia à cidade. Arícia Fernandes Correia (2017, p.184) leciona que:

a regularização fundiária plena é o processo através do qual, haja a devida urbanização da área, mediante obras de infraestrutura urbana (saneamento, drenagem, arruamento), com enquadramento dos imóveis nos padrões urbanísticos, titulação, serviços públicos locais, diálogo urbano etc.

A Lei da Reurb prevê um projeto urbanístico com a apresentação de um plano de implantação de infraestrutura básica, custeada pela municipalidade, em casos de reurb-s em áreas públicas ou privadas, em casos de reurb-e estando em áreas públicas, também será custeado pelo Poder Público Municipal, com posterior cobrança a seus beneficiários. Em áreas particulares, o custo é destinado aos

potenciais beneficiários.

Embora haja a previsão do projeto e da implantação de infraestrutura essencial, a titulação independe da urbanização. O grande desafio é ultrapassar a barreira para efetivamente implantar a regularização plena, sem o risco de atender apenas ao mercado do capital imobiliário, legitimando as propriedades para que sejam adquiridas a baixo custo. É o que Bethânia Alfonsin (2020, p. 170) chama de processo de urbanização capitalista, a terra é vista como uma reserva de valor, sendo mais fácil para o capital adquirir as que estão no sistema de propriedades. Sob a aparência de que se está fazendo grandes coisas, entrega-se o título, facilitando o processo de expulsão. É a financeirização da terra e da moradia.

A verdade é que a Lei 13.465/17 é alvo de várias críticas, sendo, inclusive, objeto de três ações diretas de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal (STF). Há a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.883 – protocolada pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), a ADI 5.771, protocolada pelo então Procurador-Geral da República Rodrigo Janot e a ADI 5.787, protocolada pelo Partido dos Trabalhadores (PT). As três ações têm como relator o Ministro Luiz Fux.

A Procuradoria-Geral da República entende que a Lei 13.465 não observou os requisitos constitucionais de relevância e urgência e “tem o efeito perverso de desconstruir todas as conquistas constitucionais, administrativas e populares voltadas à democratização do acesso à moradia e à terra”. E “põe em risco a preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.” (CNB, 2018). Já a ADI 5.787 argumenta que,

muitas das alterações trazidas pela Lei 13.465 vão acirrar sobremaneira os conflitos fundiários no campo e na cidade, os quais são responsáveis por milhares de mortes todos os anos no Brasil”. Por sua vez, o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), na ADI 5.883, assinala que diversos dispositivos da nova lei foram considerados “pelos mais diversos segmentos um ataque às unidades de conservação e à ordenação urbana, permitindo a privatização em massa de terras públicas e a criação do que se convencionou chamar de ‘cidades de papel.’ (CNB, 2018).

Em que pese todas as críticas e ações propostas, ainda sem julgamento, parece haver um desconhecimento de ambos os institutos aplicados em casos concretos. A Lei anterior (11.977) sequer titulava o seu beneficiário, reconhecia a sua posse e a ele dava uma expectativa de direito de ser proprietário se decorrido a prescrição aquisitiva, por meio de usucapião. Quanto ao projeto de regularização

fundiária, este deveria estabelecer as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei (art. 50, III, da Lei 11.977/09).

O parágrafo terceiro estabelecia a possibilidade de ser implementada por etapas, havendo, ainda, a possibilidade de admitir a regularização em áreas de Preservação Permanente (art. 54 § 1º). Embora o parágrafo único do artigo 55 da lei anterior disciplinasse que as obras de infraestrutura básica e equipamentos comunitários poderiam ser implementados pelo poder público antes de concluída a regularização jurídica da situação dominial dos imóveis, a lei era silente do prazo de conclusão dessas obras. A lei apenas se limitava a exigir o projeto urbanístico e ambiental.

A própria lei de parcelamento do solo, Lei 6.766/79, não exige a conclusão das obras de infraestrutura (nem seu início) para a comercialização dos lotes. Mas, diversamente da Lei de regularização fundiária, é necessária a apresentação de cronograma e garantia real (hipoteca, garantia bancária, caução etc.). Essa medida não é adequada na regularização por interesse social (Reurb-S na nova lei), vez que a implantação caberá ao próprio Poder público. Entretanto, na regularização de interesse específico a lei anterior se limitava a facultar a autoridade licenciadora da possibilidade de exigir contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais para a aprovação do projeto.

Pela sistemática da nova lei se tem o novo instituto da Legitimação Fundiária que, conforme já abordado, confere direito real de propriedade ao beneficiário, cuja posse de imóvel urbano localizado em área privada ou pública é reconhecida. Boa parte das críticas versam sobre a possibilidade do reconhecimento da propriedade privada em área pública.

Já foi tratado ao longo do texto o requisito para a concessão da legitimação fundiária em áreas públicas, cujo reconhecimento só é possível em assentamentos informais consolidados de difícil reversão. Assim parece superada a política de remoção de um assentamento inteiro, seja pela inviabilidade econômica, seja pela própria resistência daquela sociedade atingida, que se vê inserida na sua comunidade, no seu bairro. É ver a resistência das famílias de serem remanejadas para outro local, muitas vezes mais distante do trabalho, escola e de outros familiares.

Reconhecer essas posses como propriedades privadas, dar tratamento jurídico

dominial, procedendo ao registro cartorário em nome dos beneficiários da Reurb parece ser uma proteção maior do que apenas legitimar a posse destes. Não resta dúvidas que o valor pecuniário do reconhecimento da legitimação fundiária é muito maior do que a legitimação de posse. Ao torná-lo proprietário, a vinculação do beneficiário com o seu terreno, sua casa, sua comunidade, será muito mais forte, de modo que não trocará sua casa própria por qualquer oferta especulativa, diversamente da posse, negociada por pouco valor.

Conforme abordado, o grande desafio da Lei da Reurb é ser mais do que titulação, é, de fato, inserir aquele núcleo informal à cidade, dotando o núcleo das infraestruturas básicas. A par das críticas realizadas, a lei nova (13.465/17), apesar de possibilitar a titulação sem a realização das obras, tal qual a lei anterior (11.977/09), se configura de maneira mais efetiva, como se vê no quadro comparativo abaixo.

A partir de uma análise comparativa é possível concluir que a Lei da Reurb, diferentemente da lei anterior, exige que o Projeto de Regularização Fundiária contemple projeto urbanístico, com propostas de soluções urbanísticas, ambientais, além de exigir um cronograma físico e termo de compromisso assinado pelos responsáveis da execução. Dito de outro modo, é a primeira vez que uma lei federal estabelece, objetivamente, que a política de regularização fundiária é a urbanização, a integração daquele núcleo à cidade. No Quadro 1, a seguir, é possível ver a comparação entre as referidas leis.

Quadro 1 - Comparativo entre as Leis da Reurb

Lei 11.977/2009	Lei 13.465/2017
Art. 51. O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:	Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:
I - as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;	I - levantamento planialtimétrico e cadastral com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;
II - as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;	II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;
III - as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;	III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;
IV - as condições para promover a segurança da população em situações de risco;	IV - projeto urbanístico;
V - as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.	V - memoriais descritivos;
§ 1º. O projeto de que trata o <i>caput</i> não será exigido para o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia.	VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;
§ 2º. O Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de que trata o <i>caput</i> , no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados.	VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;
§ 3º. A regularização fundiária pode ser implementada por etapas.	VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;
	IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e
	X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.
	Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso.

Fonte: Elaboração da autora (2023).

A Lei, mais adiante, reforça a necessidade das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade e infraestrutura essencial, assim considerados o sistema de abastecimento de água potável, coleta e tratamento do esgotamento sanitário, rede elétrica domiciliar e soluções de drenagem. Tal como a lei anterior, as obras podem acontecer antes, durante ou após a conclusão da Reurb. A diferença estabelecida é em relação à aprovação do projeto, já que é necessário apontar o cronograma das

obras, prazo de conclusão e os responsáveis, facilitando, desta forma, o acompanhamento pela sociedade.

Outro ponto disciplinado na nova lei a ser destacado são os responsáveis pela execução das obras. Como esperado e, mantendo a lógica tratada na lei anterior, na regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstas nos projetos de regularização, bem como arcar com o ônus de sua manutenção (art. 37).

Por sua vez, em sentido contrário às críticas que vêm sendo levantadas em relação a Lei, de que ela promove e facilita o acesso à propriedade por pessoas com alto poder aquisitivo, a lei regulamenta que, por ocasião da aprovação do projeto, na Reurb-E, os responsáveis pelas obras poderão ser os próprios beneficiários (art. 38 § 1º). Havendo interesse público, o município poderá proceder à elaboração e custeio do projeto e sua implantação, com posterior cobrança aos seus beneficiários (art. 33, § 1º, III).

Corroborando o tratamento menos benéfico dado aos beneficiários da Reurb-E, há a possibilidade de a aquisição de direitos reais pelo particular ficar condicionada ao pagamento do justo valor da unidade imobiliária, quando promovida sobre bem público (art. 16). Os beneficiários desta modalidade também não estarão abarcados pela gratuidade das custas e emolumentos cartoriais (art. 13, § 5º).

Para que determinado núcleo seja classificado como Reurb-S, regularização fundiária de interesse social, o núcleo deve ser ocupado predominantemente por população de baixa renda, assim estabelecida em ato do Poder Público Municipal, considerando as especificidades locais, não podendo a renda familiar ser superior ao quádruplo do salário-mínimo (art. 6, p.u. do decreto 9.310/2018). Da análise dos dois marcos regulatórios da Política Fundiária Urbana chega-se à conclusão de que a lei atual traz mais riqueza de detalhes, com regras objetivas que visam facilitar o acompanhamento e a licitude do Programa.

Fica evidente, portanto, o desejo de integração dos núcleos informais à cidade, identificando-os, assegurando a prestação do serviço público aos seus ocupantes, melhorando as condições urbanísticas e ambientais, ampliando o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda. Além disso, prioriza a sua permanência no núcleo, promovendo a integração social e a geração de emprego e renda,

garantindo o direito à moradia digna e às condições de vida adequada e concedendo os direitos reais, preferencialmente em nome da mulher, nos termos dos objetivos da Lei da Reurb (art. 10).

2.3 O DIREITO À CIDADE

O direito à cidade não vem expressamente disciplinado no ordenamento jurídico brasileiro, no entanto, o debate sobre os problemas urbanos sobre a formação das cidades são frequentes no mundo moderno, com destaque para os autores Henry Lefebvre (2008) e David Harvey (2008). Em sua obra, *O Direito à Cidade* Lefebvre (2008), apresenta que a problemática urbana está associada, num primeiro momento, ao processo de industrialização. A cidade começa a proliferar-se com a explosão das periferias e a segregação passa a dominar a formação das cidades. Marcado por uma forte influência marxista, o autor analisa a construção do espaço sob a ótica capitalista, onde a cidade é o resultado da exploração das classes dominantes.

Num segundo momento, metade do século XX, o processo se inverte e a urbanização que atendia as demandas da industrialização, ganha um novo sentido: o da acumulação. No capitalismo competitivo a cidade é vista como um negócio, acumula-se não apenas capital, mas também, acumula-se espaço. O direito à cidade, termo cunhado pelo autor e que dá nome a sua obra, é o que vai orientar a mudança para a problemática urbana, cabendo aos cidadãos projetar o futuro, uma nova realidade como obra de seus participantes. O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar (LEFEBVRE, 2008, p.134), direito à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos (LEFEBVRE, 2008, p.139).

Harvey (2008) segue a mesma linha de análise e afirma que:

a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, as cidades vêm, cada vez mais, se dividindo em micro partes, de um lado vizinhanças riquíssimas, de outro, áreas sem qualquer infraestrutura básica. Sob essas condições, segundo o autor, ideias de identidade urbana, cidadania e pertencimento tornam-se difíceis de sustentar. (HARVEY, 2008, p.82).

O autor conclui que a urbanização sempre desempenhou um papel decisivo na absorção de capitais excedentes, mas o resultado é a explosão de preços que afasta

as massas de qualquer direito à cidade. Portanto, é imprescindível a democratização deste processo na utilização do excedente e na organização da cidade, pois, constantemente, é possível ver “o direito à cidade cair em mãos privadas ou interesses quase privados” (HARVEY, 2008, p.86), restrito a uma pequena elite política e econômica.

Para mudar essa realidade, segundo Harvey (2008), é necessário uma luta global contra o capital financeiro e, embora seja uma tarefa difícil de se organizar politicamente, as oportunidades são múltiplas, pois a história demonstra que as crises irrompem repetidamente em torno da urbanização:

[...] unificar essas lutas é adotar o direito à cidade [...] A democratização deste direito e a construção de um amplo movimento social para fortalecer seu desígnio é imperativo, se os despossuídos pretendem tomar para si o controle que, há muito, lhes tem sido negado, assim como se pretendem instituir novos modos de urbanização. Lefebvre estava certo ao insistir que a revolução tem de ser urbana, no sentido mais amplo deste termo, ou nada mais. (HARVEY, 2008, p.88).

No ordenamento jurídico brasileiro o direito à cidade surge como uma das diretrizes gerais pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257), determinando as funções sociais da cidade, mas carece de uma conceituação legal do que venha a ser o direito à cidade:

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 infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 2016).

Ao considerar o direito à cidade como a possibilidade de usufruir e estar inserido em um núcleo dotado de saneamento, mobilidade, lazer, com acesso a transporte e serviços públicos, certamente se alcançará o sentimento de pertencimento abordado por Harvey (2008). Maricato (2018, p.05) afirma que é economicamente mais viável a urbanização das favelas do que a construção de novas moradias, afirmando que o problema principal não é, portanto, a unidade habitacional, mas o ambiente urbanizado.

O movimento para a urbanização dos núcleos já existentes pode ser visto como a “centralidade renovada” (2008, p.139) defendida por Lefebvre (2008), o “Poder

coletivo de moldar o processo de urbanização” segundo Harvey (2008, p.74). Maricato (2018), afirma que um dos motivos que impulsionou a urbanização de assentamentos ilegais é a vontade dos moradores, que preferem permanecer onde estão por conveniência e localização, surgindo novos padrões de urbanização, e segue:

A circulação viária se combina a uma rede de vias de pedestre que busca resolver o acesso da ambulância, dos gás engarrafado, da coleta do lixo de forma adequada. Após as obras de urbanização, é frequente os moradores passarem a investir na melhoria de suas casas, especialmente nas fachadas e acabamentos. (MARICATO, 2018, p.5).

Desta forma, o direito à cidade é o acesso à moradia em seu aspecto qualitativo. Não basta ter um “teto”, é preciso que ele esteja inserido em um núcleo urbanizado, dotado de serviços públicos, com espaços de convivência para os seu moradores, que tragam dignidade para as pessoas inseridas no lugar, um lugar de “encontros”, como diria Lefebvre (2008). O direito à cidade é um tema que, cada vez mais, ganha espaço nas discussões.

Um importante marco é a *Carta Mundial do Direito à Cidade* (CARTA..., 2017) resultado do Fórum Mundial das Américas (Quito, 07/2004), retificado no Fórum Mundial Urbano de Barcelona (09/2004), também discutido no V Fórum Mundial de Porto Alegre (01/2005). A Carta tem importante papel na difusão sobre o assunto, sendo um convite à discussão e reflexão do direito pretendido. Já no preâmbulo, ela apresenta a expectativa de uma taxa de urbanização no mundo em torno de 65% para o ano de 2050, de modo que pensar no acesso à cidade é refletir sobre transformações que já estão ocorrendo e se consolidando e, provavelmente, longe dos ideais de equilíbrio, justiça e interesse coletivo.

A Carta define, ainda, o direito à cidade como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social. Lugar em que todas as pessoas devem ter o direito a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, condições de saúde, renda, nacionalidade, etnia, condição migratória, orientação política, religiosa ou sexual, assim como preservar a memória e a identidade cultural (Art. 1º, itens 1 e 2). Ela também define a cidade como um espaço coletivo que pertence a todos os seus habitantes em duas acepções:

Espaço físico – a cidade é toda metrópole, urbe, vila ou povoado que esteja organizado institucionalmente como unidade local de governo de caráter municipal ou metropolitano. Inclui tanto o espaço urbano como o entorno rural ou semi-rural que forma parte de seu território.

Espaço político – a cidade é o conjunto de instituições e atores que intervêm na sua gestão, como as autoridades governamentais, legislativas e judiciárias, as instâncias de participação social institucionalizadas, os movimentos e organizações sociais e a comunidade em geral. (Art. 1º, item 4). (CARTA..., 2017)

O novo paradigma para se pensar as cidades é planejar e executar a urbanização com o olhar voltado à integração de todos os habitantes do local, com justiça, com espaços que sejam efetivamente acessíveis a coletividade. A *Carta Mundial do Direito à Cidade* é um documento de referência para o avanço de um pensamento que existe a muito tempo, porém, não se consegue os avanços necessários.

Em outubro de 2016, durante a *Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável* (Habitat III), realizada em Quito, no Equador, foi adotada a Nova Agenda Urbana, que por sua vez, foi aprovada em sessão plenária na assembleia Geral das Nações Unidas em 23 de dezembro de 2016. A Nova Agenda urbana apresenta uma visão compartilhada sobre o futuro sustentável das cidades que, se bem planejada e administrada, poderá ser uma poderosa ferramenta para uma urbanização sustentável, apresentando cinco pilares: políticas nacionais urbanas, legislação e regulação urbanas, planejamento e desenho urbano, economia local e finança municipal e implantação local.

Nesta visão compartilhada, a Nova Agenda apresenta o ideal de uma cidade para todos, com uso e gozo igualitários, sem discriminação de qualquer ordem, para que as gerações, presente e futura, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes, prósperas e com qualidade de vida. Sintetiza-se, dessa maneira, o direito à cidade como o direito coletivo a uma cidade urbanizada, dotada de infraestrutura urbana, serviços públicos, mobilidade e acessibilidade. O direito à cidade se traduz no sentimento de pertencimento, de não segregação, de participação do processo de transformação da cidade em que se está inserido, permitindo o uso e a fruição de forma equilibrada para as gerações presentes e futuras.

CAPÍTULO III – LEVANTAMENTO HISTÓRICO DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE UNA/BA

3.1 ORIGEM DA CIDADE DE UNA

Inicia-se com uma retomada histórica. Logo após o descobrimento, o rei de Portugal, Dom João III, dividiu a colônia em Capitanias Hereditárias, com o objetivo de povoá-las. Em 1534 criou-se a Capitania de São Jorge de Ilhéus que ficava “quase no meio do continente brasileiro”, começava na Ilha de Tinharé, vizinha à ilha de Itaparica, até a Ilha de Comandatuba (IBGE, 2023).

A Vila de São Jorge chegou a ser a mais próspera e rica de todo o Brasil. No governo de Tomé de Souza, Ilhéus era considerado o maior centro econômico da colônia brasileira. A capitania se desenvolveu com a produção de farinha e de cana de açúcar. Em 1746, plantado em Canavieiras, o cacau iniciou uma era de prosperidade em Ilhéus, cuja expansão se deu até a segunda metade do século XIX, posicionando a Vila de São Jorge de Ilhéus como uma das mais importantes da província da Bahia (IBGE, 2023).

Na década de 1880 a economia cacaeira desenvolveu-se, tendo como principais produtores os municípios de Ilhéus, Canavieiras e Itabuna. Os dois primeiros municípios, mais antigos, tiveram o desenvolvimento urbano iniciado anteriormente à lavoura cacaeira. Mas foi a agricultura do cacau, geradora de riquezas, responsável pelo surgimento de diversos núcleos urbanos, dentre eles, a cidade de Una, foco da presente pesquisa.

A historiadora Mary Ann Mahony (2007, p.743) aponta que em 1880, a comarca de Ilhéus era um território de mata ocupado por cerca de cem indígenas independentes e cerca de quinhentas propriedades agrícolas de vários tamanhos, cujas plantações variadas eram trabalhadas por aproximadamente 10.000 habitantes, entre escravizados e livres. Nos quarenta anos seguintes a realidade foi modificada. Em 1920, a comarca ostentava mais de seis mil fazendas de cacau de vários tamanhos, divididas em dois municípios, e ocupadas por pelo menos 105.000 habitantes.

Dias e Araújo (2016, p.219) em artigo que trata sobre a ocupação de Una em meados do século XIX apontam que uma das primeiras sesmarias concedidas em Una, próxima ao rio Una (atual rio Aliança) seria de D. Francisca Maria de Jesus

Ferreira de Souza, cuja concessão data de 1788, seguida da D. Maria Clementina de Souza Pereira, em 1799. D. Maria Clementina é conhecida como desbravadora do território de Una.

No final do século XVIII as terras já eram objeto de produção e disputa, e nos primeiros anos do século seguinte a Coroa passou a conceder novas sesmarias para homens de posse e patentes na Corte (DIAS; ARAÚJO, 2016, p.219). Estudos apontam que em 1807 um engenho funcionava as margens do Rio Maruim e que, a partir desta década, houve a primeira chegada de imigrantes estrangeiros que se instalaram as margens do Rio Una e Maroim:

Todavia, por conta da elevação do nível do mar, a povoação mudara-se dali, instalando-se quatro milhas adentro do Território, dando início, assim, a uma nova povoação à margem do rio Una. A povoação da Barra do Una, na segunda metade do século XIX, passou a ser denominada de Porto da Pedra de Una (atual distrito de Pedra de Una), cuja paróquia de Santo Antônio se tornaria sede de freguesia, em 1860. Somente no início do século XX, uma nova povoação, localizada mais para o interior do rio Una, nos limites das antigas sesmarias acima citadas, se tornaria o principal núcleo econômico e político local, a povoação de Cachoeirinha. Logo, passaria a condição de sede municipal, com a denominação de Uma. (DIAS; ARAÚJO, 2016, p.219).

Corroborar tal assertiva o pensamento da historiadora Rosilene Maciel da Silva (2020), que aponta a formação de uma nova povoação na embocadura do rio Maroim, afluente do rio Una:

A povoação em virtude das águas escuras do rio tomou o nome indígena de Una, que significa negro. Contudo, essa povoação logo, foi tragada pelo mar, uma vez que se localizava próximo da barra, obrigando, assim, seus habitantes a recuarem o povoado para 4 milhas, em direção ao interior, no local denominado Pedras. (SILVA, 2020, p.21).

O processo de emancipação de Una iniciou-se em 1890. Em 02 de agosto o município foi criado, até então era distrito de paz e desmembrado de Canavieiras, ficando a sede localizada na antiga Vila de Una, atual distrito de Pedras. A seguir, tabela esquemática (Quadro 2) desta breve contextualização histórica da formação administrativa da região:

Quadro 2 - Evolução histórica

Ano	Acontecimento	Comentários
Ano de 1535	Vila de Ilhéus	
Ano de 1718	Freguesia de São Boaventura do Puxim	que dará origem a cidade de Canavieiras
Ano de 1832	a Freguesia de São Boaventura do Puxim passou à categoria de Vila, sob o título de 'Imperial Vila de Canavieiras'	Sua população atingia quase três mil pessoas
Ano de 1881	Cidade de Ilhéus	
Ano de 1890	Cidade de Cachoeirinha (atualmente Una)	Desmembrada de Canavieiras. O município foi criado pelo governo do Marechal Hermes Ernesto da Fonseca, cuja sede ficava no povoado de Pedras. Não houve a delimitação do perímetro do novo município. O topógrafo Dr. Manoel Almeida foi chamado para a demarcação das terras.
Ano de 1923	Cachoeirinha é reanexada a Canavieiras, por meio da Lei Estadual n. 1326, de 23 de agosto de 1923.	A reanexação se deu pelo fato de não ter havido a devida demarcação do perímetro do município de Una.
Ano de 1924	Criação da Vila de Cachoeirinha, pela Lei Estadual 1718.	desmembrada de Canavieiras
Ano de 1939	Cidade de Una	Emancipação da Vila Cachoeirinha pelo Decreto-Lei Federal 311, ratificada pelo Decreto Estadual 11.087.

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Os primeiros registros de ocupação na região datam do final do século XVIII, conforme apontado no trabalho de Dias e Araújo (2020), cujo estudo se baseou nos Registros Paroquiais de Terras da Freguesia de Olivença (1857-1860), freguesia competente para o registro de terras. As ocupações se davam em propriedades rurais ao longo do Rio Una e apenas nas últimas décadas do século XIX é que se desenvolveu o núcleo urbano de Cachoeirinha.

No início do século XX, Una era uma cidade sem rodovias. A ligação com Ilhéus era marítima. Um navio saía do Porto de Pedras de 15 em 15 dias com destino a Salvador. A navegação era feita pela empresa do Dr. Almeida, composta por três embarcações (ROSILENE, 2020, p.43 a 46).

O núcleo urbano de Una passou por três momentos. O primeiro na faixa litorânea, localizada próxima a foz dos rios Una e Maroim, marcado por uma pequena povoação no final do século XVIII, onde comercializava o coco seco (DIAS & ARAÚJO,

2020, p.230). O segundo momento marcado pela transferência da população a região de Pedras, em virtude do avanço do mar, cuja paróquia de Santo Antônio (em Pedras) se tornaria sede da freguesia em 1860. Já o terceiro data o século XX e coincide com a criação da Vila de Cachoeirinha. A nova povoação se firmou no interior do município e segundo fontes populares, a transferência da sede de Pedras para o interior do município teria ocorrido por exigência do Dr. Almeida.

A historiadora Rosilene Maciel Silva (2020) afirma que a transferência se deu por dois fatores estratégicos, para a defesa, uma vez que o Coronel residia em Pedras e em eventual ataque poderia ser pego de surpresa e o segundo fator era a facilidade de comunicação, através da navegação fluvial. O Coronel Almeida, dono de quase todas as terras do município (SILVA, 2020, p.42) foi prefeito de Una pelo período de 1919 a 1938, e manteve forte influência no município até o ano de 1967.

Para a mudança da sede de Una, Dr. Almeida doou parte de sua fazenda para o município, conforme consta na Transcrição das Transmissões, Livro 3-Y, n. de ordem 4.245, de 08/07/1938, do 1º Ofício de Registro de Imóveis de Ilhéus:

As fis. 137 do livro nº 3 Y de Transcrição das Transmissões, foi feito o registro sob NÚMERO DE ORDEM: 4.245 - DATA: 08 de julho de 1938. - CIRCUNSCRIÇÃO: 1º da Comarca de Ilhéus.- CARACTERISTICAS E CONFRONTAÇÕES DO IMÓVEL: Uma sorte de terras onde está situada a área urbana da Vila de Una, a qual é limitada do modo seguinte: a partir da Faz. Do Ribeirão do Tuny, por ele acima até encontrar uma cancela daí dividindo sempre com os transmitentes, seguindo uma cerca de arame, ate uma jaqueira no lugar conhecido por Pisa-Macio, daí voltando em direção do Rio pela mesma cerca e mesma divisa até uma sucupira na margem do Rio Una, e por este abaixo até o ponto de partida.

NOME DO ADQUIRENTE: O MUNICIPIO DE UNA

NOME DO TRANSMITENTE: PEREIRA DE ALMEIDA E IRMAO.

Título: DOAÇÃO

Forma do Título: Escritura Pública lavrada em 9 de Abril de 1921, pelo então Tabelião Interino da Vila de Una, Eduardo de Oliveira Dias.

Valor: Não Tem.

Condições: As de costume e mais: as casas de residência dos doadores, que são contiguas, sob n°s 1 e 3, ficam isentas de todos os impostos Municipais, as quais ocupam uma área de 70 metros de frente por 80 metros de fundo ou sejam 5.600 metros quadrados. Melchiades Pinto de Oliveira.

A cidade de Una teve forte influência de imigrantes estrangeiros, tais como belgas, poloneses, alemães e japoneses. A família alemã Fuchs foi uma delas e, atualmente, dá nome a diversas ruas da cidade. Em 1950, o Poder Executivo Federal, por meio do Decreto 30390, de 14/01/1952, cria o Núcleo Colonial de Uma, que teve

sua área doada pelo Estado da Bahia a União Federal. Embora o decreto seja do ano de 1952, o registro mais antigo desta doação data do ano de 1972, conforme transcrição das Transmissões, do Livro 3-B, n. de ordem 2572, de 14/02/1972, no Registro de Imóveis de Una:

ZONA DO IMÓVEL Núcleo de Colonial de Una

DENOMINAÇÃO DO IMÓVEL: Não Consta

CARACTERÍSTICAS E CONFRONTAÇÕES DO IMÓVEL: A doação de uma área de 5.000 (cinco mil) hectares, das terras onde se encontra localizado o núcleo colonial de Una, situado neste município e Comarca de Una, em cuja posse já se encontra o outorgado donatário (INCRA), cabendo a este, o bastante Topográfico e a seqüente demarcação, sem ônus para o outorgante doador e com assistência da secretaria da agricultura do Estado da Bahia, na discriminação da área objeto dessa doação.

NOME DO ADQUIRENTE: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. INCRA.

NOME DO TRANSMITENTE: Governo do Estado da Bahia representado pelo Exm. Snr. Governador Dr. Antônio Carlos Peixoto de Magalhães.

TÍTULO: Doação.

FORMA DO TÍTULO: A escritura de doação datada de 17 de Dezembro de 1971, lavrada nas notas do tabelião Luciano de Carvalho Marckback as fls 29.v 31 do livro nº 639, apresentada para registro pelo Dr. Edgar Silva, advogado do INCRA.

VALOR DO CONTRATO: Não Consta.

CONDIÇÕES DO CONTRATO: As da escritura de doação.

AVERBAÇÃO: Não Consta

O núcleo colonial é um importante distrito da cidade Una, com grande concentração de imigrantes japoneses, dista poucos quilômetros do centro urbano, precisamente a 9,3km. Em levantamento realizado pelo Cartório de Imóveis de Una junto ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), apurou-se a emissão de 732 títulos existentes no Livro Fundiário PIC de Una, do Incra. Dos títulos emitidos, 387 são de lotes urbanos, outorgados entre os anos de 1982 e 1984, conforme se vê na Figura 2 abaixo.

Comandatuba, Pedras, Oiteiro, Lençóis e Vila Brasil.

A população apurada no último censo de 2010 era de 24.110 pessoas (IBGE), com densidade demográfica de 20,48 hab/km² e população estimada para 2021 de 18.108 pessoas. Estimativa do Poder Público Municipal, por meio da Procuradoria, aponta que a população atual seria de 18.000 pessoas. Levantamento realizado junto ao Cartório eleitoral da 116^o Zona Eleitoral da Bahia, apresenta um total de 15.966 eleitores, sendo 10081 eleitores na cidade de Una, 223 na zona rural, 2305 em Colônia, 695 em Comandatuba, 575 em Lençóis, 413 em Oiteiro, 532 em Pedras e 1142 na Vila Brasil.

A ausência do Censo em 2020 prejudica o acesso e a análise dos dados, visto que um período superior a uma década traz realidades distintas. Deste modo, buscou-se nesta pesquisa outros dados para se projetar a população urbana da cidade de Una, utilizando dados cartorários e do cadastro imobiliário. Importante frisar que o interesse da pesquisa está ligado ao acesso à moradia digna, já delimitado, e o cruzamento da população com uma das vertentes da moradia digna, a regularidade da posse.

3.1.1 Levantamento cartorário, municipal e o perímetro urbano de Una/BA

Em ofício enviado ao Setor de Tributos do município de Una obteve-se a informação de que há 9.065 cadastros imobiliários ativos¹⁰, distribuídos na Sede de Una e nos distritos. Por sua vez, no levantamento feito junto ao Cartório de Registro de Imóveis apurou-se um total de 2470 matrículas de imóveis urbanos, o que significa dizer que há apenas 2470 imóveis com a situação jurídica regular no município de Una, conforme se vê na Tabela 1:

¹⁰ Informação obtida no setor de tributos da Prefeitura Municipal de Una em resposta ao ofício 01/2023.

Tabela 1 - Cadastro Municipal x Registro Cartório

Localidade	Cadastro Imobiliário Municipal	Registro de Imóveis, matrículas
Sede urbana	5270	1340
Colônia	933	282
Comandatuba	500	110
Independência	198	20
Lençóis	977	149
Pedras	571	546
Vila Brasil	367	3
Outras localidades	249	20
Total	9.065	2.470

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Colônia, Comandatuba, Vila Brasil e Pedras são distritos de Una. Lençóis e Independência são áreas localizadas próximas ao litoral que tiveram projetos de loteamentos aprovados pelo Poder Público municipal, considerando as áreas como sendo de expansão urbana. Um ponto comum a todos os núcleos urbanos de Una é a significativa disparidade entre as inscrições imobiliárias e os registros públicos, a exceção de Pedras, cuja questão peculiar será tratada em tópico próprio. Apenas 27,3% dos imóveis classificados como urbanos pelo município possuem matrícula no Registro de Imóveis. O que significa dizer que mais de 72% dos imóveis se encontram em situação irregular e são meramente posses.

Acredita-se que a situação seja ainda pior. O fato de o imóvel possuir matrícula não se traduz na regular situação jurídica. Isso ocorre no caso de o atual proprietário/possuidor não ter regularizado a sua aquisição e o imóvel ainda constar em nome do antigo proprietário. Na prática, é comum ver imóveis que foram transacionados por mais de uma vez mediante contratos que jamais foram levados a registro. Essa prática reiterada no tempo pode ser um impeditivo para o registro do

atual detentor. Um dos princípios do registro imobiliário brasileiro é o Princípio da Continuidade, o que impede a transferência de um bem de determinada pessoa a outra sem que se faça todos os registros anteriores, sendo vedado o registro *per saltum*¹¹.

Por vezes, em razão das inúmeras transações não levadas a registro, o custo elevado de todas elas, a falta de documentação e a impossibilidade de cumprir as exigências legais da atualidade acabam levando aquele imóvel para a informalidade e o quadro se torna irreversível sem a atuação do Poder Público. Certo é que todo proprietário é também possuidor (ainda que tenha apenas a posse indireta do bem), mas nem todo possuidor é proprietário. Isso porque o Código Civil Brasileiro (BRASIL, 2002), em seu Art. 1.245, dispõe que se transfere entre vivos a propriedade mediante o registro translativo no Registro de Imóveis. Dessa situação recorrente surge o dito popular “quem não registra não é dono”.

Os professores e juristas Pablo Gagliano Stolze e Rodolfo Pamplona Filho (2019, p.299) esclarecem que no Direito Brasileiro, exige-se além do título, uma solenidade: o registro, no caso de bens imóveis, e a tradição (entrega) no caso dos bens móveis. O sistema de registro público brasileiro adota, assim, o título (que pode ser uma escritura pública ou contrato particular em determinados casos) e o modo, que é a solenidade do registro. É claro que algumas posses podem ser convalidadas em propriedade com o tempo, trata-se da prescrição aquisitiva e a propriedade é adquirida por meio da usucapião, sendo seu registro meramente declaratório, uma exceção à regra geral do efeito constitutivo do registro.

A necessidade de registro é um importante quesito a ser esclarecido, pois como visto, a ausência reiterada de registros pode ser um obstáculo quase intransponível sem a intervenção da Administração Pública por meio de programas de regularização fundiária e, se não implantada, a solução só pode ser dada pelo Poder Judiciário. É muito comum que as pessoas guardem as suas escrituras públicas sem levá-las ao cartório de imóveis. E, enquanto o bem imóvel permanecer em nome do vendedor ele pode, por exemplo, ser objeto de penhora para garantir a dívida deste. Ou até mesmo, ser vendido a mais de uma pessoa.

¹¹ A vedação do registro *per saltum* é a impossibilidade de se admitir no registro de imóveis instrumento público ou particular de transferência do imóvel sem que antes seja feita o devido registro em nome dos vendedores, por ser necessário o encadeamento entre os assentos de um determinado imóvel e das pessoas a ele relacionadas, surgindo, assim, uma cadeia ininterrupta das titularidades jurídicas.

Uma questão que confunde bastante os possuidores é o fato de pagarem IPTU. Por serem tributados pelo Imposto Predial e Territorial Urbano acreditam que o imóvel está regular. No entanto, a questão jurídica da regularidade nos registros públicos do imóvel não é critério para a cobrança do imposto. O artigo 32 do Código Tributário Nacional (Lei 5.172/1966) estabelece a competência do município para a cobrança do IPTU, tendo como fato gerador o domínio útil ou a posse de bem imóvel, localizado na zona urbana e que contenha, no mínimo a existência de pelo menos dois melhoramentos instituídos ou mantido pelo Poder Público.

Desta forma, dois são os critérios para a cobrança do IPTU, o primeiro espacial: estar localizado em área definida por lei municipal como área urbana ou de expansão urbana. O segundo critério da existência de prestação de pelo menos dois serviços públicos, dentre esses: I. meio fio ou calçamento com canalização de águas pluviais; II. Abastecimento de água; III. Sistema de esgotos sanitários; IV. Rede de iluminação pública e V. escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de três quilômetros.

Dito isto, analisou-se com mais detalhes os distritos de Colônia, Comandatuba e Pedras, a região de Lençóis e o centro urbano de Una. A pesquisa apoiou-se em imagens de satélites disponíveis no *Google Earth*¹², utilizando a ferramenta “regulador”, que permite navegar por imagens históricas.

3.1.1.1 Centro Urbano de Una

A interiorização do centro de Una ocorreu nas primeiras décadas do século passado, e se deu por exigência do Dr. Almeida, com doação de terras desmembradas de sua fazenda. A Lei 572 de 01 de julho de 1998 dispôs sobre a delimitação do perímetro urbano da cidade de Una, com a seguinte descrição perimetral:

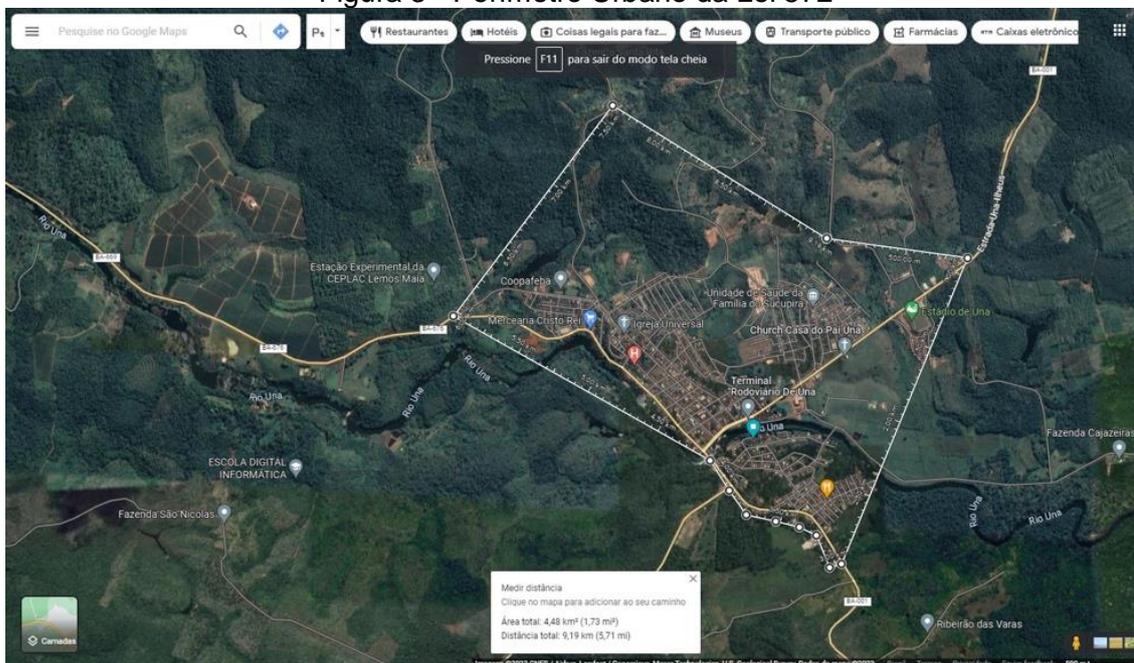
- I- Ponto inicial e final da Torre da Telebahia (inclusive);
- II - A descrição do perímetro, segue do ponto inicial, em reta até o Matadouro Municipal (inclusive), deste, em reta até a Serraria Unai (inclusive), desta, em reta atravessando a BA - 001 e passando pelo Estádio Municipal (inclusive), até o cruzamento do Riacho Morro Grande, com a BR - 001, nas proximidades do Posto Coqueirinho deste cruzamento, passando pelos fundos das casas situadas à margem da BR - 001, e entrada para a Fazenda Ghislaine Esmeralda,

¹² O Google Earth é uma plataforma de análise geoespacial baseada na nuvem, que permite aos usuários visualizar e analisar imagens de satélite do nosso planeta, lançado em 10 de junho de 2001 (GOOGLE EARTH, 2023).

até encontrar o Rio Una, por este, até a bifurcação da estrada para o Povoado de Colônia, desta bifurcação, em reta passando pela Estação Experimental da CEPLAC (inclusive), até a Torre da Telebahia (inclusive), ponto Inicial. (PREFEITURA MUNICIPAL DE UNA, 1998).

Com a ferramenta *Google Maps* foi possível reproduzir a poligonal do perímetro urbano com os marcos dispostos na Lei, conforme se vê abaixo na Figura 3:

Figura 3 - Perímetro Urbano da Lei 572



Fonte: *Google Earth* (2023).

A imagem mostra o núcleo urbano central do município de Una, com aproximadamente 4,48 km². Se por um lado é extremamente difícil localizar todas as divisas das terras doadas em 1938, a descrição do perímetro pela lei municipal, 60 anos depois, remete a mesma localidade, com significativa expansão. A seguir, a descrição dos marcos trazidos na escritura de doação do Dr. Almeida, em 1938:

Uma sorte de terras onde está situada a área urbana da Vila de Una, a qual é limitada do modo seguinte: a partir da Faz. Do Ribeirão do Tuny, por ele acima até encontrar uma cancela daí dividindo sempre com os transmitentes, seguindo uma cerca de arame, até uma jaqueira no lugar conhecido por Pisa-Macio, daí voltando em direção do Rio pela mesma cerca e mesma divisa até uma sucupira na margem do Rio Una, e por este abaixo até o ponto de partida. (Transcrição das Transmissões, do Livro 3-B, n. de ordem 2572, de 14/02/1972, no Registro de Imóveis de Una).

Percebe-se a precariedade da descrição do perímetro. Vale ressaltar se trata de um registro do ano de 1972. Os marcos são: uma “cancela”, uma “cerca de arame”, “uma jaqueira” e uma “sucupira”, o que torna impossível a localização dos limites na atualidade.

A Lei municipal 572 delimitou uma extensa área para o perímetro urbano, no entanto, as delimitações do perímetro urbano da cidade de Una não andaram bem, seus marcos não são precisos e geram incertezas quanto aos limites. Mas nenhuma culpa tem Coronel Almeida e nem o legislador de 1998, já que não havia muitos recursos àquela época.

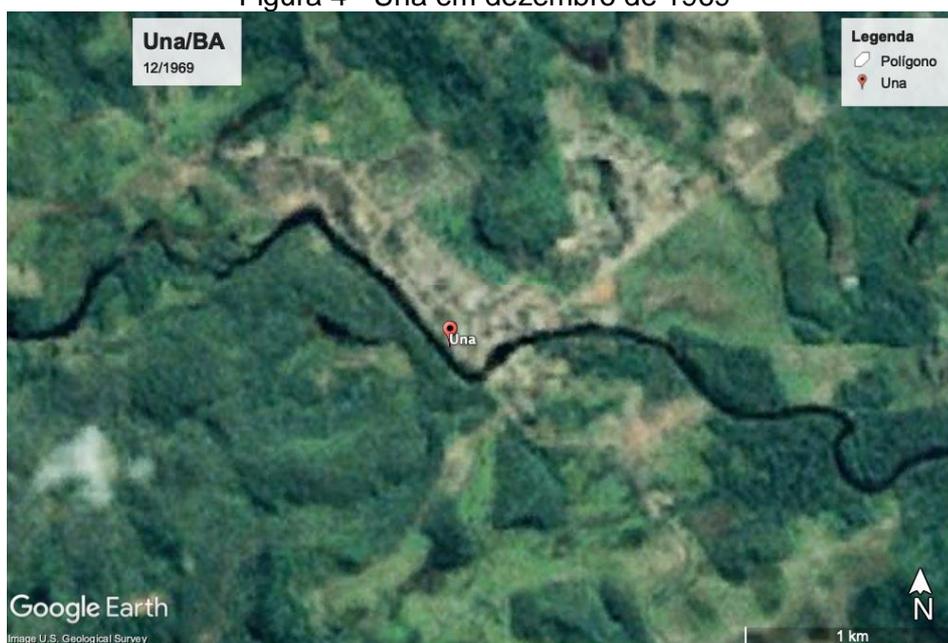
Conforme exposto adiante, em 2008, o município de Una definiu o perímetro urbano dos distritos de Pedras e Comandatuba utilizando coordenadas WGS84, permitindo a devida localização dos marcos e limites. Não se compreende o porquê de, naquele momento, não terem realizado o trabalho também na sede do município. Desde esse processo, ninguém se preocupou em delimitar de forma técnica, precisa, através de coordenadas geodésicas o espaço urbano do centro de Una.

Atualmente o georreferenciamento de áreas se “popularizou” pela alta demanda dos imóveis rurais¹³, que por consequência resultou num crescente número de prestadores destes serviços que podem ser realizados por engenheiros e por técnicos em agrimensura. Poder-se-ia, então, alegar a falta de recursos ou alto custo para georreferenciar todo o perímetro urbano. Na prática, o que se vê cada vez mais é a redução do preço do serviço em virtude da concorrência. No quesito falta de recursos, este não seria um problema para um município que este ano abriu crédito suplementar por excesso de arrecadação no valor de R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) (UNA, 2023).

Sobre o processo de ocupação urbana, a plataforma do *Google Earth Pro* dispõe da imagem mais antiga para o município de Una (Figura 4), datada de dezembro de 1969, após três décadas da doação feita pelo Dr. Almeida. É possível ver uma pequena mancha em meio a vegetação, delimitando o que poderia ser a área urbana àquela época.

¹³ Os imóveis rurais acima de 100 hectares que são obrigados a submeterem as poligonais georreferenciadas ao Incra. A partir de novembro deste ano, também será obrigatório para os imóveis acima de 25 hectares. Para saber mais, ver Lei Federal 10.267/2001 e Decreto Federal 4.449/2002.

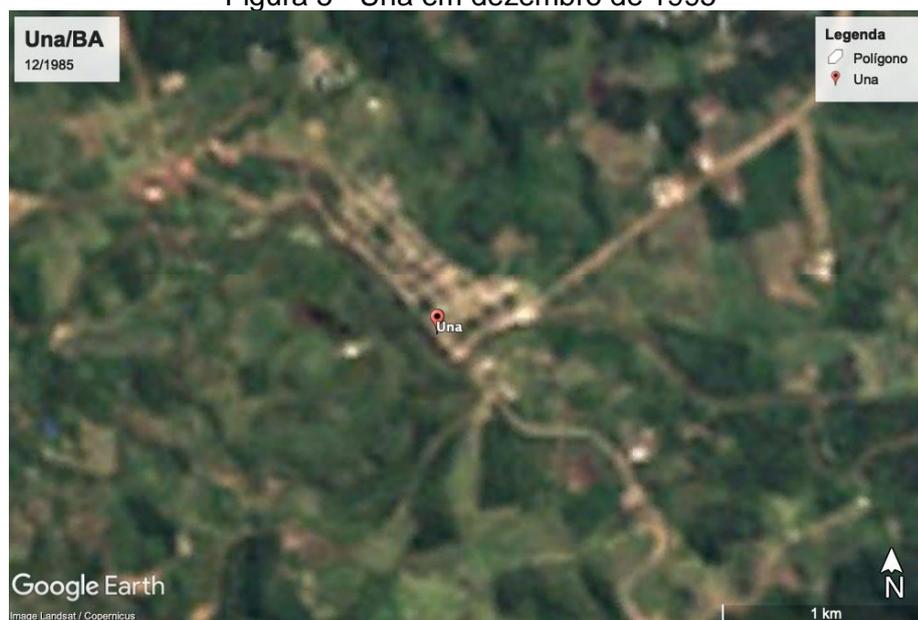
Figura 4 - Una em dezembro de 1969



Fonte: *Google Earth* (2023).

O segundo marco disponível é de 12/1985, treze anos antes da criação da Lei Municipal 572. A imagem não é nítida e o perímetro aparenta ser praticamente o mesmo, porém com maior adensamento de ocupação, conforme a Figura 5.

Figura 5 - Una em dezembro de 1995



Fonte: *Google Earth* (2023).

Na sequência, segue a imagem de 05/2010, uma década após a delimitação, do perímetro urbano pela lei 572 de 1998 (Figura 6), cuja área de ocupação parece visivelmente inferior ao delimitado.

Figura 6 - Una em maio de 2010



Fonte: *Google Earth* (2023).

Por último, a imagem de satélite mais recente disponível, tirada em 09/2022 (Figura 7), que nos revela o crescimento do núcleo urbano após 53 anos do primeiro registro fotográfico por satélite.

Figura 7 - Una em setembro de 2022



Fonte: *Google Earth* (2023).

Utilizando-se do levantamento das inscrições imobiliárias, a sede urbana de Una é formada por 5270 unidades imobiliárias distribuídas no Centro e nos bairros Sucupira, Marcel Ganem, Antônio Andrade, Urbis, Santa Rita e Ailton Matos. Possuindo um índice de regularização fundiária jurídica de 25,42% e uma população adulta (eleitores) de 10081 pessoas, segundo o cartório eleitoral da 116ª Zona

eleitoral.

3.1.1.2 Distrito de Colônia

O distrito de Colônia, conforme já abordado, surgiu com o assentamento do Incra, denominado Projeto Integrado de Colonização (PIC) de Una, com 387 títulos de terras urbana expedidos. Do cálculo matemático, estima-se que pelo menos 105 não foram levados a registro se considerar que as 282 matrículas existentes são todas originadas dos títulos de terra expedidos pelo Incra.

A situação do não registro é tão comum que mesmo nos títulos de terras emitidos pela Incra, onde consta a liberação da cláusula resolutiva após o registro, isto é, enquanto pendente determinada condição, o beneficiário não pode dispor do imóvel (vender, por exemplo), ainda assim, como em Colônia, existem vários títulos que não foram levados a registro.

A cláusula XII constante no verso do título expedido pelo Incra, conforme Figura 8, atribui como marco temporal o registro do título no cartório de imóveis competente, como se vê abaixo:

Figura 8 - Cláusula resolutiva

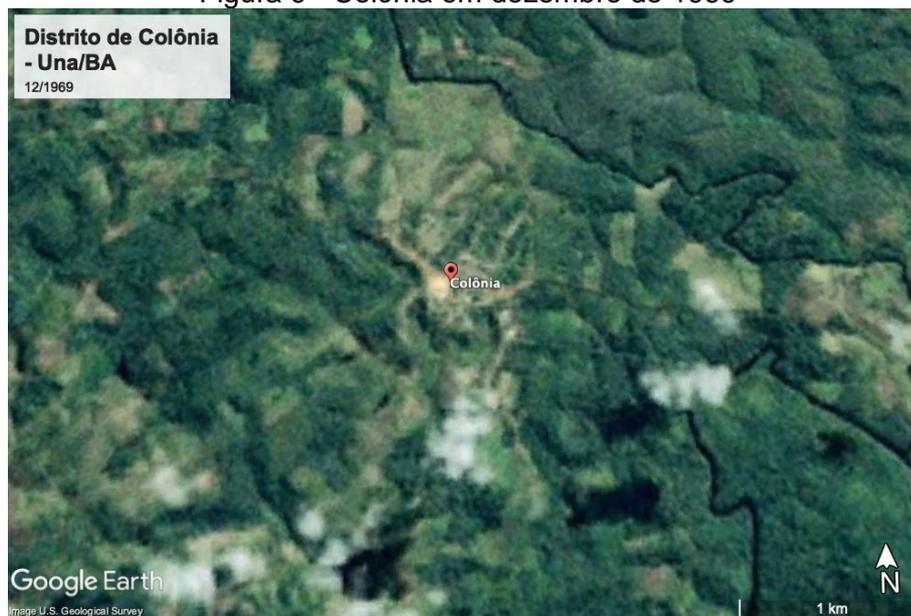
- CLÁUSULAS REGULADORAS
- I - O OUTORGANTE, qualificado no Quadro 02, com fundamento na legislação própria, indicada no Quadro 04, e tendo em vista o que consta do respectivo processo administrativo, referido no Quadro 01, aliena ao OUTORGADO, qualificado no Quadro 03, pelo presente TÍTULO DE PROPRIEDADE, especificado no Quadro 01 e seguintes, constantes do anverso, o imóvel descrito e havido como caracterizado no Quadro 05, pelo preço e condições de pagamento especificadas no Quadro 06, e sob as demais condições constantes das Cláusulas constantes.
 - II - Em decorrência da presente alienação, o OUTORGANTE transmite ao OUTORGADO todo o domínio, direito, ação e posse que tem sobre o imóvel.
 - III - O imóvel se destina à exploração agropecuária, ficando o OUTORGADO obrigado a manter tal destinação e a preservar a área de reserva florestal, consoante o disposto no Código Florestal e legislação correlata.
 - IV - Resolve-se a presente alienação, tornando-se nula, de pleno direito, independentemente de ato especial ou de qualquer notificação ou interposição, judicial ou extrajudicial: a) se o OUTORGADO não cumprir qualquer das obrigações assumidas neste Título; b) se o OUTORGANTE vier a exercer o direito que lhe é assegurado na Cláusula XI.
 - V - Enquanto vigente a condição resolutiva, é vedado ao OUTORGADO alienar o imóvel, sem prévia anuência do OUTORGANTE.
 - VI - Em qualquer das hipóteses previstas na Cláusula IV, o domínio e a posse do imóvel reverterão ao anterior proprietário, titular do registro imobiliário constante do Quadro 05, com o cancelamento, no Registro de Imóveis, do registro do presente Título, na forma do Artigo 250, item III, da Lei nº 8.015, de 31/12/1973, instruído o respectivo requerimento do OUTORGANTE, para tanto, com laudo técnico ou documento outro que comprove a circunstância invocada.
 - VII - Ocorrendo a reversão do domínio e da posse do imóvel, o OUTORGADO fará jus: a) à indenização pelas benfeitorias úteis e necessárias existentes; b) à restituição, sem juros e sem correção monetária, das importâncias por ele pagas ao OUTORGANTE. Em tal hipótese, tudo quanto ao OUTORGADO couber será prioritariamente aplicado na liquidação ou amortização de empréstimos bancários obtidos com garantias reais do imóvel.
 - VIII - É facultado ao OUTORGADO, após dois anos, contados da data de emissão deste Título, liquidar integralmente o valor de seu débito para com o OUTORGANTE.
 - IX - O OUTORGANTE expressamente autoriza a constituição de hipoteca, em garantia de financiamentos concedidos por entidades de crédito, para exploração e/ou melhoria do imóvel objeto deste Título, cumprindo a essas entidades identificar o OUTORGANTE, previamente, na hipótese de execução da hipoteca.
 - X - Contra os credores hipotecários, nas condições referidas na Cláusula anterior, não prevalecerão as Cláusulas resolutivas e de inalienabilidade constantes deste Título.
 - XI - O OUTORGANTE se reserva o direito de remir, se e quando lhe convier, a hipoteca constituída nas condições referidas na Cláusula IX.
 - XII - Extingue-se a condição resolutiva, quando cumulativamente: a) o OUTORGADO houver liquidado integralmente o valor de seu débito para com o OUTORGANTE; b) forem decorridos cinco anos, da data do registro deste Título no competente Registro de Imóveis; c) o OUTORGANTE tiver emancipado o Projeto de Colonização, nos casos em que a alienação foi originada daquele.
 - XIII - O presente TÍTULO DE PROPRIEDADE, com plena força e validade de escritura pública, a teor do Artigo 21, do Decreto nº 90.697, de 12/12/1984, é firmado em uma única via, aceitando o OUTORGADO, expressamente, as Cláusulas e condições dele constantes, eleito o foro do Distrito Federal, com renúncia de qualquer outro, para dirimir quaisquer questões que resultarem deste.

Fonte: INCRA.

Em relação ao processo de ocupação, a par do PIC de Una ter sido criado pelo Decreto Federal no ano de 1952, a primeira imagem histórica (Figura 9) disponível na plataforma do *Google Earth* é de 12/1969 e aponta uma pequena mancha em meio a

uma densa vegetação.

Figura 9 - Colônia em dezembro de 1969



Fonte: *Google Earth* (2023).

Verifica-se que a doação de terras do Estado da Bahia para o projeto PIC se deu em 1972. Por sua vez, o primeiro título identificado na relação do Livro Fundiário do Incra, enviado ao Cartório de Registro de Imóveis de Una, é o título 4.05.91.03/082, expedido em 11/12/1972, de um imóvel rural identificado como lote 158, outorgado ao beneficiário João Carlos de Lima. O próximo título foi expedido em 25/08/1973 e não consta numeração, é identificado como imóvel rural lote 02, outorgado ao beneficiário Shiro Ozawa.

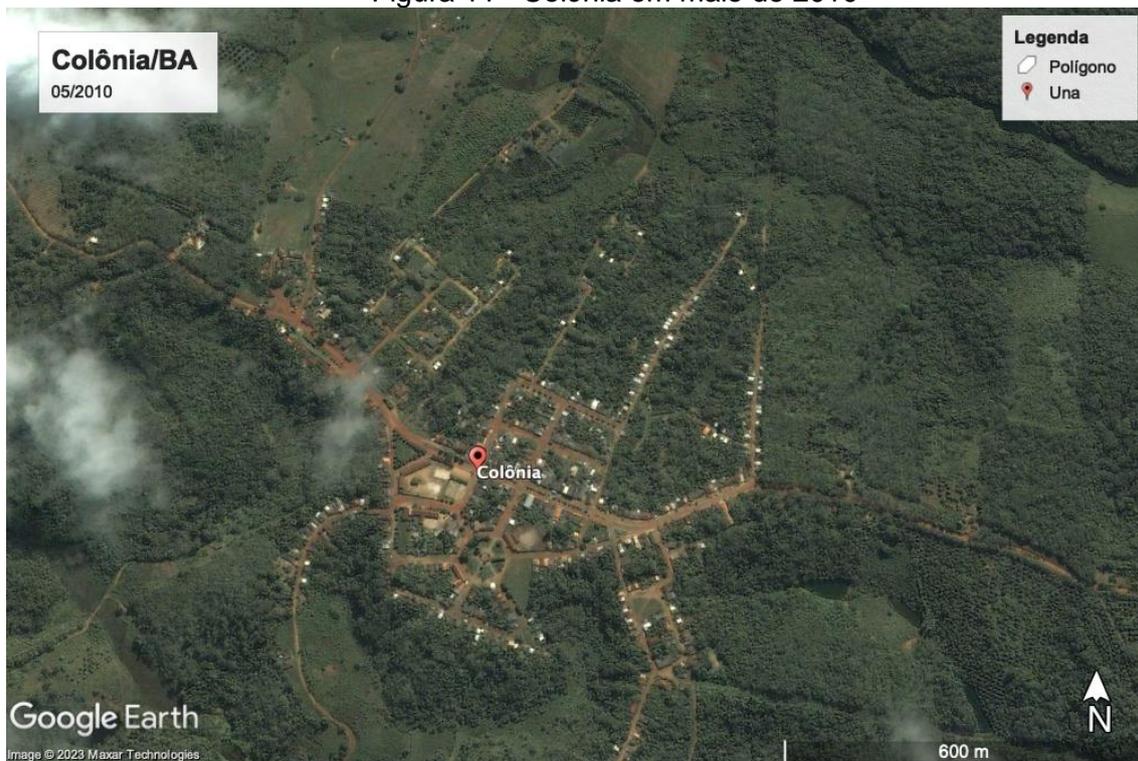
Apenas em 1982 aparecem os primeiros títulos urbanos, sendo o primeiro de número 4.05.91.03/183, lote urbano n. 3, com área de 999m², outorgado a Akitaro Ikuta. Todos os títulos urbanos constantes no livro foram expedidos no intervalo entre os anos de 1982 e 1986. A Figura 10 apresenta a imagem de satélite de 12/1985, demonstrando um crescimento na mancha clara entre a vegetação. Seguidas das imagens de 05/2010 (Figura 11) e 06/2022 (Figura 12).

Figura 10 - Colônia em dezembro de 1985



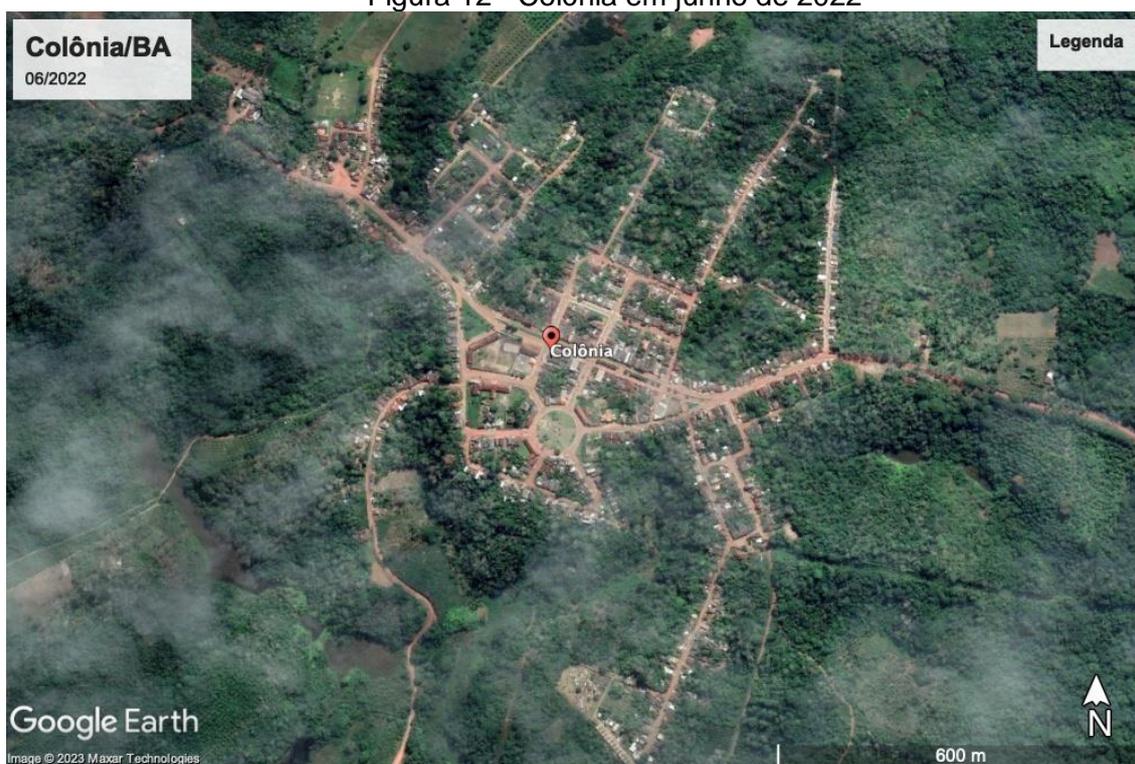
Fonte: *Google Earth* (2023).

Figura 11 - Colônia em maio de 2010



Fonte: *Google Earth* (2023).

Figura 12 - Colônia em junho de 2022



Fonte: *Google Earth* (2023).

O Distrito de Colônia é a área urbana, depois da sede, com o maior número de inscrições imobiliárias, totalizando 933. Foi possível observar que o livro fundiário do Incra apresenta a emissão de 387 títulos e o cartório de imóveis tem apenas 282 matrículas de imóveis localizados em Colônia. Nota-se, então, que o crescimento de Colônia se deu de forma orgânica após o estímulo dado pela expedição dos títulos do Incra e o núcleo tem o maior percentual de registro *versus* inscrição imobiliária do município, atingindo o índice de 30%¹⁴ e uma população adulta (eleitores) de 2305 pessoas, segundo o cartório eleitoral da 116ª Zona eleitoral.

3.1.1.3 Distrito de Comandatuba

O distrito de Comandatuba fica localizado no litoral do município e por meio da Lei Complementar 009, de 03 de outubro de 2008, teve seu perímetro urbano delimitado. Possui uma ilha onde se localiza um resort de luxo, o Hotel Transamérica. O grupo hoteleiro, visando facilitar o acesso ao hotel, construiu um aeródromo no continente, considerado o maior aeroporto privado do país. A rede hoteleira cedeu o

¹⁴ Não foi considerado o distrito de Pedras pelos motivos externados em tópico próprio.

aeródromo ao Estado da Bahia, com isso, por meio da Portaria 4.337/SIA da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC, 2021), publicada em 24 de fevereiro de 2021, o aeródromo, agora considerado público, foi inscrito no cadastro da Anac, abrindo acesso ao tráfego aéreo comercial.

O Hotel Transamérica foi inaugurado em março de 1989 e, certamente, teve influência no surgimento do distrito de Comandatuba. As imagens do *Google Earth* demonstram que antes da construção do hotel não havia indícios de ocupação urbana (Figura 13).

Figura 13 - Comandatuba em dezembro de 1985



Fonte: *Google Earth* (2023).

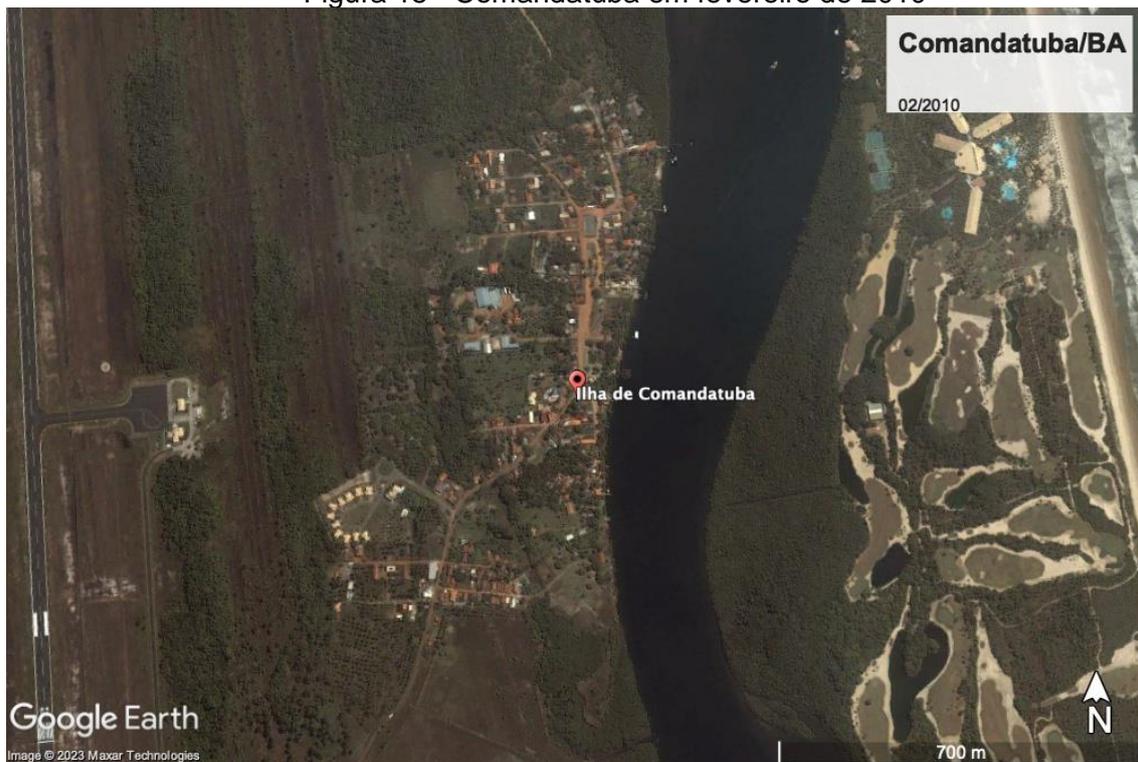
A próxima imagem disponível foi tirada em 07/2008 (Figura 14), sendo possível verificar que o grande marco para o núcleo urbano de Comandatuba foi a Lei Municipal 009. Dois anos após a publicação da lei há significativa expansão (Figura 15).

Figura 14 - Comandatuba em julho de 2008



Fonte: *Google Earth* (2023).

Figura 15 - Comandatuba em fevereiro de 2010



Fonte: *Google Earth* (2023).

A última foto histórica disponível, tirada em 09/2022, mostra o que é o distrito de Comandatuba atualmente (Figura 16).

Figura 16 - Comandatuba em setembro de 2022



Contando com 500 cadastros imobiliários e apenas 110 matrículas no registro de imóveis, o índice de Fonte: Google Earth (2023).

Contando com 500 cadastros imobiliários e apenas 110 matrículas no registro de imóveis, o índice de regularização fundiária do distrito de Comandatuba é de 22%, com uma população adulta (eleitores) de 695 pessoas, segundo o cartório eleitoral da 116ª Zona eleitoral.

Atualmente é o distrito que mais tem atraído investidores. Há dois empreendimentos de condomínios fechado de lotes em implantação, já aprovados pela municipalidade. Serão 248 lotes residenciais ofertados, cujos projetos já foram depositados no cartório imobiliário para o devido registro.

3.1.1.4 Distrito de Pedras

O Povoado de Pedras já foi a sede da antiga Vila de Cachoeirinha, antes da emancipação ocorrida em 1939. A busca por registros anteriores a essa época não gerou resultados. No blog de Paulo José (2015) foi localizada uma imagem atribuída

ao Povoado de Pedras, especificamente o Porto (Figura 17), no ano de 1920 e da Vila Cachoeirinha (Figura 18), no mesmo ano, tendo como fonte a historiadora Soane Cristino.

Figura 17 - Porto de Pedras em 1920



Fonte: Blog Paulo José (2015).

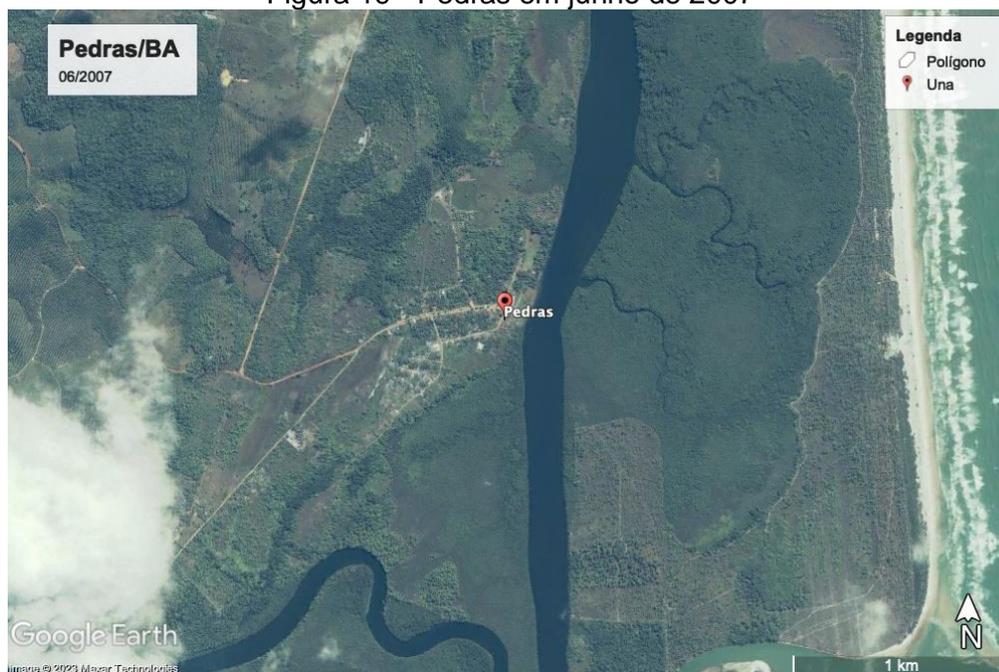
Figura 18 - Vila de Cachoeirinha



Fonte: Blog Paulo José (2015).

A primeira imagem nítida que aparece no *Google Earth* é a foto de satélite de junho de 2007 (Figura 19 e 20). Nela constata-se baixíssimo adensamento, comparado ao ano de 2022 (Figura 21).

Figura 19 - Pedras em junho de 2007



Fonte: Google Earth (2023).

Figura 20 - Pedras em junho de 2007



Fonte: Google Earth (2023).

Nota: Imagem ampliada.

Importa esclarecer que os números de matrículas de imóveis localizados no Distrito de Pedras pode dar uma falsa ideia de alto índice de regularização dos imóveis, vez que o percentual registro *versus* inscrição imobiliária é de 95,62%. Ocorre que no ano de 2021 foi aprovado pelo Poder Público Municipal e registrado o Loteamento *Capri Privilege*, nos termos da Lei 6.766/1979. Em razão do registro foram abertas 458 matrículas das unidades individuais. Dessa maneira, retirados os imóveis

do referido loteamento, apenas 88 imóveis no Distrito de Pedras estão em situação jurídica regular. Ademais, é possível verificar na Figura 21 elevado adensamento urbano em Pedras, fora da área do loteamento.

Figura 21 - Pedras em setembro de 2022



Fonte: Google Earth (2023).

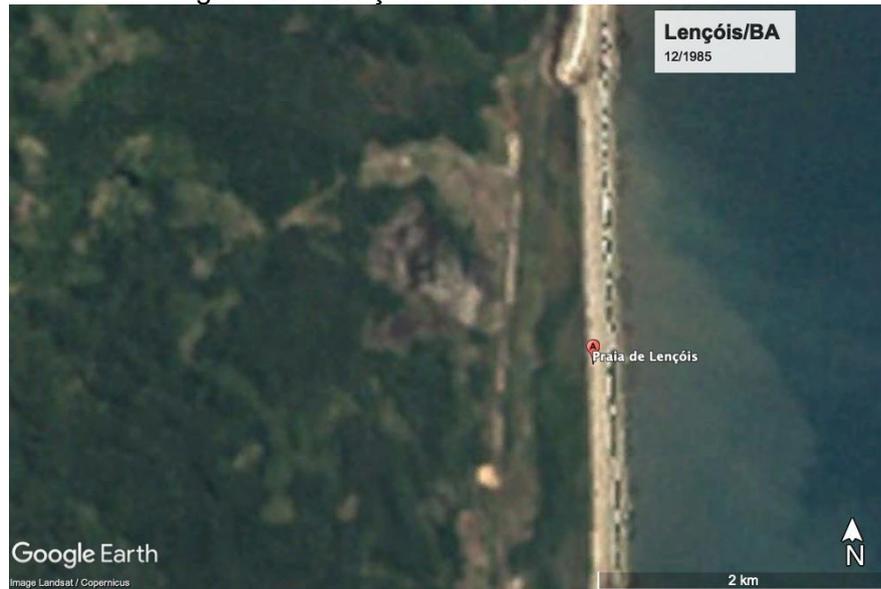
Assim, conclui-se que grande parte dos imóveis localizados no distrito de Pedras estão em situação jurídica irregular.

3.1.1.5 Lençóis

O Povoado de Lençóis não é um distrito. Sua área está localizada próxima ao litoral e em 1992 o município aprovou um loteamento urbano, em uma área desmembrada de um imóvel rural. O loteamento previa 3.054 lotes urbanos e 107 lotes comerciais. Possui atualmente 977 cadastros imobiliários e apenas 149 matrículas foram localizadas no cartório imobiliário, trazendo um índice de regularização fundiária de 16,12%. É de conhecimento público que nem todos os lotes foram vendidos, o loteador deixou a região e nenhuma infraestrutura básica foi entregue.

No ano de 1985, Lençóis era mata fechada, como se vê na Figura 22.

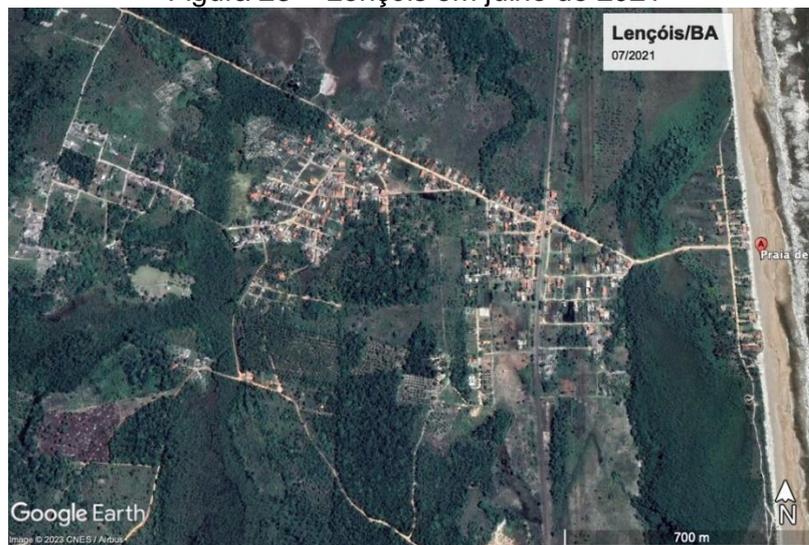
Figura 22 - Lençóis em dezembro de 1985



Fonte: Google Earth (2023).

Já a imagem de satélite de julho do ano de 2021 mostra o quanto o núcleo urbano cresceu (Figura 23):

Figura 23 - Lençóis em julho de 2021



Fonte: Google Earth (2023).

Lençóis é um típico exemplo de como acontece a formação dos núcleos urbanos. Iniciam-se com loteamentos nem sempre aprovados e, mesmo regulares, não há pelo Poder Público a devida fiscalização e cobrança das obrigações impostas ao loteador.

Como apontado no início desta pesquisa, a Lei de regência é do ano de 1979 e traz regramentos urbanísticos específicos e até mesmo penalidades quando há descumprimentos das obrigações conferidas ao loteador. Nota-se que muitos núcleos

se desenvolvem a partir da implantação de loteamento, sendo este, em regra, o processo de urbanização das cidades. Todavia, sem a devida fiscalização pelo ente público, esses núcleos acabam se desenvolvendo sem o cumprimento da legislação e na contramão do projeto aprovado.

Outro grave problema percebido é a ausência de delimitação do espaço urbano, que deveria ser prioridade. Esse é um ponto importante, pois fora do espaço urbano e da expansão urbana determinadas competências são do Estado e não do município. Assim, é possível questionar de que forma é possível controlar o ordenamento da cidade se seus limites são frágeis ou desconhecidos. A incorreta delimitação do espaço urbano impede, inclusive, o fomento da economia, impedindo projetos que atraiam fábricas ou indústrias. Ante o exposto, este aparenta ser um grande problema para a regularização fundiária plena no município de Una.

3.2 PLANO DIRETOR DE UNA

O Plano Diretor de Una foi instituído pela Lei Complementar n. 006 de 03 de outubro de 2008. Foi aprovado e publicado alguns meses findo o prazo legal contido no artigo 50 do Estatuto da Cidade, que determinava data final em 30/06/2008. Fato é que se o Estatuto da Cidade não tivesse previsto a possibilidade de o Prefeito incorrer em Improbidade Administrativa (art. 50, VII da Lei 10.257/2001) muitos municípios, assim como Una, não teriam se empenhado na elaboração de seus Planos Diretores. A ausência de registros da tramitação legislativa impede uma análise mais apurada de como se deu o processo, as discussões, os debates públicos e o envolvimento da sociedade.

O PD de Una possui 168 artigos, divididos em 09 capítulos. Sua redação permanece a mesma da publicação original, sem que houvesse a revisão legal determinada pelo artigo 40, parágrafo terceiro, do Estatuto da Cidade. O capítulo primeiro traz as disposições preliminares e em seu artigo terceiro apresenta os anexos I e II como partes integrantes da Lei. Desta forma, o plano diretor estabeleceu o macrozoneamento municipal, o zoneamento ambiental da sede e dos distritos de Pedras, Comandatuba, Colônia e Vila Brasil e a hierarquia viária da sede municipal.

O anexo II da lei municipal apresenta os projetos estratégicos instituídos pelo Plano Diretor de Una, dentre eles, estabelece quais projetos são prioritários, as ações, o órgão executor, a articulação interna e a articulação externa. Os considerados

prioritário são:

1. Saneamento Básico com implantação de rede de esgotamento sanitário e sistema de tratamento em todas as áreas urbanas, em especial na Sede de Una;
2. Implantação de Aterro Sanitário Municipal simplificado, promovendo a recuperação da área do lixão;

Os demais projetos estratégicos foram subdivididos em: 1. Projeto estratégico na Sede de Una e 2. Projeto estratégico nos distritos (Comandatuba, Vila Brasil, Pedras e Colônia). Na sede municipal foi novamente subdividido em oito itens, a saber:

1. A Urbanização das margens do Rio Aliança, contemplando a remoção das palafitas e relocação do Terminal Rodoviário;
2. Orla do Rio Aliança com a ampliação da área de proteção das margens em toda a extensão urbana e com a criação de área de lazer e implantação de diversos equipamentos;
3. Revitalização do centro da cidade implantando um teatro, Casa dos Conselhos e Centro de Convenções;
4. Revitalização do Ginásio de Esportes;
5. Revitalização do Ribeirão do Toni;
6. Implantação do Parque da Represa conjuntamente com a área do Parque da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (CEPLAC);
7. Implantação de Centros Esportivos Nucleados; e
8. Reestruturação do Sistema Viário com a humanização das margens da BA-001, implantação da estrada ecológica entre Pedras, Una e Comandatuba, a abertura de estrada interligando o Ribeirão das Varas com a área de praia e a pavimentação da estrada Una à BR-101, VIA São José.

Para os Distritos, o projeto estratégico previa a urbanização de todas as praças centrais existentes, dotando-as de equipamentos de esporte, lazer e mobiliário urbano. Foram determinadas ações específicas para os distritos:

1. Comandatuba – a implantação de cais na rua Beira Rio e a captação de recurso para a implantação de projeto urbanístico existente para a área central do Distrito.

2. Vila Brasil – implantação de projeto urbanístico, com reestudo do sistema viário, criando uma área central e abertura de estrada de Cajueiro II à Rodovia BA-001;
3. Pedras – urbanização das margens do Rio Una;
4. Colônia – pavimentação da estrada que liga Una à BR-101.

Todas as estratégias, prioridades e projetos foram aprovados conjuntamente com a Lei Complementar 006 de 2008, que instituiu o Plano Diretor de Una (Art. 6º) e pela simples análise do anexo II, percebe-se que o PD procurou delimitar as intervenções prioritárias e necessárias para a urbanização da cidade. O PD faz menção expressa ao Princípio do direito à Cidade (art. 7º, IV), compreendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

Um dos objetivos do PD (art. 8º, III) é projetar a cidade de Una como referência de município com desenvolvimento equilibrado e ambientalmente sustentável, reforçando que a Lei se baseia e orienta em quatro grandes eixos temáticos (art. 9º), sendo eles: Eixo do Uso e Ocupação do Solo, Habitação e Regularização Fundiária; Da mobilidade urbana, infraestrutura e saneamento ambiental; Do desenvolvimento socioeconômico local e regional e o eixo da Sustentabilidade ecológica.

Os quatro eixos estão integrados entre si e são bem relevantes para o resultado desta pesquisa. O município de Una tem grande extensão territorial e possui uma Reserva Biológica – Rebio – destinada a preservação integral da biota, sem interferência humana direta ou modificações ambientais, sendo a única unidade de conservação inserida nessa categoria localizada no Sul da Bahia (RESERVA BIOLÓGICA DE UNA, 1997).

Há também um extenso litoral pouco explorado, onde se localiza dois dos distritos de Una, Pedras e Comandatuba. Por tais razões, buscar uma urbanização sustentável, já que assegurar limites e regras específicas para a ocupação do solo de forma ordenada é medida que se impõe como forma de garantir o pleno desenvolvimento da cidade. Vale destacar que até o ano de 2008 o município não contava com um plano que disciplinasse a matéria.

Nem sempre os gestores públicos estão preocupados em seguir a risca a legislação que lhes é imposta. É sabido que tais regras podem trazer obstáculos para interesses pessoais, pouco republicanos. Provavelmente, pensando nisso e com claro objetivo de dar efetividade ao Plano Diretor de Una, o legislador municipal tratou de

estabelecer prazos e o fez em seu artigo 10º, estabelecendo que para efeitos do PD, curto prazo seria até 02 anos, médio prazo, até 05 anos e longo prazo de 05 a 10 anos.

Seja qual for o prazo estabelecido no plano diretor, este expirou no ano de 2018. Ademais, além das necessidades apontadas à época, muitas outras surgiram. A presente pesquisa atem-se àquilo que não estava efetivado a partir do ano de 2017, analisando as políticas públicas implantadas a partir dessa data.

3.3 ORÇAMENTO PÚBLICO: LDO, LOA E PPA

Ao falar de políticas públicas é necessário abordar o orçamento público. A Constituição de 1988 buscou padronizar e instituir controle social sobre o orçamento público. Desta forma, os constituintes criaram um modelo orçamentário brasileiro, localizado no Título VI – Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos, artigo 165 e seguintes.

Neste modelo, três leis são elaboradas por iniciativa do chefe do executivo (presidente, governador ou prefeito), devendo ser encaminhadas ao Poder Legislativo para aprovação. São elas: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Posteriormente, em 2001, a Lei Complementar 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, exigiu maior cuidado na elaboração do orçamento público.

O Plano Plurianual (PPA) é o primeiro documento a ser elaborado e deve conter as diretrizes, objetivos e metas da Administração pública (Art. 165, §1º, CRFB/88). O plano tem vigência quadrienal, devendo ser enviado ao legislativo até o dia 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato, aprovado e sancionado no mesmo ano. Inicia-se no segundo ano de cada gestor, com término no primeiro ano do gestor seguinte. O PPA é um planejamento de médio prazo, dele se deriva as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis de Orçamento Anuais.

Em manual do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) disponível em sua biblioteca digital, contém o passo a passo da elaboração do PPA para municípios, oriundo de convênio de cooperação técnica firmado com os ministérios do Planejamento e Desenvolvimento com a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), os autores apontam que os objetivos de um PPA são:

- definir com clareza as metas e prioridades da administração bem como os resultados esperados;
- organizar, em programas, as ações que resultem em incremento de bens ou serviços que atendam demandas da sociedade;
- estabelecer a necessária relação entre as ações a serem desenvolvidas e a orientação estratégica de governo;
- possibilitar que a alocação de recursos nos orçamentos anuais seja
- coerente com as diretrizes e metas do Plano;
- facilitar o gerenciamento da administração, através de definição de responsabilidades pelos resultados, permitindo a avaliação do desempenho dos programas;
- estimular parcerias com entidades públicas e privadas na busca de fontes alternativas de recursos para o financiamento dos programas;
- explicitar, quando couber, a distribuição regional das metas e gastos do governo;
- dar transparência à aplicação de recursos e aos resultados obtidos. (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2021, p.16).

Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) compreende as metas e prioridades da administração pública, estabelecendo as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, e orienta a elaboração da lei orçamentária anual (Art.165, §2º, CRFB/88). Dito de outro modo, a LDO detalha o planejamento do PPA para o ano seguinte, tornando-se o elo entre o PPA e o próximo instrumento do orçamento, a LOA.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) tem vigência anual e deve ser elaborada de forma compatível com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (Art. 5 da LCP 101/2000). Desta forma, a LOA deve fixar quanto poderá ser gasto e a fonte do recurso, projetado com base na arrecadação dos anos anteriores, fazendo previsão de crescimento ou até mesmo de redução na arrecadação, a depender do momento.

Este é um breve resumo do modelo orçamentário brasileiro, em que o Plano Plurianual (PPA) delimita um plano de ação a médio prazo, estabelecendo ações e programas a serem implantados. A LDO detalha essas ações e programas para o ano seguinte e a LOA determina a fonte do recurso e quanto poderá ser gasto para atender as ações e implementar os programas planejados.

Feita a devida fundamentação do que são as leis orçamentárias, foca-se na análise dos dois últimos PPA's de Una, elaborados para o quadriênio 2018 a 2021 e 2022 a 2025. Na sequência, análise da LDO referente aos nos de 2020 e 2023 e a LOA de 2018 a 2023.

3.3.1 PPA de Una

3.3.1.1 PPA Quadriênio 2018 – 2021

O Plano Plurianual do município de Una foi aprovado por meio da Lei municipal n. 962 de 22 de dezembro de 2017, para o quadriênio de 2018 a 2021, estabelecendo que a restauração do gasto público municipal terá como objetivo assegurar o equilíbrio das contas públicas, incrementar os níveis de investimentos voltados prioritariamente para a área social e infraestrutura urbana, conferindo racionalidade e transparência aos gastos públicos (art. 2º §2º, I, II e III, do PPA). O PPA prevê um orçamento de R\$ 264.537.000,00 para o período, iniciando com cinquenta e sete milhões para o ano de 2018 e projeção de aumento de 10% para os anos subsequentes, com o seguinte detalhamento para as receitas (Figura 24).

Figura 24 - Receita PPA 2018/2021

 MUNICÍPIO DE UNA CONSOIDADO BAHIA 13.672.605/0001-70 PPA 2018 - 2021 DETALHAMENTO DO PPA RECEITA		Emissão: 18/12/2017 10:52:05				
Código	Descrição	2018	2019	2020	2021	Total
1100000000000000	Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	8.830.000,00	9.713.000,00	10.684.300,00	11.752.730,00	40.980.030,00
1200000000000000	Contribuições	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1300000000000000	Receita Patrimonial	670.000,00	737.000,00	810.700,00	891.770,00	3.109.470,00
1400000000000000	Receita Agropecuária	10.000,00	11.000,00	12.100,00	13.310,00	46.410,00
1500000000000000	Receita Industrial	10.000,00	11.000,00	12.100,00	13.310,00	46.410,00
1600000000000000	Receita de Serviços	830.000,00	913.000,00	1.004.300,00	1.104.730,00	3.852.030,00
1700000000000000	Transferências Correntes	50.174.000,00	55.191.400,00	60.710.540,00	66.781.594,00	232.857.534,00
1900000000000000	Outras Receitas Correntes	360.000,00	396.000,00	435.600,00	479.160,00	1.670.760,00
2100000000000000	Operações de Crédito	20.000,00	22.000,00	24.200,00	26.620,00	92.820,00
2200000000000000	Alienação de Bens	20.000,00	22.000,00	24.200,00	26.620,00	92.820,00
2300000000000000	Amortização de Empréstimos	10.000,00	11.000,00	12.100,00	13.310,00	46.410,00
2400000000000000	Transferências de Capital	850.000,00	935.000,00	1.028.500,00	1.131.350,00	3.944.850,00
2900000000000000	Outras Receitas de Capital	100.000,00	110.000,00	121.000,00	133.100,00	464.100,00
Total da Arrecadadora		61.884.000,00	68.072.400,00	74.879.640,00	82.367.604,00	287.203.644,00
1700000000000000	Transferências Correntes	(4.884.000,00)	(5.372.400,00)	(5.909.640,00)	(6.500.604,00)	(22.666.644,00)
Total da Deducida - FUNDEB		(4.884.000,00)	(5.372.400,00)	(5.909.640,00)	(6.500.604,00)	(22.666.644,00)
Total Líquido da Receita:		57.000.000,00	62.700.000,00	68.970.000,00	75.867.000,00	264.537.000,00

Fonte: Extraído da Lei municipal 962/2017.

No relatório de programas e ações por órgão, constante do PPA, é possível visualizar uma série de projetos previstos para o quadriênio voltados à infraestrutura urbana e a melhoria da cidade, dos quais vale alguns destaques, tais como, na Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio o Programa de Produção e Desenvolvimento Sustentável e as ações de Construção de uma Central de Abastecimentos e Construção de um Mini shopping. Além desse, para a Secretaria de Governo, Administração e Planejamento dentro do Programa *Infraestrutura para dias melhores*, há proposta das seguintes ações:

- Requalificação urbana do distrito de Pedras;
- Pavimentação de vias no bairro Marcell Ganem;

- Implantação de projeto de reciclagem de lixo através de usina;
- Investimento em infraestrutura na rua da usina com urbanismo, esporte e lazer;
- Construção de espaço público para utilização comunitária no bairro Novo;
- Obras de contenção de encostas entre as ruas Marechal Castelo Branco e Avenida Presidente Kennedy;
- Pavimentação de vias no distrito do Outeiro;
- Ampliação no sistema de sinalização das vias públicas do município;
- Pavimentação de vias no distrito de Colônia;
- Obras de infraestrutura;
- Construção e melhoria de casas populares;
- Manutenção da limpeza pública;
- Apoio a elaboração de planos habitacionais;
- Melhorias e conservação de estradas vicinais;
- Ampliação e manutenção dos serviços de iluminação pública;
- Construção de galpão para tratamento de resíduos sólidos.

Ainda na Secretaria de Governo e Planejamento, dentro do Programa *Una Saneada e Saudável*, as seguintes ações foram previstas:

- Implantação de esgotamento sanitários e pluviais na sede e nos distritos;
- Construção dos poços de redes de esgotos;
- Manutenção da rede de esgotos;
- Manutenção dos poços e redes de água.

Para a Secretaria de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer, dentro do *Programa Cultura e Arte* destaca-se a ação de Instalação e Recuperação do Sistema de antena repetidora de TV; e, previsto no *Programa Esporte e Lazer com Saúde* as ações de Instalação de equipamento de esporte e lazer no distrito de Pedras e a construção, ampliação e reforma de campos de futebol, ginásio e quadras poliesportivas.

A seguir, os detalhes orçamentários de cada uma das ações previstas no PPA destacadas acima, a começar pela secretaria de agricultura, indústria e comércio. Duas foram as ações previstas, projetando-se um gasto que representava 9,41% do orçamento total do órgão, como visto na Tabela 2.

Tabela 2 - Orçamento Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio

Unidade orçamentária: 12 - Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio					
Programa 18 - Produção e Desenvolvimento Sustentável					
Ação/Produto	2018	2019	2020	2021	TOTAL
1.056 - Construção da Central de Abastecimentos - Obras, instalações e aquisição de imóveis	R\$ 30.000,00	R\$ 33.000,00	R\$ 36.300,00	R\$39.930,00	R\$ 139.230,00
1.057 - Construção de Mini Shopping - Obras, instalações e aquisição de imóveis	R\$ 45.000,00	R\$ 49.500,00	R\$ 54.450,00	R\$ 59.895,00	R\$ 208.845,00
Total das ações previstas	R\$ 75.000,00	R\$ 82.500,00	R\$ 90.750,00	R\$ 99.825,00	R\$ 348.075,00
Total do orçamento do órgão	R\$797.000,00	R\$876.700,00	R\$ 964.370,00	R\$ 1.060.807,00	R\$ 3.698.877,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Nota: A partir das informações contidas na Lei Municipal 962.

A pasta da Secretaria de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer tem cinco ações previstas, divididas em dois programas com objetivos de difusão cultural e o desporto comunitário. O orçamento previsto representava 22,61% da receita do órgão (Tabela 3).

Tabela 3 - Orçamento Secretaria municipal de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer

Unidade orçamentária: 23 - Secretaria Municipal de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer					
Programa 12 - Cultura e Arte					
Objetivo: Difusão cultural					
Ação/Produto	2018	2019	2020	2021	TOTAL
1.027 - Construção de mercado de cultura e artesanato	R\$ 20.000,00	R\$ 22.000,00	R\$ 24.200,00	R\$ 26.620,00	R\$ 92.820,00
2.029 - Instalação e recuperação do sistema de Antena repetidora de TV	R\$ 16.000,00	R\$ 17.600,00	R\$ 19.360,00	R\$ 21.296,00	R\$ 74.256,00
Programa 13 -Esporte e Lazer com saúde					
Objetivo: Desporto comunitário					
Ação/Produto	2022	2023	2024	2025	TOTAL
1.028 - Construção, ampliação e reforma de campos de futebol, ginásio e quadras poliesportivas	R\$ 40.000,00	R\$ 44.000,00	R\$ 48.400,00	R\$ 53.240,00	R\$ 185.640,00
1.004 - Instalação de equipamentos de esporte e lazer no Distrito de Pedras	R\$ 25.000,00	R\$ 27.500,00	R\$ 30.250,00	R\$ 33.275,00	R\$ 116.025,00
2.028 - Apoio e realização de eventos esportivos	R\$ 27.000,00	R\$ 29.700,00	R\$ 32.670,00	R\$ 35.937,00	R\$ 125.307,00
Total das ações previstas	R\$ 128.000,00	R\$ 140.800,00	R\$ 154.880,00	R\$ 170.368,00	R\$ 594.048,00
Total do orçamento do órgão	R\$ 566.000,00	R\$ 622.600,00	R\$ 684.860,00	R\$ 753.346,00	R\$ 2.626.806,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Nota: A partir das informações contidas na Lei Municipal 962.

Já a secretaria de Governo, Administração e Planejamento possui o maior número de ações previstas para o quadriênio. Foram vinte ações planejadas e distribuídas em programas com objetivos voltados ao urbanismo, habitação, saneamento, energia e gestão ambiental. O percentual de destinação é de 27,46% do orçamento total da pasta (Tabela 4 e Tabela 5).

Tabela 4 - Orçamento Secretaria municipal de Governo, Administração e Planejamento

Unidade orçamentária: 20 - Secretaria Municipal de Governo, Administração e Planejamento					
Programa 20 - Infraestrutura para dias melhores					
Função Urbanismo					
Ação/Produto	2018	2019	2020	2021	TOTAL
1.003 - Requalificação urbana do Distrito de Pedras Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$ 20.000,00	R\$ 22.000,00	R\$ 24.200,00	R\$ 26.620,00	R\$ 92.820,00
1.005 - Pavimentação no bairro Marcel Ganem, Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$ 20.000,00	R\$ 22.000,00	R\$ 24.200,00	R\$ 26.620,00	R\$ 92.820,00
1.006 - Reciclagem de lixo através de Usina Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações e equipamentos e material permanente	R\$ 25.000,00	R\$ 27.500,00	R\$ 30.250,00	R\$ 33.275,00	R\$ 116.025,00
1.007 - Infraestrutura na Rua da usina com urbanismo, esporte e lazer - Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$ 20.000,00	R\$ 22.000,00	R\$ 24.200,00	R\$ 26.620,00	R\$ 92.820,00
1.008 - Espaço público comunitário Bairro Novo, Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$ 20.000,00	R\$ 22.000,00	R\$ 24.200,00	R\$ 26.620,00	R\$ 92.820,00
1.009 - Obras de contenção de encostas Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$ 20.000,00	R\$ 22.000,00	R\$ 24.200,00	R\$ 26.620,00	R\$ 92.820,00
1.011 - Pavimentação no Distrito de Outeiro, Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$ 20.000,00	R\$ 22.000,00	R\$ 24.200,00	R\$ 26.620,00	R\$ 92.820,00
1.012 - Ampliação do sistema de sinalização das vias públicas, Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações e equipamento de material permanente	R\$ 25.000,00	R\$ 27.500,00	R\$30.250,00	R\$ 33.275,00	R\$ 116.025,00
1.017 - Pavimentação no Distrito de Colônia, Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$ 20.000,00	R\$ 22.000,00	R\$ 24.200,00	R\$ 26.620,00	R\$ 92.820,00
1.058 - Obras de infraestrutura obras e instalações e aquisição de imóveis	R\$ 64.000,00	R\$ 70.400,00	R\$ 77.440,00	R\$ 85.184,00	R\$ 297.024,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Nota: A partir das informações contidas na Lei Municipal 962.

Tabela 5 - Orçamento Secretaria municipal de Governo, Administração e Planejamento

Ação/Produto	2018	2019	2020	2021	TOTAL
Programa 20 - Infraestrutura para dias melhores					
Objetivo: Saneamento					
2.074 - Manutenção de Limpeza Pública	R\$ 1.842.000,00	R\$ 2.026.200,00	R\$ 2.228.820,00	R\$ 2.451.702,00	R\$ 8.548.722,00
Programa 21 - Una saneada e saudável					
Objetivo: Saneamento					
Ação/Produto	2018	2019	2020	2021	TOTAL
1.067 - Implantação de Esgotamento Sanitários e Pluviais na sede e nos distritos	R\$ 45.000,00	R\$ 49.500,00	R\$ 54.450,00	R\$ 59.895,00	R\$ 208.845,00
1.072 - Construção dos Poços e Redes de água	R\$ 35.000,00	R\$ 38.500,00	R\$ 42.350,00	R\$ 46.585,00	R\$ 162.435,00
2.075 - Manutenção de Redes de esgotos	R\$ 30.000,00	R\$ 33.000,00	R\$ 36.300,00	R\$ 39.930,00	R\$ 139.230,00
2.076 - Manutenção dos poços e redes de água	R\$ 55.000,00	R\$ 60.500,00	R\$ 66.550,00	R\$ 73.250,00	R\$ 255.300,00
Programa 20 - Infraestrutura para dias melhores					
Objetivo: Gestão ambiental					
Ação/Produto	2018	2019	2020	2021	TOTAL
2.126 - Construção de galpão para tratamento de resíduos sólidos	R\$ 35.000,00	R\$ 38.500,00	R\$ 42.350,00	R\$ 46.585,00	R\$ 162.435,00
Programa 20 - Infraestrutura para dias melhores					
Objetivo: Energia					
Ação/Produto	2018	2019	2020	2021	TOTAL
2.079 - Ampliação e Manutenção dos serviços de iluminação pública	R\$ 35.000,00	R\$ 38.500,00	R\$ 42.350,00	R\$ 46.585,00	R\$ 162.435,00
Quadro da pasta sem o serviço de limpeza pública					
Total das ações previstas	R\$ 2.416.000,00	R\$ 2.657.600,00	R\$ 2.923.360,00	R\$ 3.215.741,00	R\$ 11.212.701,00
Total do orçamento do órgão	R\$ 8.867.100,00	R\$ 9.753.810,00	R\$ 10.729.191,00	R\$ 11.802.110,20	R\$ 41.152.211,20

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Nota: A partir das informações contidas na Lei Municipal 962.

Ao analisar detidamente os dados apresentados (Tabelas 4 e 5), percebe-se que o grande vulto se destina a manutenção da limpeza pública urbana. Não se nega a importância deste serviço público, que no município é prestado por pessoa jurídica terceirizada, No entanto, vale refletir sobre a queda da dotação orçamentária quando se exclui o respectivo serviço. Desta forma, excluído o serviço público de limpeza urbana, os investimentos projetados para a urbanização da cidade de Una caem para a proporção de 6,47%, o menor índice considerando os três órgãos aqui estudados, como descrito na tabela 6.

Tabela 6 - Orçamento sem o serviço de limpeza pública

Quadro da pasta sem o serviço de limpeza pública					
Total das ações previstas	R\$ 574.000,00	R\$ 631.400,00	R\$ 694.540,00	R\$ 764.039,00	R\$ 2.663.970,00
Total do orçamento do órgão	R\$ 8.867.100,00	R\$ 9.753.810,00	R\$ 10.729.191,00	R\$ 11.802.110,20	R\$ 41.152.211,20

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Nota: A partir das informações contidas na Lei Municipal 962.

3.3.1.2 Quadriênio PPA 2022 – 2025

O Plano Plurianual 2022/2025 foi aprovado por meio da Lei municipal n. 1.018 de 22 de dezembro de 2021, repetindo os objetivos previstos no PPA do quadriênio passado (art. 2º §2º, I, II e III, da Lei 1.018/2021) e com previsão orçamentária de R\$ 417.000.000,00. Um crescimento de mais de 57% em relação ao quadriênio anterior, iniciando com noventa milhões para o ano de 2022 e projeção de aumento de 10% para os próximos anos, com o seguinte detalhamento para as receitas (Tabela 7):

Tabela 7 - PPA 2022/2025

Código	Descrição	2022	2023	2024	2025	Total
1100000000000000	Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	7.533.650,00	8.297.815,00	9.115.714,50	10.027.288,15	34.963.669,65
1300000000000000	Receita Patrimonial	1.108.600,00	1.219.440,00	1.341.406,00	1.475.546,60	5.145.012,60
1400000000000000	Receita Agropecuária	11.500,00	12.850,00	13.915,00	15.306,50	53.371,50
1600000000000000	Receita de Serviços	1.636.450,00	1.800.095,00	1.980.104,50	2.178.114,95	7.594.764,45
1700000000000000	Transferências Correntes	78.145.800,00	85.960.380,00	94.556.418,00	104.012.059,80	362.674.657,80
1900000000000000	Outras Receitas Correntes	356.500,00	392.150,00	431.365,00	474.501,50	1.654.516,50
2100000000000000	Operações de Crédito	23.000,00	25.300,00	27.850,00	30.613,00	106.743,00
2200000000000000	Alienação de Bens	23.000,00	25.300,00	27.850,00	30.613,00	106.743,00
2300000000000000	Amortização de Empréstimos	11.500,00	12.850,00	13.915,00	15.306,50	53.371,50
2400000000000000	Transferências de Capital	1.150.000,00	1.265.000,00	1.391.500,00	1.530.650,00	5.337.150,00
Total da Arrecadação		90.000.000,00	99.000.000,00	108.900.000,00	119.790.000,00	417.690.000,00
Total Líquido da Receita:		90.000.000,00	99.000.000,00	108.900.000,00	119.790.000,00	417.690.000,00

Fonte: Lei Municipal 1.018.

Destaca-se os programas e ações que dizem respeito à infraestrutura urbana projetados neste PPA. De igual modo ao plano anterior, é possível identificar apenas três secretarias contempladas com programas que contribuirão para desenvolvimento urbano do município de Una. A primeira delas é a Secretaria de Desenvolvimento Social, que planeja ação de construção e melhoria de casas populares, com gasto previsto de 0,439% do orçamento total da pasta. Vale ressaltar que essa ação já estava prevista no PPA 2018-2022, vinculada à Secretaria de Governo, Administração e Planejamento com dotação orçamentária de R\$ 348.075,00, como demonstrado na Tabela 8.

Tabela 8 - Orçamento da Secretaria de Desenvolvimento Social

Unidade orçamentária: 27 - Secretaria de Desenvolvimento Social						
1127.08.244	Programa	16 - Gestão de Políticas de Assistência Social				
Objetivo:		Promover políticas públicas de apoio e inclusão das pessoas em risco social melhorando os indicadores				
Ação/Produto		2022	2023	2024	2025	TOTAL
1.061 - Construção e Melhoria de Casas Populares						
		R\$ 13.000,00	R\$ 14.300,00	R\$ 15.730,00	R\$ 17.303,00	R\$ 60.333,00
Total das ações previstas		R\$ 13.000,00	R\$ 14.300,00	R\$ 15.730,00	R\$ 17.303,00	R\$ 60.333,00
Total do orçamento do órgão		R\$ 2.961.000,00	R\$ 3.257.100,00	R\$ 3.582.810,00	R\$ 3.941.091,00	R\$ 13.742.001,00

Fonte: Elaboração da autora (2023), a partir das informações contidas na Lei Municipal 1.018.

A segunda secretaria contemplada é a de Educação, Cultura, Esporte e Lazer, com ações de incentivo à cultura, por meio de construção do mercado municipal de artesanato, sistema de antena repetidora de TV e ações ligadas à prática esportiva. Neste órgão também houve alteração na estrutura em relação à composição do PPA passado. Antes a pasta era Turismo, Cultura, Esporte e Lazer e neste PPA, 2022/2025, Cultura, Esporte e Lazer passaram a integrar a pasta da Educação, e o Turismo passou a compor a secretaria de Turismo e Desenvolvimento Econômico.

Deve-se frisar que a pasta por englobar a educação, prevê investimentos em percentuais obrigatórios. Por isso, o total de investimentos aqui apresentados não reflete o total de recursos planejado para a secretaria, mas total parcial, com referência a rubricas específicas. Desta forma, a projeção de investimentos (Tabela 9) para as ações destacadas é de 0,7% do orçamento parcial da pasta, excluídos os investimentos obrigatórios. Salienta-se que as ações previstas são as mesma projetadas no PPA 2018-2021.

Tabela 9 - Orçamento da Secretaria municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer

Unidade orçamentária: 17 - Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer					
1732.13.392 Programa 12 - Cultura e Arte					
Objetivo: Ampliar a oferta e melhorar a qualidade do ensino público municipal com melhores condições de acesso					
Ação/Produto	2022	2023	2024	2025	TOTAL
1.095 - Construção de mercado de cultura e artesanato	R\$ 20.000,00	R\$ 22.000,00	R\$ 24.200,00	R\$ 26.620,00	R\$ 92.820,00
2.287 - Instalação e recuperação do sistema de Antena repetidora de TV	R\$ 20.000,00	R\$ 22.000,00	R\$ 24.200,00	R\$ 26.620,00	R\$ 92.820,00
1732.27.812 Programa 13 -Esporte e Lazer com saúde					
Objetivo: Estimular a prática de esportes, lazer e atividade física, assistindo o desporto amador, bem como o desenvolvimento turístico					
Ação/Produto	2022	2023	2024	2025	TOTAL
1.096 - Construção, ampliação e reforma de campos de futebol, ginásio e quadras poliesportivas	R\$ 30.000,00	R\$ 33.000,00	R\$ 36.300,00	R\$ 39.930,00	R\$ 139.230,00
2.286 - Apoio e realização de eventos esportivos	R\$ 30.000,00	R\$ 33.000,00	R\$ 36.300,00	R\$ 39.930,00	R\$ 139.230,00
Total das ações previstas	R\$ 100.000,00	R\$ 110.000,00	R\$ 121.000,00	R\$ 133.100,00	R\$ 464.100,00
Total do orçamento do órgão	R\$ 14.308.000,00	R\$ 15.738.800,00	R\$ 17.312.680,00	R\$ 19.043.948,00	R\$ 66.403.428,00

Fonte: Elaboração da autora (2023), a partir das informações contidas na Lei Municipal 1.018.

A última pasta é a Secretaria de Administração e Planejamento que, repetindo o PPA 2018-2021, é contemplada com um maior número de programas e ações. O percentual de destinação é de 29,85% do orçamento total (Tabela 10).

Tabela 10 - Orçamento da Secretaria municipal de Governo, Administração e Planejamento

Unidade orçamentária: 20 - Secretaria Municipal de Governo, Administração e Planejamento					
2020.15.122 Programa 20 - Infraestrutura para dias melhores					
Objetivo: Manter e ampliar a oferta dos serviços urbanos com melhoria da infraestrutura municipal					
Ação/Produto	2022	2023	2024	2025	TOTAL
2.280 - Gestão dos serviços de Viação, Obras e Transportes	R\$ 309.000,00	R\$ 339.900,00	R\$ 373.890,00	R\$ 411.279,00	R\$ 1.434.069,00
1.058 - Obras de infraestrutura	R\$ 96.000,00	R\$ 105.600,00	R\$ 116.160,00	R\$ 127.776,00	R\$ 445.536,00
2020.15.451 Programa 20 - Infraestrutura para dias melhores					
Objetivo: Manter e ampliar a oferta dos serviços urbanos com melhoria da infraestrutura municipal					
Ação/Produto	2022	2023	2024	2025	TOTAL
1.058 - Obras de infraestrutura	R\$ 200.000,00	R\$ 220.000,00	R\$ 242.000,00	R\$ 266.200,00	R\$ 928.200,00
2020.16.482 Programa 20 - Infraestrutura para dias melhores					
Objetivo: Manter e ampliar a oferta dos serviços urbanos com melhoria da infraestrutura municipal					
Ação/Produto	2022	2023	2024	2025	TOTAL
2.077 - Apoio a elaboração de Planos Habitacionais	R\$ 10.000,00	R\$ 11.000,00	R\$ 12.100,00	R\$ 13.310,00	R\$ 46.410,00

Fonte: Elaboração da autora (2023), a partir das informações contidas na Lei Municipal 1.018.

Tabela 11 - Orçamento da Secretaria municipal de Governo, Administração e Planejamento

2020.17.512 Programa 21 - Una Saneada e saudável					
Objetivo: Manter e ampliar a oferta dos serviços urbanos com melhoria da infraestrutura municipal					
Ação/Produto	2022	2023	2024	2025	TOTAL
2.074 - Manutenção de Limpeza Pública	R\$ 1.532.000,00	R\$ 1.685.200,00	R\$ 1.853.720,00	R\$ 2.039.092,00	R\$ 7.110.012,00
1.067 - Implantação de Esgotamento Sanitários e Pluviais	R\$ 10.000,00	R\$ 11.000,00	R\$ 12.100,00	R\$ 13.310,00	R\$ 46.410,00
1.072 - Construção dos Poços e Redes de água	R\$ 15.000,00	R\$ 16.500,00	R\$ 18.150,00	R\$ 19.965,00	R\$ 69.615,00
2.075 - Manutenção de Redes de esgotos	R\$ 30.000,00	R\$ 33.000,00	R\$ 36.300,00	R\$ 39.930,00	R\$ 139.230,00
2.076 - Manutenção dos poços e redes de água	R\$ 40.000,00	R\$ 44.000,00	R\$ 48.400,00	R\$ 53.240,00	R\$ 185.640,00
2.126 - Construção de galpão para tratamento de resíduos sólidos	R\$ 15.000,00	R\$ 16.500,00	R\$ 18.150,00	R\$ 19.965,00	R\$ 69.615,00
2.079 - Ampliação e Manutenção dos serviços de iluminação pública	R\$ 25.000,00	R\$ 27.500,00	R\$ 30.250,00	R\$ 33.275,00	R\$ 116.025,00
Total das ações previstas	R\$ 2.282.000,00	R\$ 2.510.200,00	R\$ 2.761.220,00	R\$ 3.037.342,00	R\$ 10.590.762,00
Total do orçamento do órgão	R\$ 7.644.360,00	R\$ 8.408.796,00	R\$ 9.249.675,60	R\$ 10.174.643,16	R\$ 35.477.474,76

Fonte: Elaboração da autora (2023), a partir das informações contidas na Lei Municipal 1.018.

Como no tópico passado, referente ao PPA 2018-2021, foram excluídos os valores destinados ao serviço público de limpeza urbana a fim de verificar o real investimentos em novas ações de urbanização. Desta forma, os investimentos projetados de infraestrutura e saneamento básico para a cidade de Una caem para a proporção de 9,81%, como visto na Tabela 12.

Tabela 12 - Orçamento sem a despesa do serviço público de limpeza urbana

Total das ações previstas	R\$ 750.000,00	R\$ 825.000,00	R\$ 907.500,00	R\$ 998.250,00	R\$ 3.480.750,00
Total do orçamento do órgão	R\$ 7.644.360,00	R\$ 8.408.796,00	R\$ 9.249.675,60	R\$10.174.643,16	R\$ 35.477.474,76

Fonte: Elaboração da autora (2023), a partir das informações contidas na Lei Municipal 1.018.

Ao estabelecer um quadro comparativo com os dois planos plurianuais é possível verificar que apesar da previsão da receita do município ter aumentado em mais de 57%, passado de 264 milhões (PPA 2018-2021) para 417 milhões (PPA 2022 – 2025), os investimentos em urbanização e saneamento caíram significativamente, do já baixíssimo índice de 1,36% para menos de 1% da receita total do município (Tabela 13).

Tabela 13 - Comparativo PPA 2018/2021 e PPA 2022/2025

PPA 2018 - 2021 / Lei 962		PPA 2022 - 2025 / Lei 1.018	
Total de Investimentos	R\$ 3.606.102,00	Total de Investimentos	R\$ 4.005.183,00
Orçamento das Pastas	R\$ 47.477.894,20	Orçamento das Pastas	R\$ 115.622.903,76
% do investimento/Orçamento das Pastas	7,60%	% do investimento/Orçamento das Pastas	3,46%
Receita prevista do município	R\$ 264.537.000,00	Receita prevista do município	R\$ 417.690.000,00
% do investimento/previsão da receita	1,36%	% do investimento/previsão da receita	0,96%

Fonte: Elaboração da autora (2023), a partir das informações contidas nas Leis Municipais 962 e 1.018.

A seguir projeta-se o que deveria ser o total de investimentos e os orçamentos das pastas para manter os índices do PPA do quadriênio 2018 – 2021, como demonstrado na Tabela 14:

Tabela 14 - Simulação reajuste PPA

PPA 2022 - 2025 / Projeção		
Total de Investimentos	R\$	5.661.580,14
Orçamento das Pastas	R\$	117.905.858,07
% do investimento/Orçamento das Pastas		4,80%
Receita prevista do município	R\$	417.690.000,00
% do investimento/previsão da receita		1,36%

Fonte: elaboração da autora, 2023.

Importante frisar que é através da Lei do Orçamento Anual que será definida a alocação de toda a receita e o quanto efetivamente será gasto em cada pasta, como será analisado a seguir.

3.3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO

Conforme já exposto, a LDO compreende as metas e prioridades da administração pública, constando os gastos para o ano subsequente, orientando a elaboração da LOA. Após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal a LDO passou a ter elevada importância e um viés voltado para as finanças públicas, com o olhar direcionado ao equilíbrio fiscal e orçamentário (artigo 4º, I, a da LC 101/2000).

Por força da Lei Complementar Federal, devem compor a LDO pelo menos dois anexos, o primeiro deles com as Metas Fiscais (artigo 4º, §1º da LC 101/2000), contendo receitas e despesas, resultado primário, nominal e da dívida pública, além de apresentar uma comparação com os anos anteriores. Já o segundo anexo deve conter os Riscos Fiscais, assim entendidos como aqueles que podem interferir no orçamento, afetando as constas públicas. A LDO é, portanto, como o próprio nome diz, diretrizes para estabelecer o orçamento anual visando a efetivação dos programas previstos no PPA.

É possível supor que, por essa razão, há pouca mutabilidade na LDO. Nas leis de diretrizes orçamentárias de Una de 2020 a 2023 não há uma única alteração, a não ser o ano a que se referem. São 67 artigos divididos em seis capítulos: Das prioridades e metas da administração pública municipal; Da estrutura, organização e diretrizes para a elaboração e execução dos orçamentos e suas alterações; Das disposições relativas às despesas com pessoal e encargos sociais; Das disposições sobre alterações na legislação tributária e política de arrecadação de receitas; Das disposições do Regime de Gestão Fiscal Responsável; Das Disposições Gerais.

O destaque que deve ser feito, por pertinência, são as seguintes prioridades previstas no artigo 2º das LDO's:

- I. Desenvolvimento de políticas sociais voltadas para a elevação da qualidade de vida da população do município, especialmente dos seus segmentos mais carentes, reduzindo as desigualdades e disparidades sociais;
- II. Modernização e ampliação da infraestrutura, identificação da capacidade produtiva do município, com o objetivo de promover o seu desenvolvimento econômico utilizando parcerias com os segmentos econômicos da comunidade e de outras esferas do governo; [...]
- XI. desenvolvimento de ações que possibilitem a melhoria das condições de vida nas aglomerações urbanas críticas, permitindo que seus moradores tenham acesso indiscriminado aos serviços de saneamento, habitação, transporte coletivo e outros.

3.3.3 Lei Orçamentária Anual – LOA

3.3.3.1 LOA 2018

A Lei orçamentária de 2018 foi instituída pela Lei municipal 963, de 22 de dezembro de 2017 com receita total estimada de R\$ 57.000.000,00 (cinquenta e sete milhões de reais). A despesa foi fixada no mesmo valor, sendo desdobrada em dois: orçamento fiscal em R\$ 40.213.500,00 e orçamento da seguridade social em R\$ 16.786.500,00, com os seguintes desdobramentos por órgãos, conforme Tabela 15:

Tabela 15 - Orçamento LOA 2018

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA 2018				
Discriminação	Fiscal	Seguridade	Total	
Câmara Municipal	R\$ 2.300.000,00	R\$ -	R\$ 2.300.000,00	
Gabinete do Prefeito	R\$ 464.000,00	R\$ -	R\$ 464.000,00	
Controle Interno	R\$ 231.000,00	R\$ -	R\$ 231.000,00	
Secretaria municipal de Educação	R\$ 24.971.500,00	R\$ -	R\$ 24.971.500,00	
Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Agricultura e Meio Ambiente	R\$ 396.000,00	R\$ -	R\$ 396.000,00	
Secretaria Municipal do Governo, Administração e Planejamento	R\$ 8.112.000,00	R\$ -	R\$ 8.112.000,00	
Procuradoria do Município	R\$ 183.000,00	R\$ -	R\$ 183.000,00	
Secretaria Municipal da Fazenda	R\$ 2.782.000,00	R\$ -	R\$ 2.782.000,00	
Secretaria Municipal do Turismo, Cultura, Esporte e Lazer	R\$ 774.000,00	R\$ -	R\$ 774.000,00	
Secretaria Municipal da Saúde	R\$ -	R\$ 13.335.500,00	R\$ 13.335.500,00	
Secretaria do Desenvolvimento Social	R\$ -	R\$ 3.451.000,00	R\$ 3.451.000,00	
Total Geral	R\$ 40.213.500,00	R\$ 16.786.500,00	R\$ 57.000.000,00	

Fonte: Quadro extraído do art. 6º da Lei 963, de 22 de dezembro de 2017.

Analisa-se nesse momento o orçamento das Secretarias de Agricultura, Indústria e Comércio, de Governo, Administração e Planejamento e a de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer, por serem os órgãos com metas e programas estabelecidos no PPA que interessam a essa pesquisa. O exame será feito com o cruzamento das metas planejadas no PPA e o efetivamente atribuído na Lei Orçamentária. Embora o estudo tenha como objeto as três secretarias, focar-se-á na LOA de 2018 para averiguar se há inovação com destinação de orçamento para projetos urbanísticos não previstos pelo PPA.

O orçamento da LOA é subdividido em duas rubricas: Projetos e Atividades. Em vermelho a dotação para projetos e em azul a dotação para execução da atividade, inserindo no quadro de metas do PPA. Para a Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio há uma forte alteração em relação ao orçamento previsto pelo PPA e a dotação real atribuída pela LOA. Manteve-se o orçamento para o projeto da Central de Abastecimento, mas o mini shopping ficou sem dotação. O percentual de investimento sobre a receita total do órgão caiu de 9,41% do PPA para 7,57% na LOA, de acordo com a Tabela 16.

Tabela 16 - Comparativo PPA 2018 e LOA, na pasta secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio

Unidade orçamentária: 12 - Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio				
Programa 18 - Produção e Desenvolvimento Sustentável				
Ação/Produto		PPA 2018		LOA n. 963
1.056 - Construção da Central de Abastecimentos - Obras, instalações e aquisição de imóveis	R\$	30.000,00	R\$	30.000,00
1.057 - Construção da MINI SHOPPING- Obras, instalações e aquisição de imóveis	R\$	45.000,00	R\$	-
Total das ações previstas	R\$	75.000,00	R\$	30.000,00
Total do orçamento do órgão	R\$	797.000,00	R\$	396.000,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

A pasta de Governo, Administração e Planejamento também sofreu queda na dotação entre o planejado no PPA e a LOA. Vários projetos do programa de urbanismo não foram contemplados na LOA (Tabela 17).

Tabela 17 - Comparativo PPA 2018 e LOA, na pasta secretaria de Governo, Administração e Planejamento

Unidade orçamentária: 20 - Secretaria Municipal de Governo, Administração e Planejamento				
Programa 20 - Infraestrutura para dias melhores				
Função Urbanismo				
Ação/Produto		2018		LOA n. 963
1.003 - Requalificação urbana do Distrito de Pedras Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$	20.000,00	R\$	-
1.005 - Pavimentação no bairro Marcel Ganem Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$	20.000,00	R\$	-
1.006 - Reciclagem de lixo através de Usina Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações e equipamentos e material permanente	R\$	25.000,00	R\$	-
1.007 - Infraestrutura na Rua da usina com urbanismo, esporte e lazer - Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$	20.000,00	R\$	-
1.008 - Espaço público comunitário Bairro Novo Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$	20.000,00	R\$	-
1.009 - Obras de contenção de encostas Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$	20.000,00	R\$	-
1.011 - Pavimentação no Distrito de Outeiro Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$	20.000,00	R\$	-
1.012 - Ampliação do sistema de sinalização das vias públicas Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações e equipamento de material permanente	R\$	25.000,00	R\$	-
1.017 - Pavimentação no Distrito de Colônia Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$	20.000,00	R\$	-
1.058 - Obras de infraestrutura obras e instalações e aquisição de imóveis	R\$	64.000,00	R\$	135.000,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Todavia, um importante aporte foi feito para a manutenção de Redes de esgotos, com o objetivo de ampliação da rede para a instalação de tratamento localizada no Bairro Marcel Ganem, uma exigência do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)¹⁵ para a implantação de Casas Populares do Programa Minha

¹⁵ O FAR é um fundo financeiro de natureza privada, com prazo indeterminado de duração, regido pela Lei no 10.188, de 12/02/2001 e pelo seu Regulamento. O fundo tem como finalidade prover recursos ao Programa de Arrendamento Residencial (PAR), ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e ao Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), para realização de investimentos no desenvolvimento de empreendimentos imobiliários (unidades habitacionais), edificação de equipamentos de educação, saúde e outros complementares à habitação, mediante constituição de carteira diversificada de ativos

Casa minha vida, faixa 01, como apresentado na Tabela 18.

Tabela 18 - Comparativo PPA 2018 e LOA, na pasta Secretaria de Governo, Administração e Planejamento

Programa	20 - Infraestrutura para dias melhores	
Objetivo:	Habitação	
Ação/Produto	2018	LOA n. 963
1.061 - Construção e melhorias de casas populares Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$ 75.000,00	R\$ -
2.077 - Apoio e elaboração de planos habitacionais obras e instalações	R\$ 10.000,00	R\$ 10.000,00
Programa	20 - Infraestrutura para dias melhores	
Objetivo:	Saneamento	
Ação/Produto	2018	LOA n. 963
2.074 - Manutenção de Limpeza Pública	R\$ 1.842.000,00	R\$ 1.542.000,00
Programa	21 - Uma saneada e saudável	
Objetivo:	Saneamento	
Ação/Produto	2018	LOA n. 963
1.067 - Implantação de Esgotamento Sanitários e Pluviais na sede e nos distritos	R\$ 45.000,00	R\$ 35.000,00
1.072 - Construção dos Poços e Redes de água	R\$ 35.000,00	R\$ 35.000,00
2.075 - Manutenção de Redes de esgotos	R\$ 30.000,00	R\$ 1.525.000,00
2.076 - Manutenção dos poços e redes de água	R\$ 55.000,00	R\$ 55.000,00
Programa	20 - Infraestrutura para dias melhores	
Objetivo:	Gestão ambiental	
Ação/Produto	2018	LOA n. 963
2.126 - Construção de galpão para tratamento de resíduos sólidos	R\$ 35.000,00	R\$ 15.000,00
Programa	20 - Infraestrutura para dias melhores	
Objetivo:	Energia	
Ação/Produto	2018	LOA n. 963
2.079 - Ampliação e Manutenção dos serviços de iluminação pública	R\$ 35.000,00	R\$ 129.000,00
Total das ações previstas	R\$ 2.416.000,00	R\$ 3.481.000,00
Total do orçamento do órgão	R\$ 8.867.100,00	R\$ 8.112.000,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Com o citado, investimento em esgotamento sanitário o percentual de imobiliários, financeiros e/ou modalidades operacionais disponíveis no âmbito do mercado financeiro. (CAIXA, 2023).

investimento sobre a receita total do órgão subiu de 27,26% do PPA para 42,91% na LOA. Ao excluir o orçamento do serviço de limpeza pública urbana, se tem a variação positiva de 6,47% do PPA para 23,90% da LOA (Tabela 19).

Tabela 19 - Percentual de investimento na pasta Secretaria de Governo, Administração e Planejamento, sem o serviço de limpeza urbana

Quadro da pasta sem o serviço de limpeza pública			
Total das ações previstas	R\$	574.000,00	R\$ 1.939.000,00
Total do orçamento do órgão	R\$	8.867.100,00	R\$ 8.112.000,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

A última pasta contemplada é a secretaria do Turismo, Cultura, Esporte e Lazer, sendo, dos três, o único órgão com acréscimo na Receita. Sua dotação saiu de 566 mil reais para 774 mil reais. Porém, o aumento da receita não representou novos investimentos e nem aumento no orçamento voltado para o desenvolvimento urbano da cidade, caindo o percentual de investimento sobre a receita total do órgão de 22,61% para 15,89%, como se vê na Tabela 20.

Tabela 20 - Comparativo PPA 2018 e LOA, na pasta secretaria de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer

Unidade orçamentária: 23 - Secretaria Municipal de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer			
Programa		12 - Cultura e Arte	
Objetivo:		Difusão cultural	
Ação/Produto	2018	LOA n. 963	
1.027 - Construção de mercado de cultura e artesanato	R\$ 20.000,00	R\$	30.000,00
2.029 - Instalação e recuperação do sistema de Antena repetidora de TV	R\$ 16.000,00	R\$	16.000,00
Programa		13 - Esporte e Lazer com saúde	
Objetivo:		Desporto comunitário	
Ação/Produto	2022	LOA n. 963	
1.028 - Construção, ampliação e reforma de campos de futebol, ginásio e quadras poliesportivas	R\$ 40.000,00	R\$	35.000,00
1.004 - Instalação de equipamentos de esporte e lazer no Distrito de Pedras	R\$ 25.000,00	R\$	-
2.028 - Apoio e realização de eventos esportivos	R\$ 27.000,00	R\$	42.000,00
Total das ações previstas	R\$ 128.000,00	R\$	123.000,00
Total do orçamento do órgão	R\$ 566.000,00	R\$	774.000,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Encerra-se a análise da LOA 2018 com o quadro comparativo (Tabela 21) das

metas projetadas no PPA e do orçamento efetivado na Lei Orçamentária:

Tabela 21 - Comparativo PPA 2018 e LOA 2018

PPA 2018 (Lei 962)		LOA 2018 (Lei 963)	
Total de Investimentos	R\$ 777.000,00	Total de Investimentos	R\$ 2.092.000,00
Orçamento das Pastas	R\$ 10.230.100,00	Orçamento das Pastas	R\$ 9.282.000,00
% do investimento/Orçamento das Pastas	7,60%	% do investimento/Orçamento das Pastas	22,54%
Receita prevista do município	R\$ 57.000.000,00	Receita prevista do município	R\$ 57.000.000,00
% do investimento/previsão da receita	1,36%	% do investimento/previsão da receita	3,67%

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Nota: Excluído orçamento do serviço de iluminação pública.

Nota-se que o percentual de investimento (dotação orçamentária) aumentou em relação ao que foi planejado no Plano Plurianual, ainda que o orçamento das pastas tenha tido redução de quase um milhão de reais. Verifica-se que o investimento para a manutenção da rede de esgotamento sanitária foi a responsável pelo aumento substancial do percentual de investimento.

3.3.3.2 LOA 2019

A LOA foi instituída pela Lei municipal n. 980 de 17 de dezembro de 2018, projetando uma receita total de 62,7 milhões de reais, desdobrada no Orçamento Fiscal em R\$ 44.686.000,00 e Orçamento da Seguridade Social em R\$ 18.014.000,00. O quadro de recursos (Tabela 22) ficou assim dividido entre os órgãos.

Tabela 22 - Orçamento LOA 2019

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA 2019				
Discriminação	Fiscal	Seguridade	Total	
Câmara Municipal	R\$ 2.350.000,00	R\$ -	R\$ 2.350.000,00	
Gabinete do Prefeito	R\$ 634.000,00	R\$ -	R\$ 634.000,00	
Controle Interno	R\$ 291.000,00	R\$ -	R\$ 291.000,00	
Secretaria Municipal de Educação	R\$ 26.351.000,00	R\$ -	R\$ 26.351.000,00	
Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Agricultura e Meio Ambiente	R\$ 514.000,00	R\$ -	R\$ 514.000,00	
Secretaria Municipal do Governo, Administração e Planejamento	R\$ 8.423.000,00	R\$ -	R\$ 8.423.000,00	
Procuradoria do Município	R\$ 281.000,00	R\$ -	R\$ 281.000,00	
Secretaria Municipal da Fazenda	R\$ 4.516.000,00	R\$ -	R\$ 4.516.000,00	
Secretaria Municipal do Turismo, Cultura, Esporte e Lazer	R\$ 1.326.000,00	R\$ -	R\$ 1.326.000,00	
Secretaria Municipal da Saúde	R\$ -	R\$ 15.291.000,00	R\$ 15.291.000,00	
Secretaria do Desenvolvimento Social	R\$ -	R\$ 2.723.000,00	R\$ 2.723.000,00	
Total Geral	R\$ 44.686.000,00	R\$ 18.014.000,00	R\$ 62.700.000,00	

Fonte: Quadro extraído do art. 6º da Lei 980, de 17 de dezembro de 2018.

Como no subitem anterior (LOA 2018), o foco de análise é o orçamento das Secretarias de Agricultura, Indústria e Comércio, de Governo, Administração e Planejamento e a de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer. A Secretaria de Agricultura e anexos reduziu de 876.7 mil reais para 514 mil. O percentual de investimento sobre a receita cai de 9,41% para 5,83% (Tabela 23).

Tabela 23 - Comparativo PPA 2019 e LOA, na pasta secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio

Unidade orçamentária: 12 - Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio				
Programa		18 - Produção e Desenvolvimento Sustentável		
Ação/Produto		PPA 2019		LOA n. 980
1.056 - Construção da Central de Abastecimentos - Obras, instalações e aquisição de imóveis	R\$	33.000,00	R\$	30.000,00
1.057 - Construção da MINI SHOPPING- Obras, instalações e aquisição de imóveis	R\$	49.500,00	R\$	-
Total das ações previstas	R\$	82.500,00	R\$	30.000,00
Total do orçamento do órgão	R\$	876.700,00	R\$	514.000,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Já a Secretaria de Governo, Administração e Planejamento teve o orçamento reduzido de 9.753 milhões para 8.423 milhões. O orçamento para as ações também diminuiu, mas o percentual de investimento aumentou de 27,24% previstos no PPA para 28,51% na LOA (Tabelas 24, 25 e 26).

Tabela 24 - Comparativo PPA 2019 e LOA, na pasta secretaria de Governo, Administração e Planejamento

Unidade orçamentária: 20 - Secretaria Municipal de Governo, Administração e Planejamento			
	Programa	20 - Infraestrutura para dias melhores	
	Função	Urbanismo	
Ação/Produto		PPA 2019	LOA n. 980
1.003 - Requalificação urbana do Distrito de Pedras Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$	22.000,00	R\$ -
1.005 - Pavimentação no bairro Marcel Ganem Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$	22.000,00	R\$ -
1.006 - Reciclagem de lixo através de Usina Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações e equipamentos e material permanente	R\$	27.500,00	R\$ -
1.007 - Infraestrutura na Rua da usina com urbanismo, esporte e lazer - Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$	22.000,00	R\$ -
1.008 - Espaço público comunitário Bairro Novo Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$	22.000,00	R\$ -
1.009 - Obras de contenção de encostas Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$	22.000,00	R\$ -
1.011 - Pavimentação no Distrito de Outeiro Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$	22.000,00	R\$ -
1.012 - Ampliação do sistema de sinalização das vias públicas Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações e equipamento de material permanente	R\$	27.500,00	R\$ -
1.017 - Pavimentação no Distrito de Colônia Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$	22.000,00	R\$ -
1.058 - Obras de infraestrutura obras e instalações e aquisição de imóveis	R\$	70.400,00	R\$ 55.000,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Tabela 25 - Comparativo PPA 2019 e LOA, na pasta secretaria de Governo, Administração e Planejamento

Programa		20 - Infraestrutura para dias melhores	
Objetivo:		Habitação	
Ação/Produto	PPA 2019	LOA n. 980	
1.061 - Construção e melhorias de casas populares			
Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$ 82.500,00	R\$	45.000,00
2.077 - Apoio e elaboração de planos habitacionais			
obras e instalações	R\$ 11.000,00	R\$	10.000,00
Programa		20 - Infraestrutura para dias melhores	
Objetivo:		Saneamento	
Ação/Produto	PPA 2019	LOA n. 980	
2.074 - Manutenção de Limpeza Pública			
	R\$ 2.026.200,00	R\$	2.042.000,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Tabela 26 - Comparativo PPA 2019 e LOA, na pasta secretaria de Governo, Administração e Planejamento

Programa		21 - Uma saneada e saudável	
Objetivo:		Saneamento	
Ação/Produto	PPA 2019	LOA n. 980	
1.067 - Implantação de Esgotamento Sanitários e Pluviais na sede e nos distritos	R\$ 49.500,00	R\$	35.000,00
1.072 - Construção dos Poços e Redes de água	R\$ 38.500,00	R\$	35.000,00
2.075 - Manutenção de Redes de esgotos	R\$ 33.000,00	R\$	35.000,00
2.076 - Manutenção dos poços e redes de água	R\$ 60.500,00	R\$	55.000,00
Programa		20 - Infraestrutura para dias melhores	
Objetivo:		Gestão ambiental	
Ação/Produto	PPA 2019	LOA n. 980	
2.126 - Construção de galpão para tratamento de resíduos sólidos	R\$ 38.500,00	R\$	15.000,00
Programa		20 - Infraestrutura para dias melhores	
Objetivo:		Energia	
Ação/Produto	PPA 2019	LOA n. 980	
2.079 - Ampliação e Manutenção dos serviços de iluminação pública	R\$ 38.500,00	R\$	75.000,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Não diferente do que dito anteriormente, ao excluir o orçamento do serviço de limpeza urbana, a realidade se modifica, conforme demonstrado na Tabela 27, demonstrada abaixo.

Tabela 27 - Percentual de investimento na pasta Secretaria de Governo, Administração e Planejamento, sem o serviço de limpeza urbana

Quadro da pasta sem o serviço de limpeza pública			
Total das ações previstas	R\$	631.400,00	R\$ 360.000,00
Total do orçamento do órgão	R\$	9.753.810,00	R\$ 8.423.000,00
Percentuais de investimento		6,473367843	4,274011635

Fonte: Elaboração da autora (2023).

A Secretaria de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer novamente teve suas receitas ampliadas pela LOA. Originalmente o PPA programou um orçamento de 622.6 mil reais e a lei orçamentaria ampliou para 1.326 milhões. Os investimentos, por sua vez, tiveram decréscimos, caindo o percentual de investimento de 22,61% para 9,27% (Tabela 28).

Tabela 28 - Comparativo PPA 2019 e LOA, na pasta secretaria de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer

Unidade orçamentária:	23 - Secretaria Municipal de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer		
Programa	12 - Cultura e Arte		
Objetivo:	Difusão cultural		
Ação/Produto	PPA 2019	LOA n. 980	
1.027 - Construção de mercado de cultura e artesanato	R\$ 22.000,00	R\$	30.000,00
2.029 - Instalação e recuperação do sistema de Antena repetidora de TV	R\$ 17.600,00	R\$	16.000,00
	Programa	13 -Esporte e Lazer com saúde	
	Objetivo:	Desporto comunitário	
Ação/Produto	PPA 2019	LOA n. 980	
1.028 - Construção, ampliação e reforma de campos de futebol, ginásio e quadras poliesportivas	R\$ 44.000,00	R\$	35.000,00
1.004 - Instalação de equipamentos de esporte e lazer no Distrito de Pedras	R\$ 27.500,00	R\$	-
2.028 - Apoio e realização de eventos esportivos	R\$ 29.700,00	R\$	42.000,00
Total das ações previstas	R\$ 140.800,00	R\$	123.000,00
Total do orçamento do órgão	R\$ 622.600,00	R\$	1.326.000,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

A análise da LOA 2019 é encerrada com o quadro comparativo das metas projetadas no PPA (TABELA 29) e do orçamento efetivado na Lei Orçamentária, com queda significativa, ficando os investimentos voltados ao desenvolvimento urbano da cidade em percentual inferior a 1% das receitas para aquele ano:

Tabela 29 - Comparativo PPA 2019 e LOA 2019

PPA 2019 (Lei 962)		LOA 2019 (Lei 980)	
Total de Investimentos	R\$ 854.700,00	Total de Investimentos	R\$ 513.000,00
Orçamento das Pastas % do investimento/Orçamento das Pastas	R\$ 11.253.110,00 7,60%	Orçamento das Pastas % do investimento/Orçamento das Pastas	R\$10.263.000,00 5,00%
Receita prevista do município % do investimento/previsão da receita	R\$ 62.700.000,00 1,36%	Receita prevista do município % do investimento/previsão da receita	R\$62.700.000,00 0,82%

Fonte: Elaboração da autora (2023).

3.3.3.3 LOA 2020

Instituída pela Lei municipal 991, de 19 de dezembro de 2019, a LOA estima a receita total em 84 milhões de reais, projetando uma receita superior ao programado no PPA que era de 68.970 milhões. Ela fixa a receita em R\$ 64.755,650,00 para o orçamento fiscal e R\$ 19.244.350,00 para o orçamento da seguridade social. O quadro (Tabela 30) de desdobramento por órgãos fica assim disposto:

Tabela 30 - Orçamento LOA 2020

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA 2020				
Discriminação	Fiscal	Seguridade	Total	
Câmara Municipal	R\$ 2.402.000,00	R\$ -	R\$ 2.402.000,00	
Gabinete do Prefeito	R\$ 659.000,00	R\$ -	R\$ 659.000,00	
Controle Interno	R\$ 357.000,00	R\$ -	R\$ 357.000,00	
Secretaria Municipal de Educação	R\$ 43.581.250,00	R\$ -	R\$ 43.581.250,00	
Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Agricultura e Meio Ambiente	R\$ 466.000,00	R\$ -	R\$ 466.000,00	
Secretaria Municipal do Governo, Administração e Planejamento	R\$ 10.588.200,00	R\$ -	R\$ 10.588.200,00	
Procuradoria do Município	R\$ 447.200,00	R\$ -	R\$ 447.200,00	
Secretaria Municipal da Fazenda	R\$ 4.592.000,00	R\$ -	R\$ 4.592.000,00	
Secretaria Municipal do Turismo, Cultura, Esporte e Lazer	R\$ 1.663.000,00	R\$ -	R\$ 1.663.000,00	
Secretaria Municipal da Saúde	R\$ -	R\$ 15.588.350,00	R\$ 15.588.350,00	
Secretaria do Desenvolvimento Social	R\$ -	R\$ 3.656.000,00	R\$ 3.656.000,00	
Total Geral	R\$ 64.755.650,00	R\$ 19.244.350,00	R\$ 84.000.000,00	

Fonte: Quadro extraído do art. 6º da Lei 991, de 19 de dezembro de 2019.

Desta feita, segue a análise dos orçamentos das Secretarias de Agricultura,

Indústria e Comércio, de Governo, Administração e Planejamento e a de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer. O orçamento da pasta da Agricultura reduziu de novecentos e sessenta e quatro mil trezentos e setenta reais para 466 mil. O percentual de investimento sobre a receita cai de 9,41% para 6,43%, como visto na Tabela 31.

Tabela 31 - Comparativo PPA 2020 e LOA, na pasta secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio

Unidade orçamentária: 12 - Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio			
Programa		18 - Produção e Desenvolvimento Sustentável	
Ação/Produto	PPA 2020	LOA n. 991	
1.056 - Construção da Central de Abastecimentos - Obras, instalações e aquisição de imóveis	R\$ 36.300,00	R\$	30.000,00
1.057 - Construção da MINI SHOPPING- Obras, instalações e aquisição de imóveis	R\$ 54.450,00		
Total das ações previstas	R\$ 90.750,00	R\$	30.000,00
Total do orçamento do órgão	R\$ 964.370,00	R\$	466.000,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Por sua vez, a Secretaria de Governo, Administração e Planejamento teve pequena variação no orçamento, reduzido de R\$ 10.729.191,00 para R\$ 10.588.200,00. Muito embora uma receita a menos de R\$ 140.991,00 poderia representar a contemplação de vários projetos sem orçamento desde a LOA de 2018. O percentual de investimento caiu de 27,24% previstos no PPA para 22,63% na LOA, como demonstrado nas tabelas 32, 33 e 34.

Tabela 32 - Comparativo PPA 2020 e LOA, na pasta secretaria de Governo, Administração e Planejamento

Unidade orçamentária: 20 - Secretaria Municipal de Governo, Administração e Planejamento				
Programa 20 - Infraestrutura para dias melhores				
Função Urbanismo				
Ação/Produto	PPA 2020		LOA n. 991	
1.003 - Requalificação urbana do Distrito de Pedras Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$	24.200,00	R\$	-
1.005 - Pavimentação no bairro Marcel Ganem Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$	24.200,00	R\$	-
1.006 - Reciclagem de lixo através de Usina Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações e equipamentos e material permanente	R\$	30.250,00	R\$	-
1.007 - Infraestrutura na Rua da usina com urbanismo, esporte e lazer - Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$	24.200,00	R\$	-
1.008 - Espaço público comunitário Bairro Novo Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$	24.200,00	R\$	-
1.009 - Obras de contenção de encostas Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$	24.200,00	R\$	-
1.011 - Pavimentação no Distrito de Outeiro Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$	24.200,00	R\$	-
1.012 - Ampliação do sistema de sinalização das vias públicas Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações e equipamento de material permanente	R\$	30.250,00	R\$	-
1.017 - Pavimentação no Distrito de Colônia Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$	24.200,00	R\$	-
1.058 - Obras de infraestrutura obras e instalações e aquisição de imóveis	R\$	77.440,00	R\$	70.000,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Tabela 33 - Comparativo PPA 2020 e LOA, na pasta secretaria de Governo, Administração e Planejamento

Programa		20 - Infraestrutura para dias melhores	
Objetivo:		Habitação	
Ação/Produto	PPA 2020	LOA n. 991	
1.061 - Construção e melhorias de casas populares Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$ 90.750,00	R\$	-
2.077 - Apoio e elaboração de planos habitacionais obras e instalações	R\$ 12.100,00	R\$	10.000,00
Programa		20 - Infraestrutura para dias melhores	
Objetivo:		Saneamento	
Ação/Produto	PPA 2020	LOA n. 991	
2.074 - Manutenção de Limpeza Pública	R\$ 2.228.820,00	R\$	2.042.000,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Tabela 34 - Comparativo PPA 2020 e LOA, na pasta secretaria de Governo, Administração e Planejamento

Programa		21 - Uma saneada e saudável	
Objetivo:		Saneamento	
Ação/Produto	PPA 2020	LOA n. 991	
1.067 - Implantação de Esgotamento Sanitários e Pluviais na sede e nos distritos	R\$ 54.450,00	R\$	35.000,00
1.072 - Construção dos Poços e Redes de água	R\$ 42.350,00	R\$	35.000,00
2.075 - Manutenção de Redes de esgotos	R\$ 36.300,00	R\$	60.000,00
2.076 - Manutenção dos poços e redes de água	R\$ 66.550,00	R\$	55.000,00
Programa		20 - Infraestrutura para dias melhores	
Objetivo:		Gestão ambiental	
Ação/Produto	PPA 2020	LOA n. 991	
2.126 - Construção de galpão para tratamento de resíduos sólidos	R\$ 42.350,00	R\$	15.000,00
Programa		20 - Infraestrutura para dias melhores	
Objetivo:		Energia	
Ação/Produto	PPA 2020	LOA n. 991	
2.079 - Ampliação e Manutenção dos serviços de iluminação pública	R\$ 42.350,00	R\$	75.000,00
Total das ações previstas			
	R\$ 2.923.360,00	R\$	2.397.000,00
Total do orçamento do órgão			
	R\$ 10.729.191,00	R\$	10.588.200,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Com a exclusão do orçamento do serviço de limpeza urbana, a seguinte situação se apresenta da seguinte maneira (Tabela 35).

Tabela 35 - Percentual de investimento na pasta Secretaria de Governo, Administração e Planejamento, sem o serviço de limpeza urbana

Quadro da pasta sem o serviço de limpeza pública			
Total das ações previstas	R\$	694.540,00	R\$ 355.000,00
Total do orçamento do órgão	R\$	10.729.191,00	R\$ 10.588.200,00
Percentuais de investimento		6,473367843	3,352788954

Fonte: Elaboração da autora (2023).

A Secretaria de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer mais uma vez teve suas receitas ampliadas pela LOA, passando de um orçamento de R\$ 684.860,00 do PPA para R\$ 1.663.000,00 pela lei orçamentaria. O que novamente não representou novos investimentos no desenvolvimento da cidade, aliás, nem representou a contemplação de todos os projetos previstos no PPA. Desta forma, o percentual de investimento caiu de 22,61% para 7,39% (Tabela 36).

Tabela 36 - Comparativo PPA 2020 e LOA, na pasta secretaria de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer

Unidade orçamentária:	23 - Secretaria Municipal de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer		
Programa	12 - Cultura e Arte		
Objetivo:	Difusão cultural		
Ação/Produto	PPA 2020	LOA n. 991	
1.027 - Construção de mercado de cultura e artesanato	R\$ 24.200,00	R\$	30.000,00
2.029 - Instalação e recuperação do sistema de Antena repetidora de TV	R\$ 19.360,00	R\$	16.000,00
	Programa	13 -Esporte e Lazer com saúde	
	Objetivo:	Desporto comunitário	
Ação/Produto	PPA 2020	LOA n. 991	
1.028 - Construção, ampliação e reforma de campos de futebol, ginásio e quadras poliesportivas	R\$ 48.400,00	R\$	35.000,00
1.004 - Instalação de equipamentos de esporte e lazer no Distrito de Pedras	R\$ 30.250,00		
2.028 - Apoio e realização de eventos esportivos	R\$ 32.670,00	R\$	42.000,00
Total das ações previstas	R\$ 154.880,00	R\$	123.000,00
Total do orçamento do órgão	R\$ 684.860,00	R\$	1.663.000,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Por fim, finda-se a análise da LOA 2020 com o quadro comparativo (Tabela 37) das metas projetadas no PPA e do orçamento efetivado na Lei Orçamentária, com queda significativa, ficando os investimentos voltados ao desenvolvimento urbano da cidade com o menor percentual de investimentos analisado até agora.

Tabela 37 - Comparativo PPA 2020 e LOA 2020

PPA 2020 (Lei 962)		PPA 2022 - 2025 / Lei 1.018	
Total de Investimentos	R\$ 940.170,00	Total de Investimentos	R\$ 508.000,00
Orçamento das Pastas	R\$ 12.378.421,00	Orçamento das Pastas	R\$ 12.717.200,00
% do investimento/Orçamento das Pastas	7,60%	% do investimento/Orçamento das Pastas	3,99%
Receita prevista do município	R\$ 68.970.000,00	Receita prevista do município	R\$ 84.000.000,00
% do investimento/previsão da receita	1,36%	% do investimento/previsão da receita	0,60%

Fonte: Elaboração da autora (2023).

3.3.3.4 LOA 2021

A LOA foi instituída pela Lei municipal n. 1000 de 22 de dezembro de 2020, projetando uma receita total de 82 milhões de reais, desdobrada no Orçamento Fiscal em R\$ 59.971.000,00 e Orçamento da Seguridade Social em R\$ 22.029.000,00. O quadro de recursos (Tabela 38) ficou assim dividido entre os órgãos:

Tabela 38 - Orçamento LOA 2021

Discriminação	LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA 2021			Total
	Fiscal	Seguridade		
Câmara Municipal	R\$ 2.402.000,00	R\$ -	R\$	2.402.000,00
Gabinete do Prefeito	R\$ 457.000,00	R\$ -	R\$	457.000,00
Controle Interno	R\$ 288.000,00	R\$ -	R\$	288.000,00
Secretaria municipal de Educação	R\$ 38.243.640,00	R\$ -	R\$	38.243.640,00
Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Agricultura e Meio Ambiente	R\$ 488.000,00	R\$ -	R\$	488.000,00
Secretaria Municipal do Governo, Administração e Planejamento	R\$ 12.636.360,00	R\$ -	R\$	12.636.360,00
Procuradoria do Município	R\$ 461.000,00	R\$ -	R\$	461.000,00
Secretaria Municipal da Fazenda	R\$ 3.585.000,00	R\$ -	R\$	3.585.000,00
Secretaria Municipal do Turismo, Cultura, Esporte e Lazer	R\$ 1.410.000,00	R\$ -	R\$	1.410.000,00
Secretaria Municipal da Saúde	R\$ -	R\$ 18.492.000,00	R\$	18.492.000,00
Secretaria do Desenvolvimento Social	R\$ -	R\$ 3.537.000,00	R\$	3.537.000,00
Total Geral	R\$ 64.755.650,00	R\$ 19.244.350,00	R\$	82.000.000,00

Fonte: Extraído do art. 6º da Lei 1000, de 22 de dezembro de 2020.

O Orçamento de 2021 é menor que o de 2020, ainda que sejam maiores do que foi previsto no PPA. Importante frisar que em 11 de março de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) caracterizou como pandemia a Covid-19, que impactou significativamente a economia mundial. O Orçamento da Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio reduziu de R\$ 1.060.807,00 para R\$ 488.000,00. O percentual de investimento sobre a receita caiu de 9,41% para 4,09%, o índice mais baixo para a pasta desde 2018.

Tabela 39 - Comparativo PPA 2021 e LOA, na pasta secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio

Unidade orçamentária: 12 - Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio			
Programa		18 - Produção e Desenvolvimento Sustentável	
Ação/Produto	PPA 2021	LOA n. 1000	
1.056 - Construção da Central de Abastecimentos - Obras, instalações e aquisição de imóveis	R\$ 39.930,00	R\$	20.000,00
1.057 - Construção da MINI SHOPPING- Obras, instalações e aquisição de imóveis	R\$ 59.895,00	R\$	-
Total das ações previstas	R\$ 99.825,00	R\$	20.000,00
Total do orçamento do órgão	R\$ 1.060.807,00	R\$	488.000,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

O orçamento da Secretaria de Governo, Administração e Planejamento foi ampliado de R\$ 10.729.191,00 para R\$ 12.636.360,00. Entretanto, apesar da pandemia, o orçamento para as ações aumentou, embora nem todos os projetos planejados no PPA tenham recebido dotação pela LOA. Um significativo aporte de recursos para obras de infraestrutura fez com que o orçamento total da pasta fosse maior do que o previsto, repetindo o que ocorreu em 2018. Apesar disso, o percentual de investimento recuou de 27,24% previstos no PPA para 25,94% na LOA, como visto nas tabelas 40 e 41.

Tabela 40 - Comparativo PPA 2021 e LOA, na pasta secretaria de Governo, Administração e Planejamento

Unidade orçamentária:		20 - Secretaria Municipal de Governo, Administração e Planejamento			
	Programa	20 - Infraestrutura para dias melhores			
	Função	Urbanismo			
Ação/Produto		PPA 2021	LOA n. 1000		
1.003 - Requalificação urbana do Distrito de Pedras	Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$ 26.620,00	R\$	-	
1.005 - Pavimentação no bairro Marcel Ganem	Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$ 26.620,00	R\$	-	
1.006 - Reciclagem de lixo através de Usina	Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações e equipamentos e material permanente	R\$ 33.275,00	R\$	-	
1.007 - Infraestrutura na Rua da usina com urbanismo, esporte e lazer	Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$ 26.620,00	R\$	-	
1.008 - Espaço público comunitário Bairro Novo	Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$ 26.620,00	R\$	-	
1.009 - Obras de contenção de encostas	Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$ 26.620,00	R\$	-	
1.011 - Pavimentação no Distrito de Outeiro	Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$ 26.620,00	R\$	-	
1.012 - Ampliação do sistema de sinalização das vias públicas	Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações e equipamento de material permanente	R\$ 33.275,00	R\$	-	
1.017 - Pavimentação no Distrito de Colônia	Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$ 26.620,00	R\$	-	
1.058 - Obras de infraestrutura obras e instalações e aquisição de imóveis		R\$ 85.184,00	R\$	701.000,00	
	Programa	20 - Infraestrutura para dias melhores			
	Objetivo:	Habitação			
Ação/Produto		PPA 2021	LOA n. 1000		
1.061 - Construção e melhorias de casas populares	Material de consumo, serviços de terceiros (PF/PJ), obras e instalações	R\$ 99.825,00	R\$	-	
2.077 - Apoio e elaboração de planos habitacionais	obras e instalações	R\$ 13.310,00	R\$	10.000,00	
	Programa	20 - Infraestrutura para dias melhores			
	Objetivo:	Saneamento			
Ação/Produto		PPA 2021	LOA n. 1000		
2.074 - Manutenção de Limpeza Pública		R\$ 2.451.702,00	R\$	2.432.000,00	
	Programa	21 - Uma saneada e saudável			
	Objetivo:	Saneamento			
Ação/Produto		PPA 2021	LOA n. 1000		
1.067 - Implantação de Esgotamento Sanitários e Pluviais na sede e nos distritos		R\$ 59.895,00	R\$	10.000,00	
1.072 - Construção dos Poços e Redes de água		R\$ 46.585,00	R\$	15.000,00	
2.075 - Manutenção de Redes de esgotos		R\$ 39.930,00	R\$	30.000,00	
2.076 - Manutenção dos poços e redes de água		R\$ 73.250,00	R\$	40.000,00	

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Tabela 41 - Comparativo PPA 2021 e LOA, na pasta secretaria de Governo, Administração e Planejamento

Ação/Produto	PPA 2021	LOA n. 1000
Programa 20 - Infraestrutura para dias melhores Objetivo: Gestão ambiental		
2.126 - Construção de galpão para tratamento de resíduos sólidos	R\$ 46.585,00	R\$ 15.000,00
Programa 20 - Infraestrutura para dias melhores Objetivo: Energia		
Ação/Produto	PPA 2021	LOA n. 1000
2.079 - Ampliação e Manutenção dos serviços de iluminação pública	R\$ 46.585,00	R\$ 25.000,00
Total das ações previstas	R\$ 3.215.741,00	R\$ 3.278.000,00
Total do orçamento do órgão	R\$ 11.802.110,10	R\$ 12.636.360,00
Percentuais de investimento	27,24716998	25,94101466

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Seguindo o mesmo padrão de exclusão do serviço de limpeza urbana, a realidade se apresenta da seguinte forma (Tabela 42):

Tabela 42 - Percentual de investimento na pasta Secretaria de Governo, Administração e Planejamento, sem o serviço de limpeza urbana

Quadro da pasta sem o serviço de limpeza pública			
Total das ações previstas	R\$ 764.039,00	R\$ 846.000,00	
Total do orçamento do órgão	R\$ 11.802.110,00	R\$ 12.636.360,00	
Percentuais de investimento	6,473749186	6,694965955	

Fonte: Elaboração da autora (2023).

A Secretaria de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer, não fugindo a regra, nem mesmo no momento de pandemia, teve suas receitas ampliadas pela LOA. Originalmente o PPA programou um orçamento de R\$ 753.346,00, a lei orçamentaria ampliou para 1.410 milhões. Também, não fugindo à regra, os investimentos tiveram decréscimos, caindo o percentual de investimento de 22,61% para 8,72% (Tabela 43).

Tabela 43 - Comparativo PPA 2021 e LOA, na pasta secretaria de Governo, Administração e Planejamento

Unidade orçamentária:	23 - Secretaria Municipal de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer		
Programa	12 - Cultura e Arte		
Objetivo:	Difusão cultural		
Ação/Produto	PPA 2021		LOA n. 1000
1.027 - Construção de mercado de cultura e artesanato	R\$	26.620,00	R\$ 30.000,00
2.029 - Instalação e recuperação do sistema de Antena repetidora de TV	R\$	21.296,00	R\$ 16.000,00
	Programa	13 -Esporte e Lazer com saúde	
	Objetivo:	Desporto comunitário	
Ação/Produto	PPA 2021		LOA n. 1000
1.028 - Construção, ampliação e reforma de campos de futebol, ginásio e quadras poliesportivas	R\$	53.240,00	R\$ 35.000,00
1.004 - Instalação de equipamentos de esporte e lazer no Distrito de Pedras	R\$	33.275,00	
2.028 - Apoio e realização de eventos esportivos	R\$	35.937,00	R\$ 42.000,00
Total das ações previstas	R\$	170.368,00	R\$ 123.000,00
Total do orçamento do órgão	R\$	753.346,00	R\$ 1.410.000,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Encerrando a análise da última Lei Orçamentária Anual calcada no Plano Plurianual do quadriênio 2018 a 2020, com o quadro comparativo das metas projetadas no PPA e do orçamento efetivado na Lei Orçamentária (Tabela 44):

Tabela 44 - Comparativo PPA 2021 e LOA 2021

PPA 2021 (Lei 962)		LOA 2021 (Lei 1.000)	
Total de Investimentos	R\$ 1.034.232,00	Total de Investimentos	R\$ 989.000,00
Orçamento das Pastas	R\$ 13.616.263,10	Orçamento das Pastas	R\$ 14.534.360,00
% do investimento/Orçamento das Pastas	7,60%	% do investimento/Orçamento das Pastas	6,80%
Receita prevista do município	R\$ 75.867.000,00	Receita prevista do município	R\$ 82.000.000,00
% do investimento/previsão da receita	1,36%	% do investimento/previsão da receita	1,21%
Excluído orçamento do serviço de iluminação pública		Excluído orçamento do serviço de iluminação pública	

Fonte: Elaboração da autora (2023).

O PPA trazia uma projeção de 1,36% do orçamento total em investimentos com o desenvolvimento urbano da cidade de Una. Pela análise das Leis Orçamentárias Anuais verificou-se um investimento superior ao índice projetado em 2018, alcançando 3,67% do orçamento. O pior período foi o ano de 2020 em que apenas 0,60% do orçamento foi destinado as obras de urbanização, como demonstrado na figura 25.

Figura 25 - Índice de investimento PPA 2018/2021



Fonte: Elaboração da autora (2023).

É possível constatar que muitos projetos idealizados no PPA não tiveram orçamentos destinados pelas LOA's, especialmente no órgão da Secretaria Municipal de Governo, Administração e Planejamento, embora tenha sido a pasta que recebeu elevado aporte em 2018 (R\$ 1.525.000,00) e em 2021 (R\$ 710.000,00), fazendo com que os índices percentuais de investimentos subissem.

A Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio teve significativo corte de orçamento, entre aquilo que estava previsto no PPA e o que foi designado na realidade. Por outro lado, a Secretaria de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer foi o órgão que, percentualmente, dentre os analisados, mais recebeu recursos além dos previstos no PPA. Apesar disso, esses valores não foram revertidos em políticas públicas de acesso à cidade. Os aportes foram direcionados ao apoio e realização de festejos, nas seguintes proporções demonstradas na tabela 45:

Tabela 45 - Orçamento para festejos

23 - Secretaria Municipal de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer				
Unidade orçamentária:	Programa 13 - Cultura			
	Objetivo: Difusão cultural			
Ação/Produto	2018	2019	2020	2021
2.230 - Apoio e realização de eventos culturais e festejos tradicionais	R\$ 285.000,00	R\$ 520.000,00	R\$ 375.000,00	R\$ 405.000,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

A seguir a análise das Leis Orçamentárias de 2022 e 2023, orientadas pelo PPA do quadriênio 2022 a 2025.

3.3.3.5 LOA 2022

A LOA foi instituída pela Lei municipal n. 1.017 de 22 de dezembro de 2021, e, conforme já salientado no tópico 3.1.2, quando se falava do PPA 2022/2025, que projeta para o quadriênio um crescimento total nas Receitas de 57%, a lei orçamentária estabeleceu um aumento da receita em 34% a mais do que o ano anterior. A receita total apresentada foi de 110 milhões de reais, desdobrada no Orçamento Fiscal em R\$ 85.731.400,00 e Orçamento da Seguridade Social em R\$ 24.268.600,00.

O quadro de recursos traz algumas novidades como a criação de orçamento para o órgão 'Gabinete do Vice-prefeito' e 'Dirigentes Regionais dos Distritos'. A pasta da 'Procuradoria' foi extinta e houve desmembramento de algumas outras e nova reanexação, a exemplo da Pasta de Cultura, Esporte e Lazer que foi anexada a Pasta da Educação e a Secretaria de Turismo anexada a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, ficando assim a distribuição do orçamento entre os Órgãos (Tabela 46):

Tabela 46 - Orçamento 2022

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA 2022			
Discriminação	Fiscal	Seguridade	Total
Câmara Municipal	R\$ 3.100.000,00	R\$ -	R\$ 3.100.000,00
Gabinete do Prefeito	R\$ 1.125.000,00	R\$ -	R\$ 1.125.000,00
Gabinete do Vice Prefeito	R\$ 757.040,00		
Controle Interno	R\$ 540.000,00	R\$ -	R\$ 540.000,00
Dirigentes Regionais dos Distritos	R\$ 121.000,00		
Secretaria municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer	R\$ 60.596.000,00	R\$ -	R\$ 60.596.000,00
Secretaria da Agricultura e Meio Ambiente	R\$ 642.000,00	R\$ -	R\$ 642.000,00
Secretaria Municipal do Governo, Administração e Planejamento	R\$ 14.908.360,00	R\$ -	R\$ 14.908.360,00
Secretaria Municipal da Fazenda	R\$ 3.555.000,00	R\$ -	R\$ 3.555.000,00
Secretaria Municipal do Turismo e Desenvolvimento Econômico	R\$ 387.000,00	R\$ -	R\$ 387.000,00
Secretaria Municipal da Saúde	R\$ -	R\$ 20.689.600,00	R\$ 20.689.600,00
Secretaria do Desenvolvimento Social	R\$ -	R\$ 3.579.000,00	R\$ 3.579.000,00
Total Geral	R\$ 85.731.400,00	R\$ 24.268.600,00	R\$ 110.000.000,00

Fonte: Quadro extraído do art. 6º da Lei 1017, de 22 de dezembro de 2021.

As secretarias que possuem orçamento pertinente a esta pesquisa, são: 1. Desenvolvimento Social, 2. Educação, Cultura, Esporte e Lazer e 3. Governo, Administração e Planejamento. A Secretaria de Desenvolvimento Social possuía um único programa previsto no PPA, com meta de R\$ 13.000,00 anuais e previsão de receita de 2,9 milhões de reais. A pasta teve considerável redução na Receita pela LOA e a meta constante do PPA não foi contemplada, como se vê abaixo, na tabela 47.

Tabela 47 - Comparativo PPA 2022 e LOA, na pasta secretaria de Desenvolvimento Social

Unidade orçamentária: 27 - Secretaria de Desenvolvimento Social				
1127.08.244	Programa	16 - Gestão de Políticas de Assistência Social		
Objetivo: Promover políticas públicas de apoio e inclusão das pessoas em risco social melhorando os indicadores				
Ação/Produto	PPA 2022		LOA n. 1.017	
1.061 - Construção e Melhoria de Casas Populares				
	R\$	13.000,00	R\$	-
Total das ações previstas	R\$	13.000,00	R\$	-
Total do orçamento do órgão	R\$	2.961.000,00	R\$	387.000,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

As ações previstas em Cultura, Arte e Desporto passaram a integrar a Secretária de Educação que possui investimentos e dotações obrigatórias por força da Constituição. O percentual de investimento previsto era de 0,69% no PPA, caindo para 0,16% na LOA (Tabela 48).

Tabela 48 - Comparativo PPA 2022 e LOA, na pasta secretaria de Educação Cultura, Esporte e Lazer

Unidade orçamentária: 17 - Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer				
1732.13.392	Programa	12 - Cultura e Arte		
Objetivo: Ampliar a oferta e melhorar a qualidade do ensino público municipal com melhores condições de acesso				
Ação/Produto	PPA 2022		LOA n. 1.017	
1.095 - Construção de mercado de cultura e artesanato				
	R\$	20.000,00	R\$	20.000,00
2.287 - Instalação e recuperação do sistema de Antena repetidora de TV				
	R\$	20.000,00	R\$	20.000,00
1732.27.812 Programa 13 -Esporte e Lazer com saúde				
Objetivo: Estimular a prática de esportes, lazer e atividade física, assistindo o desporto amador, bem como o desenvolvimento turístico				
Ação/Produto	PPA 2022		LOA n. 1.017	
1.096 - Construção, ampliação e reforma de campos de futebol, ginásio e quadras poliesportivas				
	R\$	30.000,00	R\$	30.000,00
2.286 - Apoio e realização de eventos esportivos				
Gestão de Recursos	R\$	30.000,00	R\$	30.000,00
Total das ações previstas	R\$	100.000,00	R\$	100.000,00
Total do orçamento do órgão	R\$	14.308.000,00	R\$	60.596.000,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

A Secretaria de Governo, Administração e Planejamento teve suas receitas dobradas pela LOA, originalmente o PPA programou um orçamento de R\$ 7.644.360,00. A lei orçamentária ampliou para R\$ 14.445.360,00. Chama a atenção o valor destinado ao serviço público de limpeza urbana, cuja dotação orçamentária do PPA e da LOA teve aumento de 100%. Os investimentos tiveram decréscimos, caindo o percentual de investimento de 29,85% para 27,45% (Tabelas 49 e 50).

Tabela 49 - Comparativo PPA 2022 e LOA, na pasta secretaria de Governo Administração e Planejamento

Unidade orçamentária: 20 - Secretaria Municipal de Governo, Administração e Planejamento				
2020.15.122	Programa	20 - Infraestrutura para dias melhores		
Objetivo: Manter e ampliar a oferta dos serviços urbanos com melhoria da infraestrutura municipal				
Ação/Produto		PPA 2022		LOA n. 1.017
2.280 - Gestão dos serviços de Viação, Obras e Transportes		R\$	309.000,00	R\$ 535.000,00
1.058 - Obras de infraestrutura		R\$	96.000,00	R\$ 96.000,00
2020.15.451	Programa	20 - Infraestrutura para dias melhores		
Objetivo: Manter e ampliar a oferta dos serviços urbanos com melhoria da infraestrutura municipal				
Ação/Produto		PPA 2022		LOA n. 1.017
1.058 - Obras de infraestrutura		R\$	200.000,00	R\$ 200.000,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Tabela 50 - Percentual de investimento na pasta Secretaria de Governo, Administração e Planejamento, sem o serviço de limpeza urbana

2020.16.482	Programa	20 - Infraestrutura para dias melhores		
Objetivo:	Manter e ampliar a oferta dos serviços urbanos com melhoria da infraestrutura municipal			
Ação/Produto	PPA 2022		LOA n. 1.017	
2.077 - Apoio a elaboração de Planos Habitacionais	R\$	10.000,00	R\$	10.000,00
2020.17.512	Programa	21 - Uma Saneada e saudável		
Objetivo:	Manter e ampliar a oferta dos serviços urbanos com melhoria da infraestrutura municipal			
Ação/Produto	PPA 2022		LOA n. 1.017	
2.074 - Manutenção de Limpeza Pública				
	R\$	1.532.000,00	R\$	3.032.000,00
1.067 - Implantação de Esgotamento Sanitários e Pluviais	R\$	10.000,00	R\$	10.000,00
1.072 - Construção dos Poços e Redes de água	R\$	15.000,00	R\$	15.000,00
2.075 - Manutenção de Redes de esgotos				
	R\$	30.000,00	R\$	30.000,00
2.076 - Manutenção dos poços e redes de água				
	R\$	40.000,00	R\$	40.000,00
2.126 - Construção de galpão para tratamento de resíduos sólidos				
	R\$	15.000,00	R\$	15.000,00
2.079 - Ampliação e Manutenção dos serviços de iluminação pública				
	R\$	25.000,00	R\$	25.000,00
Total das ações previstas	R\$	2.282.000,00	R\$	4.008.000,00
Total do orçamento do órgão	R\$	7.644.360,00	R\$	14.445.360,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Com a exclusão da limpeza urbana, os valores se apresentam da seguinte maneira (Tabela 51), com significativa queda de investimento apesar do orçamento destinado a pasta ter praticado dobrado em relação ao PPA:

Tabela 51 - Percentual de investimento na pasta Secretaria de Governo, Administração e Planejamento, sem o serviço de limpeza urbana

Quadro da pasta sem o serviço de limpeza pública				
Total das ações previstas	R\$	750.000,00	R\$	976.000,00
Total do orçamento do órgão	R\$	7.644.360,00	R\$	14.445.360,00
Percentuais de investimento		9,811154891		6,756494819

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Dito isso, o encerramento da análise da LOA 2022 é feito com o quadro comparativo das metas projetadas no PPA e do orçamento efetivado na Lei Orçamentária.

Tabela 52 - Comparativo PPA 2022 e LOA 2022

PPA 2022 (Lei 1.018)		LOA 2022 (Lei 1.017)	
Total de Investimentos	R\$ 863.000,00	Total de Investimentos	R\$ 1.076.000,00
Orçamento das Pastas	R\$ 24.913.360,00	Orçamento das Pastas	R\$ 75.428.360,00
% do investimento/Orçamento das Pastas	3,46%	% do investimento/Orçamento das Pastas	1,43%
Receita prevista do município	R\$ 90.000.000,00	Receita prevista do município	R\$ 110.000.000,00
% do investimento/previsão da receita	0,96%	% do investimento/previsão da receita	0,98%
Excluído orçamento do serviço de iluminação pública		Excluído orçamento do serviço de iluminação pública	

Fonte: elaboração da autora, 2023.

Os percentuais de investimentos, sobre a receita total do município, entre o projetado no PPA e o efetivamente estabelecido na Lei orçamentária anual permaneceram basicamente iguais (0,96% e 0,98%). Se calculados sobre o orçamento da pasta verifica-se significativa queda de investimento, no PPA projetado em 3,46% e na LOA apenas 1,43%.

3.3.3.6 LOA 2023

A última lei orçamentária considerada na pesquisa é a LOA do ano em curso, que foi instituída pela Lei municipal n. 1.031 de 26 de dezembro de 2022, estimando uma receita total de 112 milhões de reais, desdobrada no Orçamento Fiscal em R\$ 79.985.700,00 e Orçamento da Seguridade Social em R\$ 32.014.300,00.

Nos anos pretéritos observou-se uma projeção de arrecadação com acréscimo de 10% até 30% como ocorreu no orçamento de 2020 e 2022. O orçamento do ano de 2021 foi o único analisado com projeção de decréscimo, lembrando que o país

enfrentava uma pandemia de saúde pública. Ainda assim, a queda na projeção da arrecadação foi de apenas 2%.

A LOA de 2023 previu um aumento de arrecadação e, conseqüentemente, aumento da despesa de pouco mais de 1,8%, ficando assim a distribuição do orçamento entre os Órgãos (Tabela 53):

Tabela 53 - Orçamento 2023

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL - LOA 2023					
Discriminação	Fiscal		Seguridade	Total	
Câmara Municipal	R\$	4.038.000,00	R\$	-	R\$ 4.038.000,00
Gabinete do Prefeito	R\$	1.886.200,00	R\$	-	R\$ 1.886.200,00
Gabinete do Vice Prefeito	R\$	1.160.000,00			
Controle Interno	R\$	350.000,00	R\$	-	R\$ 350.000,00
Dirigentes Regionais dos Distritos	R\$	191.000,00			
Secretaria municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer	R\$	52.682.250,00	R\$	-	R\$ 52.682.250,00
Secretaria da Agricultura e Meio Ambiente	R\$	792.000,00	R\$	-	R\$ 792.000,00
Secretaria Municipal do Governo, Administração e Planejamento	R\$	11.876.250,00	R\$	-	R\$ 11.876.250,00
Secretaria Municipal da Fazenda	R\$	5.563.000,00	R\$	-	R\$ 5.563.000,00
Secretaria Municipal do Turismo e Desenvolvimento Econômico	R\$	1.447.000,00	R\$	-	R\$ 1.447.000,00
Secretaria Municipal da Saúde	R\$	-	R\$	29.112.100,00	R\$ 29.112.100,00
Secretaria do Desenvolvimento Social	R\$	-	R\$	2.902.200,00	R\$ 2.902.200,00
Total Geral	R\$	79.985.700,00	R\$	32.014.300,00	R\$ 112.000.000,00

Fonte: Quadro extraído do art. 6º da Lei 1031, de 26 de dezembro de 2022.

Assim como ocorreu com a LOA 2022, a Secretaria de Desenvolvimento Social possui um único programa previsto no PPA, com meta de R\$ 14.300,00 anuais e previsão de receita de 3,2 milhões de reais. Diferentemente do que ocorreu no exercício anterior, a pasta manteve um orçamento próximo ao planejado e, ainda assim, não resultou em aporte ao programa estabelecido pelo PPA, como demonstrado na tabela 54.

Tabela 54 - Comparativo PPA 2023 e LOA, na pasta secretaria de Desenvolvimento Social

Unidade orçamentária:	27 - Secretaria de Desenvolvimento Social		
1127.08.244	Programa	16 - Gestão de Políticas de Assistência Social	
Objetivo:	Promover políticas públicas de apoio e inclusão das pessoas em risco social melhorando os indicadores		
Ação/Produto	PPA 2023		LOA n. 1.031
1.061 - Construção e Melhoria de Casas Populares			
	R\$	14.300,00	R\$ -
Total das ações previstas	R\$	14.300,00	R\$ -
Total do orçamento do órgão	R\$	3.257.100,00	R\$ 2.902.200,00

Fonte: elaboração da autora, 2023.

As ações previstas em Cultura, arte e desporto tiveram o percentual de investimento saindo de 0,69% no PPA, caindo para 0,46% na LOA, como visto na tabela 55.

Tabela 55 - Comparativo PPA 2023 e LOA, na pasta secretaria de Educação, Cultura, Esporte e Lazer

Unidade orçamentária:	17 - Secretaria Municipal de Educação, Cultura, Esporte e Lazer		
1732.13.392	Programa	12 - Cultura e Arte	
Objetivo:	Ampliar a oferta e melhorar a qualidade do ensino público municipal com melhores condições de acesso		
Ação/Produto	PPA 2023		LOA n. 1.031
1.095 - Construção de mercado de cultura e artesanato	R\$	22.000,00	R\$ 20.000,00
2.287 - Instalação e recuperação do sistema de Antena repetidora de TV	R\$	22.000,00	R\$ 20.000,00
1732.27.812	Programa	13 - Esporte e Lazer com saúde	
Objetivo:	Estimular a prática de esportes, lazer e atividade física, assistindo o desporto amador, bem como o desenvolvimento turístico		
Ação/Produto	PPA 2023		LOA n. 1.031
1.096 - Construção, ampliação e reforma de campos de futebol, ginásio e quadras poliesportivas	R\$	33.000,00	R\$ 30.000,00
2.286 - Apoio e realização de eventos esportivos			
Gestão de Recursos	R\$	33.000,00	R\$ 168.000,00
Total das ações previstas	R\$	110.000,00	R\$ 238.000,00
Total do orçamento do órgão	R\$	15.738.800,00	R\$ 51.814.250,00

Fonte: Elaboração da autora (2023).

A Secretaria de Governo, Administração e Planejamento teve acréscimo em suas receitas pela LOA e, originalmente, o PPA programou um orçamento de R\$ 8.408.796,00. A lei orçamentária ampliou para R\$ 11.251.250,00. O percentual dos

investimentos sobre o orçamento total aumentaram, passando de 29,85% para 34,45%, vistos na tabela 56.

Tabela 56 - Comparativo PPA 2023 e LOA, na pasta secretaria de Governo Administração e Planejamento

Unidade orçamentária:		20 - Secretaria Municipal de Governo, Administração e Planejamento			
2020.15.122	Programa	20 - Infraestrutura para dias melhores			
Objetivo:	Manter e ampliar a oferta dos serviços urbanos com melhoria da infraestrutura municipal				
Ação/Produto	PPA 2023	LOA n. 1.031			
2.280 - Gestão dos serviços de Viação, Obras e Transportes	R\$ 339.900,00	R\$	604.000,00		
1.058 - Obras de infraestrutura	R\$ 105.600,00	R\$	200.000,00		
2020.15.451	Programa	20 - Infraestrutura para dias melhores			
Objetivo:	Manter e ampliar a oferta dos serviços urbanos com melhoria da infraestrutura municipal				
Ação/Produto	PPA 2023	LOA n. 1.031			
1.058 - Obras de infraestrutura	R\$ 220.000,00	R\$	96.000,00		
2020.16.482	Programa	20 - Infraestrutura para dias melhores			
Objetivo:	Manter e ampliar a oferta dos serviços urbanos com melhoria da infraestrutura municipal				
Ação/Produto	PPA 2023	LOA n. 1.031			
2.077 - Apoio a elaboração de Planos Habitacionais	R\$ 11.000,00	R\$	10.000,00		
2020.17.512	Programa	21 - Uma Saneada e saudável			
Objetivo:	Manter e ampliar a oferta dos serviços urbanos com melhoria da infraestrutura municipal				
Ação/Produto	PPA 2023	LOA n. 1.031			
2.074 - Manutenção de Limpeza Pública	R\$ 1.685.200,00	R\$	2.832.000,00		
1.067 - Implantação de Esgotamento Sanitários e Pluviais	R\$ 11.000,00	R\$	10.000,00		
1.072 - Construção dos Poços e Redes de água	R\$ 16.500,00	R\$	15.000,00		
2.075 - Manutenção de Redes de esgotos	R\$ 33.000,00	R\$	30.000,00		
2.076 - Manutenção dos poços e redes de água	R\$ 44.000,00	R\$	40.000,00		
2.126 - Construção de galpão para tratamento de resíduos sólidos	R\$ 16.500,00	R\$	15.000,00		
2.079 - Ampliação e Manutenção dos serviços de iluminação pública	R\$ 27.500,00	R\$	25.000,00		
Total das ações previstas	R\$ 2.510.200,00	R\$	3.877.000,00		
Total do orçamento do órgão	R\$ 8.408.796,00	R\$	11.251.250,00		

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Excluindo o orçamento do serviço de limpeza urbana, tem-se os seguintes números (Tabela 57).

Tabela 57 - Percentual de investimento na pasta Secretaria de Governo, Administração e Planejamento, sem o serviço de limpeza urbana

Quadro da pasta sem o serviço de limpeza pública				
Total das ações previstas	R\$	825.000,00	R\$	1.045.000,00
Total do orçamento do órgão	R\$	8.408.796,00	R\$	11.251.250,00
Percentuais de investimento		9,811154891		9,287856905

Fonte: elaboração da autora, 2023.

Conforme feito até aqui, encerra-se a análise da LOA 2023 apresentando o quadro comparativo das metas projetadas no PPA e do orçamento efetivado na Lei Orçamentária.

Tabela 58 - Comparativo PPA 2023 e LOA 2023

PPA 2023 (Lei 1.018)			LOA 2023 (Lei 1.031)		
Total de Investimentos	R\$	949.300,00	Total de Investimentos	R\$	1.283.000,00
Orçamento das Pastas	R\$	27.404.696,00	Orçamento das Pastas	R\$	65.967.700,00
% do investimento/Orçamento das Pastas		3,46%	% do investimento/Orçamento das Pastas		1,94%
Receita prevista do município	R\$	98.496.420,00	Receita prevista do município	R\$	112.000.000,00
% do investimento/previsão da receita		0,96%	% do investimento/previsão da receita		1,15%
Excluído orçamento do serviço de iluminação pública			Excluído orçamento do serviço de iluminação pública		

Fonte: Elaboração da autora (2023).

O PPA do atual quadriênio propôs o percentual de 0,96% do orçamento total em investimentos com o desenvolvimento urbano da cidade de Una. Pela análise das Leis Orçamentárias Anuais de 2022 e 2023, verificou-se um investimento levemente superior ao índice projetado, alcançando 0,98% em 2022 e 1,15% do orçamento de 2023.

Na análise destas últimas duas LOA's um tópico que chamou a atenção foi a criação do órgão Gabinete do Vice-prefeito com dotação orçamentária própria, não previstos no PPA e inexistentes nas leis orçamentárias antes avaliadas. Houve a junção das pastas Gabinete do Prefeito e Procuradoria, tanto no PPA quanto na LOA o que justifica o aumento do orçamento, até então considerados como órgãos distintos.

No Tabela 59 é possível verificar a soma dos órgãos, concluindo ser expressivo

o aumento do orçamento dos últimos dois anos, com índices de destinação de receita bem superior àquelas designadas a projetos de urbanização. Em um município com tantas carências, seria desejável a publicidade das justificativas que embasaram os aportes.

Tabela 59 - Índice de dotação orçamentária dos órgãos: Gabinete do Prefeito, Procuradoria e Vice-prefeito

Evolução da dotação orçamentária														
Ano			2018	2019	2020	2021	2022	2023						
Gabinete do Prefeito	PPA	R\$	460.500,00	R\$	506.550,00	R\$	557.205,00	R\$	612.925,50	R\$	975.000,00	R\$	1.072.500,00	
	LOA	R\$	457.000,00	R\$	659.000,00	R\$	634.000,00	R\$	464.000,00	R\$	1.125.000,00	R\$	1.886.000,00	
Procuradoria	PPA	R\$	48.000,00	R\$	52.800,00	R\$	580.800,00	R\$	63.888,00	R\$	-	R\$	-	
	LOA	R\$	183.000,00	R\$	281.000,00	R\$	447.200,00	R\$	461.000,00	R\$	-	R\$	-	
Gabinete do Vice Prefeito	PPA	R\$	-	R\$	-	R\$	-	R\$	-	R\$	-	R\$	-	
	LOA	R\$	-	R\$	-	R\$	-	R\$	-	R\$	757.040,00	R\$	1.160.000,00	
Somatório	PPA	R\$	508.500,00	R\$	559.350,00	R\$	1.138.005,00	R\$	676.813,50	R\$	975.000,00	R\$	1.072.500,00	
	LOA	R\$	640.000,00	R\$	940.000,00	R\$	1.081.200,00	R\$	925.000,00	R\$	1.882.040,00	R\$	3.046.000,00	
Orçamento Total de Una/BA		R\$	57.000.000,00	R\$	62.700.000,00	R\$	84.000.000,00	R\$	82.000.000,00	R\$	110.000.000,00	R\$	112.000.000,00	
Percentual do Somatório Índice de investimento em urbanização			1,12	1,50	1,29	1,13	1,71	2,72	3,67	0,82	0,60	1,21	0,98	1,15

Fonte: Elaboração da autora (2023).

Por fim, segue o quadro acumulado com os aportes para apoio e realização de festejos (Tabela 60):

Tabela 60 - Orçamento para festejos

23 - Secretaria Municipal de Turismo, Cultura, Esporte e Lazer				
Unidade orçamentária:	Programa 13 - Cultura			
	Objetivo: Difusão cultural			
Ação/Produto	2018	2019	2020	2021
2.230 - Apoio e realização de eventos culturais e festejos tradicionais	R\$ 285.000,00	R\$ 520.000,00	R\$ 375.000,00	R\$ 405.000,00
Ação/Produto	2022	2023	-	-
2.288 - Apoio e realização de eventos culturais e festejos tradicionais	R\$ 90.000,00	R\$ 600.000,00	-	-

Fonte: Elaboração da autora (2023).

3.4 ESTÁGIO ATUAL DA URBANIZAÇÃO DE UNA E AS POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS

3.4.1 Ações prioritárias previstas no PD

Observou-se que o Plano Diretor de Una estabeleceu projetos, identificado aqueles que seriam prioritários e outros estratégicos. Duas ações foram consideradas prioritárias para a Cidade de Una em 2008: saneamento básico com implantação de rede de esgotamento sanitário e sistema de tratamento em todas as áreas urbanas, em especial na Sede de Una; e Implantação de Aterro Sanitário Municipal.

A área urbana de Una é formada pela Sede, contendo os seguintes bairros: Centro, Sucupira, Marcel Ganem, Antônio Andrade, Urbis, Santa Rita e Ailton Matos. A área de expansão é formada pelos distritos de Comandatuba, Pedras, Colônia, Vila Brasil e pelos povoados de Oiteiro, Lençóis e Independência.

As únicas áreas que possuem esgotamento e tratamento sanitário são: Urbis e Comandatuba, com implantação em período anterior ao nosso marco temporal e o Bairro Marcel Ganem que, em 2018, ganhou a instalação de uma Estação de tratamento e esgotamento sanitário, cujo projeto destinou um orçamento de R\$ 1.525.000,00 para a ampliação da rede (figura 27).

O projeto saiu, por exigência do FAR, para a construção de Casa Populares (figura 26), passando a atender, além das cem casas edificadas pelo programa de habitação do governo federal, algumas outras do bairro Marcel Ganem. No entanto, a maioria das edificações do Bairro (segundo o cadastro imobiliário total de 804

unidades) não fizeram a ligação à central de tratamento, permanecendo o esgotamento sendo escoado no Ribeirão do Tony, que desagua no Rio Una (Figuras 26, 27 e 28).

Figura 26 - Casas Populares do Programa Minha Casa Minha Vida, FAR.



Fonte: Imagens extraídas pela autora em fevereiro de 2023

Figura 27 - Estação de Tratamento de Água e Esgoto, controlado pela Embasa.



Fonte: Elaboração da autora (2023).

Figura 28 - Trechos ao longo do Ribeirão do Tony, localizado no Bairro Marcel Ganem, sendo possível observar durante todo o percurso despejo em local aberto dos dejetos das residências



Fonte: Elaboração da autora (2023).

O segundo projeto prioritário era a implantação do Aterro Sanitário, porém ele não saiu do papel do Plano Diretor, não sendo objeto de proposta em nenhum dos dois Planos Plurianuais estudados, tão pouco das Leis Orçamentárias. Neste assunto, vale acrescentar o Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, ainda em versão preliminar, proposta pelo Consórcio Intermunicipal da Mata Atlântica (CIMA, 2022), do qual fazem partes os municípios de Arataca, Canavieiras, Camacan, Itaju do Colônia, Jussari, Mascote, Pau Brasil, Santa Luzia, São José da Vitória e Una.

O principal objetivo do plano é encontrar soluções para o problema dos resíduos sólidos nos municípios consorciados, propondo a criação de pontos de entrega voluntária de recicláveis, centros de triagem e compostagem e aterros Sanitários em pontos estratégicos, desenvolvendo um plano regionalizado de limpeza urbana, levando em consideração os critérios de economia de escala, proximidade dos locais e prevenção de riscos ambientais. Apesar dos projetos, é fulcral enfatizar a ausência de implantação do Aterro Sanitário conforme planejado em 2008.

3.4.2 Projetos Estratégicos

3.4.2.1 Urbanização as margens do Rio Aliança

A urbanização do Rio Aliança contemplava a remoção das palafitas, realocação do Terminal Rodoviário, ampliação da área de proteção das margens em toda a extensão urbana, criando áreas de lazer e a implantação de equipamentos de uso público.

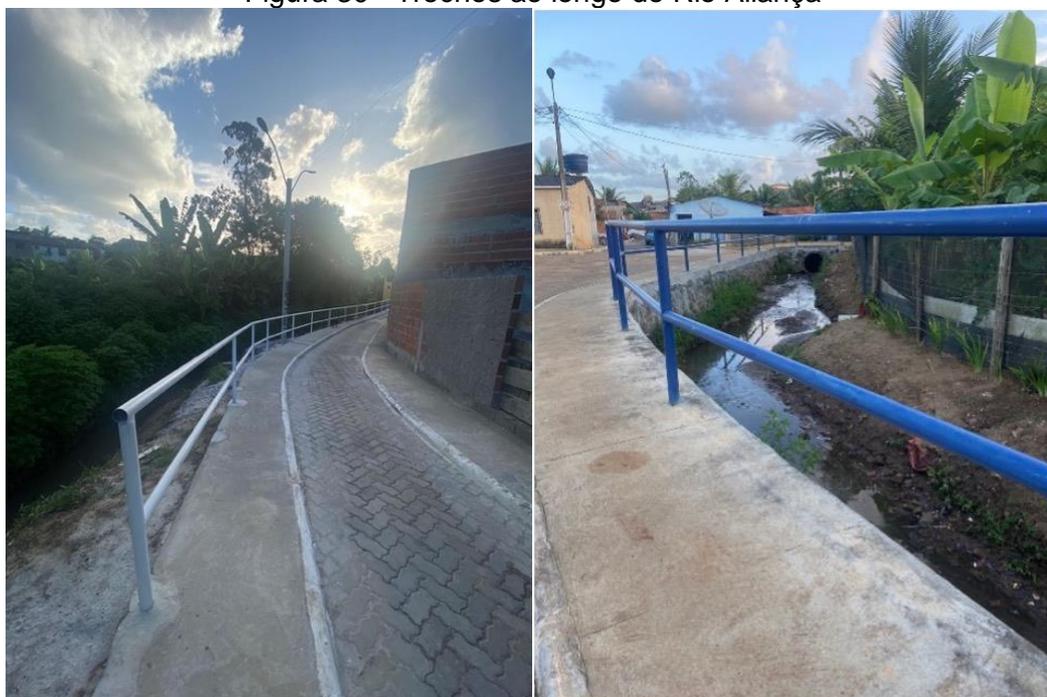
Ainda que planejados em 2008, nem todos os projetos foram executados, a exemplo da remoção das palafitas que permanecem as margens do Rio Aliança (Figura 29).

Figura 29 - Trechos ao longo do Rio Aliança. Palafitas não removidas



Fonte: Elaboração da autora (2023).

Figura 30 - Trechos ao longo do Rio Aliança



Fonte: Elaboração da autora (2023).

Na figura 30, acima, foi observado a instalação de barras de proteção das margens e na figura 31 a existência de uma passarela para pedestres e uma ciclovia.

Figura 31 - Trechos ao longo do Rio Aliança



Fonte: Elaboração da autora (2023).

O terminal rodoviário não foi realocado, embora sua estrutura já esteja construída. O local está abandonado, sem manutenção, uma obra perdida, conforme figuras 32 e 33.

Figura 32 - Trechos ao longo do Rio Aliança



Fonte: Elaboração da autora (2023).

Figura 33 - Novo Terminal Rodoviário, construído e sem uso



Fonte: Elaboração da autora (2023).

3.4.2.2 Implantação de teatro, Casa dos Conselhos e Centro de Convenções.

Estes projetos também não foram executados. No prédio da prefeitura de Una criou-se um anfiteatro e a implantação do Programa Diversão na Praça, com programações musicais, eventos infantis e cinema ao ar livre (Figura 34).

Figura 34 - Card do Programa e Anfiteatro.



Fonte: Elaboração da autora (2023).

3.4.2.3 Revitalização do ginásio de esportes

A obra da quadra poliesportiva foi iniciada, porém não foi concluída (FIGURA 35). Sem previsão de retomada da obra, por não possuir portas, o espaço fica vulnerável à entrada de crianças que se arriscam ao jogar futebol em local não apropriado, animais que procuram abrigo e até mesmo usuários de drogas. Com o passar do tempo, a estrutura permanece exposta e já está comprometida, além disso, os equipamentos esportivos previamente instalados se degradam a cada dia.

Figura 35 - Quadra poliesportiva abandonada.



Fonte: Elaboração da autora (2023).

3.4.2.4 Revitalização do Ribeirão do Tony

Conforme verificado, a maioria dos imóveis estão sem ligação à rede da Estação de Tratamento existente, ou seja, a maioria dos dejetos são direcionados ao ribeirão (Figura 36). O projeto de revitalização do Ribeirão do Tony não foi implantado e de fato só poderia ocorrer se o programa prioritário de esgotamento sanitário, conforme previsto no Plano diretor, para toda a cidade houvesse sido implementado.

Figura 36 - Caminho da tubulação de esgoto e o escoamento no Ribeirão do Tony

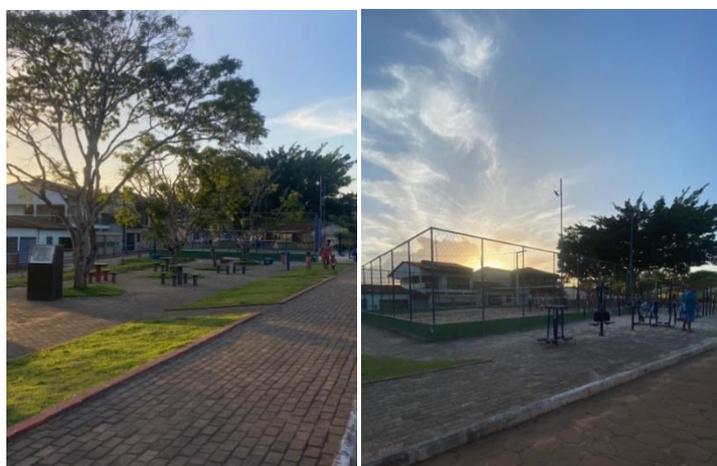


Fonte: Elaboração da autora (2023).

3.4.2.5 Implantação de Centros Esportivos nucleados

Foram implantadas quadras poliesportivas, academias públicas e a revitalização de várias praças nos bairros da sede de Una e nos Distritos, como visto abaixo nas figuras 37, 38 e 39.

Figura 37 - Praça de requalificação do Bairro Antônio Andrade, onde foi construída uma área esportiva com quadras de areia e academia pública para prática de exercícios



Fonte: Elaboração da autora (2023).

Figura 38 - Equipamentos públicos de ginástica no Bairro Urbis



Fonte: Elaboração da autora (2023).

Figura 39 - Quadra esportiva e arena de futevôlei na Rua Principal do Distrito de Comandatuba. Entregue em 2022, junto com a intervenção urbanística feita na praça São Sebastião



Fonte: Elaboração da autora (2023).

3.4.2.6 Reestruturação do Sistema Viário

A proposta trazida pelo Plano Diretor era a humanização das margens da BA-001, implantação da estrada ecológica entre Pedras, Una e Comandatuba, a abertura de estrada interligando o Ribeirão das Varas com a área de praia e a pavimentação da estrada Una à BR-101, VIA São José. As intervenções propostas são todas de

competência estadual e, para um município com recursos limitados, transformam-se em metas e ações inatingíveis.

Mesmo com as dificuldades, o município de Una investiu no sistema viário urbano. Através do Programa Urbaniza, instituído pelo Decreto 386, de 1 de abril de 2019, vinculado a Secretaria de Governo, Administração e Planejamento (SEGOV), diversas obras foram realizadas, especialmente de pavimentação e drenagem de água pluvial.

Para viabilizar e reduzir os custos, o município de Una inaugurou em março de 2018 uma Fábrica de Artefatos de Concreto (FMAC) que atua na produção de artefatos pré-moldados de concreto. Desta forma, em todas as intervenções estruturais e manutenção das vias públicas há a participação da FMAC no fornecimento dos artefatos.

Segundo a SEGOV, em resposta a consulta feita à Secretaria, o Supervisor da FMAC, a redução dos custos nas obras de pavimentação é de pelo menos 20% por obra pública, utilizando-se como referência a tabela Sistema Nacional de Pesquisa de Custos (SINAPI) e Índices da Construção Civil. Há, ainda, a informação de que os artefatos produzidos pela fábrica são os blocos intertravados (de diversos tamanhos), bloco estrutural, bloco sextavado, meio-fio, cobogó de concreto e gelo baiano de concreto.

Fica evidente que o Programa traz inúmeros benefícios aos municípios, especialmente em uma região com alto índice pluviométrico. O calçamento e a pavimentação com os blocos de concreto geram conforto e contribuem positivamente para o meio ambiente, evitando, inclusive, o deslizamento de barro até as residências, que ocorria com frequência antes da intervenção, a exemplo do Bairro Marcel Ganem, agora 100% pavimentado (Figura 40).

Figura 40 - Pavimentação do Bairro Marcel Ganem



Fonte: Elaboração da autora (2023).

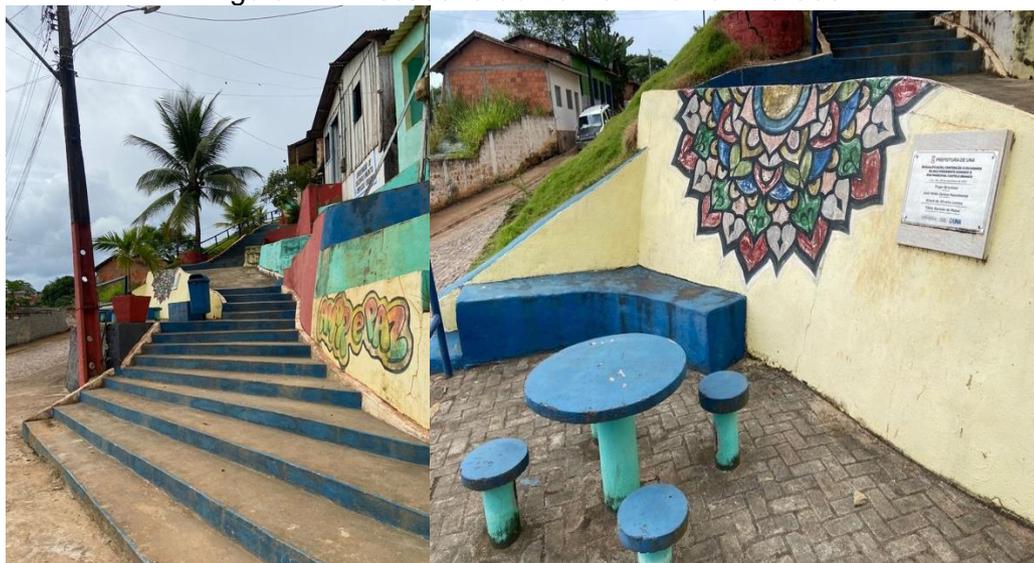
No Programa Urbaniza da SEGOV está incluso a construção de cinco escadarias facilitando a circulação e a mobilidade das comunidades, a exemplo da escadaria que liga o Bairro Marcel Ganem ao Bairro Sucupira. Essa intervenção foi concluída no ano de 2022, levando acessibilidade e agilidade ao deslocamento entre os bairros, além de uma academia pública para exercícios, como se vê na figuras 41 e 42.

Figura 41 - Escadaria que liga o Bairro Marcel Ganem ao Bairro Sucupira



Fonte: Elaboração da autora (2023).

Figura 42 - Escadaria do Bairro Antônio Andrade



Fonte: Elaboração da autora (2023).

O Bairro Sucupira recebeu três das cinco escadarias, segundo dados da SEGOV duas obras realizadas em 2019 e uma obra realizada em 2020. São elas: A Escadaria da Travessa Armil Almeida, Escadaria Hilton Siqueira e Escadaria de acesso a Grotta (Figura 43).

Figura 43 - Escadarias Bairro Sucupira. Fonte: elaboração da autora, 2023



Fonte: Elaboração da autora (2023).

3.4.2.7 Revitalização nos distritos

Foram realizadas obras nos distritos de Colônia com a construção de uma nova praça, paisagismo, áreas de convivência, academia ao ar livre e parque infantil. Também foram feitas intervenções no distrito de Outeiro, Pedras, Vila Brasil, Lençóis e Comandatuba.

Em 2022 foi realizada a primeira etapa das intervenções em Comandatuba, denominada de Requalificação Turística, com a reforma integral da quadra poliesportiva, pavimentação, drenagem de águas pluviais, construção de calçadas, paisagismo e iluminação (Figura 44).

Figura 44 - Quadra Poliesportiva Comandatuba



Fonte: Elaboração da autora (2023).

A 2ª etapa foi entregue este ano, com a construção de duas quadras de areia, parque infantil, requalificação da praça da Igreja, iluminação e paisagismo (Figura 45).

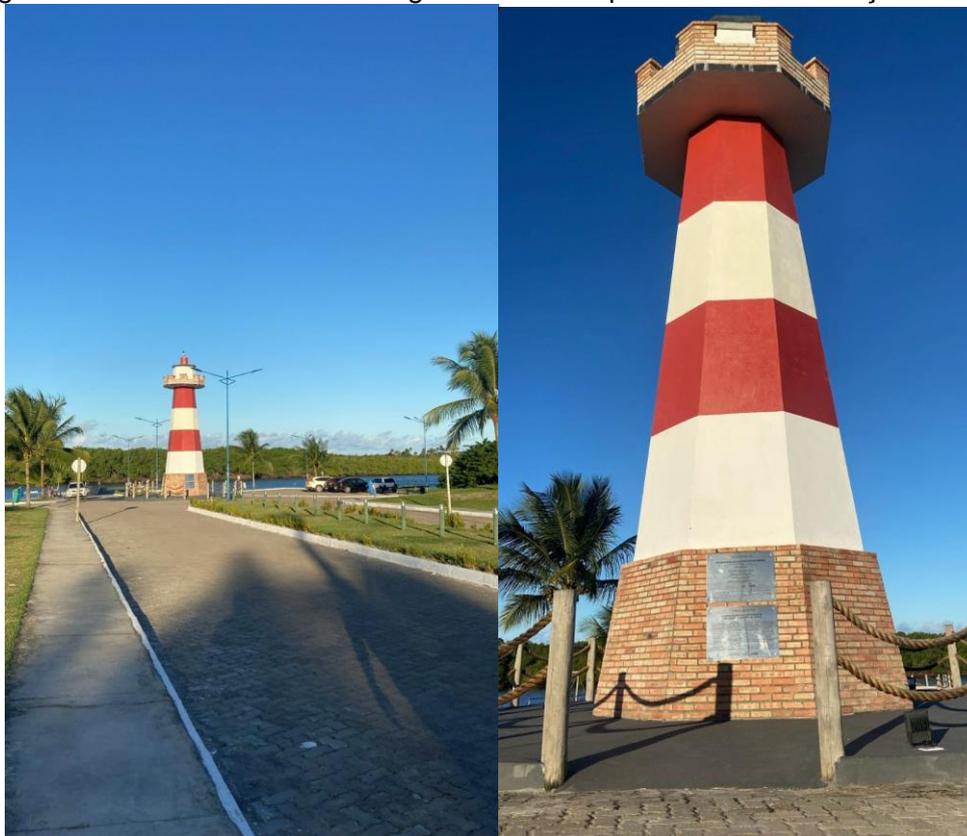
Figura 45 - Revitalização Praça São Sebastião



Fonte: Elaboração da autora (2023).

No Distrito de Pedras as intervenções ocorreram em 2020 foram mais de 6000m² de pavimentação em piso intertravado produzido na fábrica municipal. Também foi realizado serviço de paisagismo, iluminação em LED, Farol decorativa e construção de rampa para embarcações (Figuras 46 e 47).

Figura 46 - Farol em Pedras. Imagens extraídas pela autora em março de 2023



Fonte: Elaboração da autora (2023).

Figura 47 - Revitalização do Cais e da Igreja em Pedras



Fonte: Elaboração da autora (2023).

Por fim, apresenta-se o quadro com os projetos instituídos pelo Plano Diretor discriminando as obras que foram concluídas e aquelas que não saíram do papel, concluindo que boa parte dos projetos não foram executados, nem mesmo aqueles considerados prioritários pelo Plano Diretor Urbano da cidade de Uma, ficando evidente a disfunção entre o PPDU e gestão municipal.

Quadro 3 - Quadro comparativo - projetos instituídos pelo Plano Diretor - obras que foram concluídas x aquelas que não saíram do papel

Quadro comparativo	
Projetos prioritários instituídos pelo PPDU para a Sede de Una	Estágio da execução
Saneamento Básico com implantação de rede de esgotamento sanitário e sistema de tratamento em todas as áreas urbanas, em especial na Sede de Una	Projeto não saiu do papel. Apesar de prioritário a maioria nos imóveis do Centro urbano de Una não possuem rede de esgoto e os dejetos são dispensados às margens do Rio Aliança
Implantação de Aterro Sanitário Municipal simplificado, promovendo a recuperação da área do lixão	Projeto não saiu do papel.
Projetos estratégicos instituídos pelo PPDU para a Sede de Una	Estágio da execução
A Urbanização das margens do Rio Aliança, contemplando a remoção das palafitas e relocação do Terminal Rodoviário	A urbanização do Rio Aliança foi executada em partes. Não é demais lembrar que o esgotamento sanitário da cidade desagua no rio Aliança. Ainda há palafitas sob as margens e o terminal rodoviário não foi realocado.
Orla do Rio Aliança com a ampliação da área de proteção das margens em toda a extensão urbana e com a criação de área de lazer e implantação de diversos equipamentos	Obra concluída.
Revitalização do centro da cidade implantando um teatro, Casa dos Conselhos e Centro de Convenções	Projeto não saiu do papel.
Revitalização do Ginásio de Esportes	Projeto não saiu do papel.
Revitalização do Ribeirão do Toni	Projeto não saiu do papel.
Implantação do Parque da Represa conjuntamente com a área do Parque da CEPLAC	Projeto não saiu do papel.
Implantação de Centros Esportivos Nucleados	Obra concluída.
Reestruturação do Sistema Viário com a humanização das margens da BA-001, implantação da estrada ecológica entre Pedras, Una e Comandatuba, a abertura de estrada interligando o Ribeirão das Varas com a área de praia e a pavimentação da estrada Una à BR-101, VIA São José	Projeto não saiu do papel.
Projetos estratégicos instituídos pelo PPDU para os Distritos	Estágio da execução
Comandatuba – a implantação de cais na rua Beira Rio e a captação de recurso para a implantação de projeto urbanístico existente para a área central do Distrito	Obra concluída.
Pedras – urbanização das margens do Rio Una	Obra concluída.
Colônia – pavimentação da estrada que liga Una à BR-101	Projeto não saiu do papel.

Fonte: Elaboração da autora (2023).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o intuito de analisar as políticas públicas implementadas no município de Una, após a edição da Lei 13.465/2017, esta pesquisa objetivou responder positiva ou negativamente sobre a existência de um programa de regularização fundiária plena. Para tanto, foram estabelecidas algumas vertentes, sendo a primeira delas a compreensão de que o tratamento à *urbe*, para além dos seus aspectos técnicos, compreendido nas normas técnicas, estruturais e arquitetônicas, é também dado pelo direito, notadamente o Direito Urbanístico.

Em seguida, buscou-se compreender que regularização fundiária plena está além da titulação, sendo esta um aspecto importante, mas há de ter ações que integram o núcleo à cidade aos programas de desenvolvimento urbano, notadamente a partir da implantação de infraestruturas básicas. Em paralelo, entende-se que moradia digna é o mesmo que moradia adequada, que por sua vez, encontra-se relacionada com o Direito à Cidade.

O marco legal do direito urbanístico na legislação brasileira é a Lei 6.766, promulgada no ano de 1979, que disciplinou o uso e o parcelamento do solo. O direito urbanístico alcançou *status* constitucional a partir do ano de 1988, com a inclusão do capítulo II - da Política Urbana, no título VII da CRFB/88. A consequência foi a obrigatoriedade de os municípios elaborarem o Plano Diretor para suas cidades e a edição de uma lei federal que disciplinasse de forma geral a política urbana, por decorrência publicado no Estatuto da Cidade.

Compondo esse sistema de planejamento e acompanhando toda a evolução do direito à propriedade que, com a constituição de 1988 deixa de ser um fim em si mesma, para atender a uma função social, no ano 2000 se insere no texto constitucional o Direito à Moradia. A proteção constitucional do direito à moradia é compreendida por duas faces: ter uma habitação e que essa habitação seja adequada.

Nesta pesquisa o enfoque foi sobre o direito à moradia no aspecto qualitativo, entendendo que moradias adequadas são aquelas habitações que possuem condição de habitabilidade, localização, acessibilidade, disponibilidade de serviços básicos, segurança jurídica da posse, entre outros. Portanto, moradia adequada é moradia digna.

Pensar a política urbana com o objetivo de ordenar o desenvolvimento das

idades, tratando de questões como mobilidade, saneamento, serviços públicos, lazer é pensar no Direito à Cidade que se manifesta como direito à vida urbana, ao habitat e ao habitar, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos (LEFEBVRE, 2008, p.118).

Por tais razões, compreende-se que Direito à Cidade inclui o acesso à moradia em seu aspecto qualitativo. Afinal, ter moradia digna é usufruir do direito à cidade. E para que as políticas públicas promovam a inclusão das pessoas a cidade foram editadas as leis 11.977/2009 e 13.465/2017, de modo a promover a regularização fundiária urbana, buscando solucionar os problemas da cidade, especialmente dos núcleos urbanos informais.

A lei 11.977/2009 não andou bem quando tratou do direito à moradia em seu aspecto qualitativo. Pode-se verificar ao longo do trabalho que a Lei 13.465.2017 disciplinou de forma mais ampla, trazendo novos institutos e se tornando um importante marco legal na regularização fundiária.

No início desta pesquisa, acreditava-se que uma única resposta poderia ser dada: se haveria ou não um Programa de Regularização Fundiária formalmente proposto pelo município de Una e, caso a resposta fosse afirmativa, quais as políticas públicas foram efetivamente implantadas.

A questão é que até a presente data, constatou-se que não há um programa de regularização fundiária formalmente implantado, mas há várias políticas públicas sendo desenvolvidas no município de Una, que podem ser entendidas como um processo de urbanização, mediante obras de infraestrutura, como pavimentação, mobilidade, drenagem e opções de lazer, que ao fim, integram as moradias à cidade, mesmo que boa parte dessas habitações estejam situadas em núcleos informais.

A Lei 13.465/2017 exige um projeto urbanístico, entretanto permite a titulação dos ocupantes independentemente do processo de urbanização. Também foi verificado que o município de Una conta com alta taxa de irregularidade nas ocupações urbanas, vista que 72% da totalidade dos imóveis de Una não possuem registro no Cartório de Imóveis.

O Distrito com o menor índice de regularidade fundiária é Vila Brasil, com apenas 0,8% dos imóveis em situação jurídica regular e o maior índice é encontrado no distrito de Pedras com 95,62%. Entretanto, dada a situação peculiar de significativo loteamento recém registrado, Pedras não reflete a realidade municipal. O segundo

maior índice de regularidade é do distrito de Colônia, onde se encontra inúmeros imigrantes japoneses, com 30,23%. A sede urbana de Una conta com apenas 25% dos seus imóveis em situação jurídica regular.

Constata-se que a titulação, ou seja, a regularização jurídica dos imóveis urbanos de Una não foram, até o momento, prioridade para os gestores públicos. Em decorrência disso, presume-se inúmeros prejuízos para a economia do município, considerando que os imóveis regulares fomentam a circulação de riquezas a partir das transmissões onerosas ou gratuitas, a possibilidade de oferecimento em garantia a empréstimos, além da própria arrecadação do município sofrer prejuízos, na falta de recolhimento do ITBI. Ao mesmo tempo, deve-se considerar que os imóveis regulares incentivam seus proprietários a investirem na manutenção e no embelezamento, contribuindo para a melhoria da imagem da cidade.

Ao se analisar o Orçamento Público de Una, buscou-se evidências da destinação de receita para projetos considerados prioritários e estratégicos no Plano Diretor de Una, formulado no ano de 2008. O percentual médio de investimento em urbanização no período entre os anos de 2018 e 2023 é de apenas 1,40% sobre o total da receita do município. O menor índice ocorreu em 2020, com apenas 0,60% e o maior foi em 2018, com 3,67% da receita total do município investido em projetos de urbanização.

Além do alto índice de irregularidade fundiária, inúmeros são os problemas de infraestrutura naquele município. Pouquíssimos imóveis estão atendidos com esgotamento sanitário e o projeto prioritário de tratamento para todo o município, firmado em 2008 no Plano Diretor, não saiu do papel. É lamentável pensar e ver o esgotamento sanitário de uma cidade inteira sendo jogado no Rio Una (Rio Aliança) que desagua no oceano Atlântico, em pleno século XXI.

Apesar do baixo investimento em políticas públicas para o desenvolvimento urbano na cidade de Una, é preciso consignar que muito foi feito nos últimos anos. A instalação da Fábrica de Artefatos de Concreto foi um acertado investimento para uma cidade tão carente, permitindo a pavimentação de inúmeras ruas, dando um pouco mais de dignidade aos munícipes.

Outras obras também merecem destaques, tais como as escadarias que permitem o acesso da população de núcleos periféricos ao centro urbano de forma muito mais rápida, percurso antes feito por terra, muitas vezes com lama, em uma região com alto índice pluviométrico. Vale dar destaque às revitalizações das praças

e academias públicas.

Diante do cenário observado, intervenções positivas foram feitas com baixo índice de investimento. A partir dos dados levantados e observados, fica a expectativa de que os gestores do município utilizem melhor os recursos destinados a Una e promovam a verdadeira revitalização da cidade, buscando a regularização fundiária plena, promovendo a moradia digna que possa confirmar o direito a uma cidade dotada de saneamento básico, esgotamento sanitário, acessibilidade, mobilidade, serviços públicos, segurança, transporte, iluminação e segurança jurídica da sua propriedade através da titulação.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, v. 11, n. 2, p. 168-193, fev. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37245>. Acesso em: 2 jul. 2022. doi: <https://doi.org/10.12957/rdc.2019.37245>.

ANAC - AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. Portaria nº 4.337/SIA, de 24 de fevereiro de 2021. Inscreve o aeródromo público Hotel Transamérica, em Una/BA, no cadastro de aeródromos. **DOU**, seção 1, p.153, 26 fev./2021.

Disponível em: https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/portarias/2021/portaria-no-4337-sia-24-02-2021/@@display-file/arquivo_norma/PA2021-4337.pdf Acesso em: 24 mar. 2023.

BASSUL, José Roberto. A constitucionalização da questão urbana. *In*: DANTAS, Bruno *et al.* (org.). **Constituição de 1988: O Brasil 20 anos depois**. Brasília, Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008. Disponível em: Acesso em: 27 mar. 2023.

_____. O Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. *In*: ROSSBACH, Ana Cláudia; CARVALHO, Celso Santos (org.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Cities Alliance, 2010. p. 71-90.

BLOG PAULO JOSÉ. **História de Una em fotos**. 2015. Disponível em: <http://www.blogpaulojose.com.br/2015/08/historia-de-una-em-fotos.html> Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília/DF, ano 43, n.2, 15 dez. 1998. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15DEZ1998.pdf#page=43> Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n. Substitutivo CEIC/CDCMAM ao [...] **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, p. 02032, 16 jan. 1999. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD16JAN1999.pdf#page=138> Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Dossiê do PL 775/83**. Brasília, 1983. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1168941&filename=Dossie+-PL+775/1983 Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição NR 601-C, DE 1998 (do Senado Federal). **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, p. 04015- 04017, 27 jan. 2000, Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD27JAN2000.pdf> Acesso em: 24 mar. 2023.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de Julho de 1934). 1934. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm Acesso em: 24 jan. 2023.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 jan. 2023.

_____. **Emenda constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000.**

Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm#1
Acesso em: 24 jan. 2023.

_____. **O Estatuto da Cidade:** comentado. The City Statute of Brazil: a commentary. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

_____. **Lei Complementar 006, de 03 de outubro de 2008.** Una/BA, 2008.

_____. **Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000.** 2000. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm Acesso em: 24 jan. 2023.

_____. **Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Brasília, 1979. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm Acesso em: 24 jul. 2022.

_____. **Lei nº 9.785, de 29 de janeiro de 1999.** Brasília, 1999. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9785.htm Acesso em: 24 jul. 2022.

_____. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.** Brasília, 2001. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em: 24 jul. 2022.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Brasília, 2002. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm Acesso em: 24 jul. 2022.

_____. **Lei 11.977, de 07 de julho de 2009.** Brasília, 2009. Disponível em:
Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm Acesso em: 24 jul. 2022.

_____. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017.** Brasília, 2017. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm Acesso em: 24 jul. 2022.

_____. **Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009.** Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/mpv/459.htm Acesso em: 24 mar. 2023.

_____. **Mensagem n.º 540, de 07 de julho de 2009.** Brasília/DF: Presidência da República, Casa Civil, 2009. Disponível em: Disponível em
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Msg/VEP-540-09.htm
Acesso em: 24 mar. 2023.

_____. **Mensagem n.º 730, de 10 de julho de 2001.** Brasília/DF: Presidência da República, Casa Civil, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2001/Mv730-01.htm Acesso em: 24 mar. 2023.

_____. Ministério das Cidades. Capacidades. **Regularização fundiária plena.** Disponível em: https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro_Regularizacao_Fundiaria_Plena_Referencias_Conceituais.pdf. Acesso em: 20 jul. 2021.

_____. Ministério das Cidades. **Capacidades. Regularização fundiária plena.** Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/236/titulo/regularizacao-fundiaria-plena> Acesso em: 20 jul. 2021.

_____. Ministério das Cidades. **E.M. Interministerial nº 33 /2009/MF/MJ/MP/MMA/MCidades.** MINISTÉRIO DAS CIDADES. Brasília/DF: Presidência da República, Casa Civil, 24 mar. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2007-2010/2009/Exm/EMI-33-MF-MJ-MP-MMA-Mcidades-09-Mpv-459.htm Acesso em: 24 mar. 2023.

_____. Ministério das Cidades. **EMI nº 00020/2016 MCidades MP CCPR E.** Brasília/DF: Presidência da República, Casa Civil, 21 dez. 2016. Disponível em http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf Acesso em: 24 mar. 2023.

_____. SDH/PR - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada.** Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. (Por uma cultura de direitos humanos).

_____. Senado Federal. **Diário do Senado Federal,** Brasília/DF, p. 12.247, 06 jun. 2001. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/diarios/ver/3453?sequencia=163> Acesso em: 24 mar. 2023.

CAIXA. **Fundo de Arrendamento Residencial.** 2023. Disponível em: <https://fundosdegoverno.caixa.gov.br/sicfg/fundos/FAR/detalhe/sobre/>. Acesso em: 24 mar. 2023.

CARMONA, P. A. C. Por um conceito de Direito Urbanístico. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU,** Belo Horizonte: Fórum, v. 1, n. 1, p. 15–32, 2015. DOI: 10.55663/rbdu.v1i1.394. Disponível em: <https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/394>. Acesso em: 24 jul. 2022.

_____. Qualidade de vida e princípios do Direito Urbanístico. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU,** Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 147-157, jan./jun. 2018.

CARTA Mundial pelo Direito à Cidade. 2017. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/08/Carta-Mundial-pelo-Direito-à-Cidade.pdf> Acesso em: 24 mar. 2023.

CIMA – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA MATA ATLÂNTICA. **Plano Intermunicipal de gestão integrada de resíduos sólidos**: versão preliminar Camacã-BA, 2022. Disponível em: https://cima.ba.gov.br/noticia.php?n=plano-intermunicipal-de-gestao-itegrada-de-residuos-solidos-versao-preliminar-pigirs-cima_rev02 Acesso em: 24 mar. 2023.

CNB - COLÉGIO NOTARIAL DE BRASIL. **iRegistradores**: três ações no STF questionam nova lei de regularização rural e urbana. 2018. Disponível em: <https://cnbsp.org.br/2018/01/31/iregistradores-tres-aco-es-no-stf-questionam-nova-lei-de-regularizacao-rural-e-urbana/> Acesso em: 24 jul. 2022.

CORREIA, Arícia Fernandes. **Direito da Regularização fundiária urbana e autonomia municipal**: a conversão da MP 759/2016 na Lei federal 13.465/2017 e as Titulações da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. Rio de Janeiro: UERJ, 2017. Disponível em: <http://www.epublicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/32061>. Acesso em: 25 nov. 2020.

DIAS, Marcelo Henrique; ARAUJO, Gileane Santos. Ocupação territorial em uma fronteira indígena do Sula da Bahia: Una e Olivença em meados do século XIX. **Revista Territórios & Fronteiras**, Cuiabá, v. 9, n. 1, jan.-jun. 2016. FERNANDES, Edésio. (org.). **20 anos do Estatuto da Cidade**: experiências e reflexões. Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP, 2021.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo Curso de Direito Civil**. v. 5: Direitos Reais. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

GOOGLE EARTH. [Portal]. 2023. Disponível em: <https://ibge.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2023.

HARVEY, David. Direto à cidade. Traduzido do original em inglês “The right to the city”, por Jair Pinheiro, professor da FFC/UNESP. **New Left Review**, n. 53, 2008. (Lutas Sociais).

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://ibge.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2023.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico de 2010**: Una. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/una/panorama> Acesso em: 20 mar. 2023.

_____. **Censo Demográfico de 2010**: Ilhéus. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/ilheus/historico> Acesso em: 20 mar. 2023.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. [Portal] 2023. Disponível em: <https://ibge.gov.br>. Acesso em: 20 mar. 2023.

INCRA - INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA. **[Portal]** 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/incra/pt-br>. Acesso em: 20 mar. 2023.

IPEA - INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades; IPEA, 2016. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Brazil-Portuguese.pdf> Acesso em: 20 mar. 2023.

LEFEBVRE, Henry. **O Direito à Cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

MAHONY, Mary Ann. Um passado para justificar o presente: memória coletiva, representação histórica e dominação política na região cacauzeira da Bahia. **Cadernos de Ciências Humanas – Especiaria**, v.10, n. 18, p.737-793, jul.-dez.2007.

MARICATO, Ermínia. **Conhecer para resolver a cidade ilegal**. São Paulo: USP, 2018. Disponível em: http://www.labhab.fau.usp.br/wpcontent/uploads/2018/01/maricato_conhecercidadeil egal.pdf Acesso em: 20 mar. 2023.

_____. O Estatuto da Cidade Periférica. *In*: CARVALHO, Celso Santos, ROSSBACH, Ana Claudia. **O Estatuto da Cidade**: comentado = The City Statute of Brazil: a commentary. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

_____. **Brasil, Cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, Vozes, 2002. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiar/Contexto_Estatuto_Cidades.pdf Acesso em: 20 mar. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 5. ed. São Paulo: RT, 1985. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf> Acesso em: 20 mar. 2023.

ONU - ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Grupo de Trabalho do Habitat III. **Documentos Temáticos da Habitat III. 22 – Assentamentos Informais**. Nova York, 2015. Este Documento Temático foi dirigido pela ONU-Habitat com contribuições de UNOPS e EACDH. Traduzido livremente por Guilherme Mendonça. Revisão técnica gentilmente realizada por Roxanne Le Failler, (ONU-Habitat). Disponível em: https://habitat3.org/wp-content/uploads/22-Assentamentos-Informais_final.pdf Acesso em: 24 mar. 2023.

_____. **Comentário Geral nº 4** sobre o Direito à Moradia Adequada do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais em interpretação à norma contida no artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC).

_____. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> Acesso em: 24 mar. 2023.

_____. **Nova Agenda Urbana**. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf> Acesso em: 24 mar. 2023.

JOSÉ, Paulo. **Blog do Paulo José**. Disponível em: <http://www.blogpaulojose.com.br/2015/08/historia-de-una-em-fotos.html>. Acesso em: 24 mar. 2023.

PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **IDHM Municípios 2010**. Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/idhm-munic%C3%ADpios-2010> Acesso em: 27 mar. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE UNA. **Lei Municipal 572, de 01 de julho de 1998**. Una/BA, 1998.

RESERVA BIOLÓGICA DE UMA. **Plano de Manejo**. 1997. Disponível em: https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/biodiversidade/unidade-de-conservacao/unidades-de-biomas/mata-atlantica/lista-de-ucs/rebio-de-una/arquivos/copy2_of_plano_de_manejo_rebio_una.pdf Acesso em: 27 mar. 2023.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. **Políticas sociais – acompanhamento e análise**, n.12, fev. 2006. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4165/1/bps_12_completo.pdf. Acesso em: 27 mar. 2023.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.

SAULE JUNIOR, Nelson. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. 2009. Disponível em: <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/SAULE-JR-e-UZZO-A-trajetoria-da-reforma-urbana-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2023.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade**: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo, Polis, 2001. (Cadernos Pólis, 4).

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. revisada e atualizada. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

SILVA, Rosilene Maciel. **O Coronel Manoel Pereira de Almeida e a formação do município de Una**. Curitiba: Editora CRV, 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari; DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. (org.). **Estatuto da Cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

TRATA BRASIL. **Saneamento é saúde**. 2023. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/principais-estatisticas/esgoto/> Acesso em: 27 mar. 2023.

UNA. Decreto Financeiro nº 0000138A/2022, 01 de dezembro de 2022. Abre crédito suplementar por excesso de arrecadação por fonte de recurso no valor total de 4.000.000,00 (quatro milhões reais), para os fins que se especifica e da outras providências. **Diário Oficial do Município**, Una, ano XVIII, n. 4058, 2 jan. 2023.

VAINER, Ari; ALBUQUERQUE, Josélia; GARSON, Sol. **Plano Plurianual: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios.** Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/2594/1/Plano%20Plurianual%20-%20O%20passo%20a%20passo%20da%20elabora%C3%A7%C3%A3o%20do%20PPA%20para%200munic%C3%ADpios_P.pdf. Acesso em: 27 mar. 2023.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do plano diretor. *In*: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas.** ed. esp. São Paulo, 1999.