

Natasha de Vargas Xavier

**A OCIOSIDADE E A SUBUTILIZAÇÃO DE ÁREAS SERVIDAS DE
INFRAESTRUTURA: ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS
URBANÍSTICOS E A REGULAMENTAÇÃO NO
PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL
DE BIGUAÇU/SC**

Florianópolis

2018



Natasha de Vargas Xavier

**A OCIOSIDADE E A SUBUTILIZAÇÃO DE ÁREAS SERVIDAS DE
INFRAESTRUTURA: ANÁLISE DOS INSTRUMENTOS
URBANÍSTICOS E A REGULAMENTAÇÃO NO
PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL
DE BIGUAÇU/SC**

Trabalho de Conclusão do Curso de Graduação em Geografia do Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do Título de Bacharel em Geografia.
Orientador: Prof. Dr. Everton da Silva

Florianópolis

2018

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Xavier, Natasha de Vargas

A ociosidade e a subutilização de áreas servidas de infraestrutura : análise dos instrumentos urbanísticos e a regulamentação no Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Biguaçu/SC / Natasha de Vargas Xavier ; orientador, Everton da Silva, 18.

44 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de
Filosofia e Ciências Humanas, Graduação em Geografia,
Florianópolis, 18.

Inclui referências.

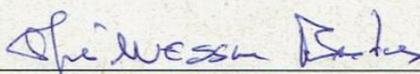
1. Geografia. 2. Estatuto da Cidade. 3. Plano Diretor Municipal. 4. Planejamento Urbano. 5. Instrumentos e Diretrizes. I. Silva, Everton da. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Geografia. III. Título.

Natasha de Vargas Xavier

A ociosidade e a subutilização de áreas servidas de infraestrutura: análise dos instrumentos urbanísticos e a regulamentação do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Biguaçu/SC.

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado para obtenção do título de “Bacharela em Geografia” pela Universidade Federal de Santa Catarina e aprovado em sua forma final pelo Programa de Graduação em Geografia.

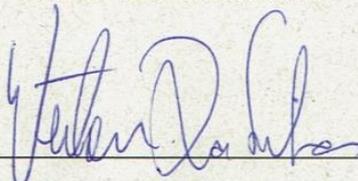
Florianópolis, 06 de dezembro de 2018.



Prof. Dr. José Messias Bastos

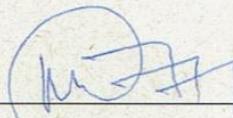
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:



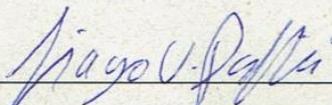
Prof. Dr. Everton da Silva (orientador)

Universidade Federal de Santa Catarina



Prof. Dr. Lindberg Nascimento Júnior

Universidade Federal de Santa Catarina



Bacharel Tiago Umberto Pazolini

Este trabalho é dedicado a todos que me apoiaram e estiveram ao meu lado nessa conquista.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente a todos que estiveram ao meu lado e me apoiaram nessa conquista, em especial:

Á minha avó D. Santa, pelo apoio, pelas orações, pela fé e, principalmente, por todo amor e carinho que sempre me dedicou.

Aos meus pais, Anita e Lauro, também pelo apoio, amor e carinho, e, principalmente, por serem meus exemplos de força, dedicação e superação, e por sempre me ensinarem valores e princípios alicerçados na ética, na justiça, na bondade e na solidariedade.

Á minha irmã Angela, pelo carinho e amizade, e, principalmente, por ter me dado, nesse meio tempo, o maior presente da minha vida: minha afilhada Julia...amor eterno da dinda!

Ao meu namorado Ricardo, por todo carinho, apoio, cumplicidade e paciência.

Á colega e amiga Flaviene Valcorte, Geógrafa e Mestre em Geografia com ênfase em Análise Territorial pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por todas as dicas, sugestões, observações e críticas. Seu apoio foi fundamental no desenvolvimento deste trabalho.

Aos meus colegas e amigos, que de alguma forma contribuíram para que esta etapa da minha caminhada fosse concluída com mais leveza e alegria.

E ao meu orientador, Prof. Dr. Everton da Silva, pela confiança em mim depositada e por acreditar na minha capacidade e autonomia na realização deste trabalho.

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo realizar um levantamento dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257 de 2001, denominada Estatuto da Cidade, a qual faculta aos gestores municipais as diretrizes na elaboração do Plano Diretor Municipal, que fazem referência aos critérios de expansão e às estratégias de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano que visam evitar a ociosidade e a subutilização de áreas servidas de infraestrutura, e que, sendo assim, não cumprem sua função social, e confrontá-los com os instrumentos atualmente regulamentados no Plano Diretor Municipal de Biguaçu. Esta análise se dará sob um recorte espacial composto pelo conjunto de 12 lotes, totalizando aproximadamente 610.500m², os quais, até então, encontravam-se inutilizados (baldios), no período entre os anos de 2003 a 2018. Sua localização se dá na região central do município de Biguaçu/SC, pertencente à região metropolitana de Florianópolis, às margens da BR 101 Km 195.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade, Plano Diretor Municipal, Planejamento Urbano, Instrumentos e Diretrizes.

ABSTRACT

The objective of this study is to carry out a survey of the urban planning instruments provided for in Law No. 10.257 of 2001, known as the City Statute, which provides municipal managers with guidelines on the Municipal Master Plan, which refer to expansion criteria and strategies planning and management of urban development aimed at avoiding the idleness and underutilization of areas served by infrastructure, and which, therefore, do not fulfill their social function, and confront them with the instruments currently regulated in the Municipal Master Plan of Biguaçu. This analysis will take place under a spatial clipping composed of 12 lots, totaling approximately 610,500 m², which until then were unused (vacant lots), in the period from 2003 to 2018. Its location is in the region central part of the municipality of Biguaçu/SC, belonging to the metropolitan region of Florianópolis, on the borders of BR 101 Km 195.

Keywords: City Statute, Municipal Master Plan, Urban Planning, Instruments and Guidelines.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Fluxograma da metodologia	18
Figura 2 - Mapa de localização da area de estudo	24
Figura 3 - Área de estudo	24
Figura 4 - Disposição dos lotes pertencentes à área de estudo	25
Figura 5 - Zoneamento previsto para a área de estudo conforme o PDDM	31
Figura 6 – Extensão da Rua Bento dos Santos. Exemplo de infraestrutura disponível: pavimentação, meio fio e ciclovia	34
Figura 7 – Circunvizinçaça – Rua Bento dos Santos, ligação com a parte inferior do bairro Centro	34
Figura 8 - Circunvizinçaça – Rua Bento dos Santos, ligação com a parte superior do bairro Centro	35
Figura 9 - Área de estudo em 27/11/2003	36
Figura 10 - Área de estudo em 28/05/2011	36
Figura 11 - Área de estudo em 20/05/2018	37
Figura 12 – Lote 8	37
Figura 13 – Lote 8	38
Figura 14 – Megaloja Havan e obras de instalação do empreendimento For Atacadista	39

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Quadro de áreas por m ² , valor por m ² e valor venal	25
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Diretrizes de Uso e Ocupação do Solo para a Zona Mista Diversificada	31
Tabela 2 – Diretrizes de Uso e Ocupação do Solo para a Zona de Corredor Comercial ..	32
Tabela 3 – Diretrizes de Uso e Ocupação do Solo para a Zona Comercial 2	32

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- PDDM - Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- PEUC - Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios.
- IPTU - Imposto Predial Territorial Urbano.
- ZMD - Zona Mista Diversificada
- ZCC - Zona de Corredor Comercial
- ZC2 - Zona Comercial 2

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	Questão Norteadora.....	16
1.2	Justificativa.....	16
1.3	Objetivo Geral.....	16
1.4	Objetivos Específicos.....	17
1.5	Metodologia.....	17
2	O PLANEJAMENTO URBANO NO PAÍS	19
2.1	Um breve contexto histórico.....	19
2.2	Estatuto da Cidade: a construção da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001	20
2.3	Estatuto da Cidade: Instrumentos e Diretrizes	22
3	CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO	23
3.1	Descrição da área de estudo	23
3.2	A infraestrutura disponível e a circunvizinhança	26
3.3	O Município de Biguaçu	26
4	O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL DE BIGUAÇU	27
4.1	Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbano	27
4.2	Os Instrumentos de Indução do Desenvolvimento Urbano	28
5	ANÁLISES E RESULTADOS	28
5.1	Os Instrumentos do PDDM e a Regulamentação	28
5.2	Zoneamento e Diretrizes de Uso e Ocupação do Solo	30
5.3	Infraestrutura e Circunvizinhança	33
5.4	Histórico temporal	35
5.5	Atualidade: a área de estudo hoje	38
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo realizar um levantamento dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257 de 2001, denominada Estatuto da Cidade, a qual faculta aos gestores municipais as diretrizes na elaboração do Plano Diretor Municipal, que fazem referência aos critérios de expansão e às estratégias de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano que visam evitar a ociosidade e a subutilização de áreas servidas de infraestrutura e que, sendo assim, não cumprem sua função social. Os instrumentos a serem analisados serão: o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios – PEUC; o Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo no Tempo – IPTU; a Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; e a Outorga Onerosa do Direito de Construir (BRASIL, 2001).

Esta análise se dará no período entre os anos de 2003 a 2018, sob um recorte espacial cuja área é composta pelo conjunto de 12 lotes, totalizando aproximadamente 610.500m², os quais, até então, encontram-se inutilizados (baldios). Sua localização se dá na região central do município de Biguaçu/SC, pertencente à região metropolitana de Florianópolis, às margens da BR 101 km 195, conforme ilustrado nas Figuras 2 e 3.

Para a realização da análise proposta, serão utilizadas informações extraídas do Plano Diretor Municipal de Biguaçu, regulamentado pela Lei Complementar nº 12/2009, das Diretrizes de Uso e Ocupação do Solo, regulamentada pela Lei 1032/95, e da Lei Federal nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade.

Em tempos de expressivo crescimento urbano e demanda imobiliária, é um tanto intrigante pensar nas razões e motivos que levam uma área de expressivo porte e localização privilegiada permanecer inutilizada por tantos anos. Devemos considerar que uma área desse porte, caso estivesse sendo aproveitada em seu potencial máximo, poderia favorecer toda a comunidade em seu entorno com benfeitorias no serviço público e melhoria na oferta de equipamentos urbanos e infraestrutura.

Como residente do município de Florianópolis há 24 anos, ao transitar entre os municípios de Florianópolis e Biguaçu pela BR 101 sempre me perguntava “como pode uma área assim tão grande, no centro do município, estar desocupada? Por que nunca fizeram nada aqui?”. Diferentes motivos me ocorrem na tentativa de encontrar uma justificativa para essa particular “curiosidade”. Obviamente, o primeiro motivo que me ocorre seria a especulação imobiliária, em segundo seriam questões familiares como divisão de herança ou dificuldades no processo de inventário. Mas, como minha intenção neste trabalho não é levantar hipóteses,

vou me atentar ao objetivo principal, que é realizar um levantamento dos instrumentos urbanísticos disponíveis para se evitar ou coibir a propagação dessas áreas urbanas ociosas e lançar uma questão: por que, mesmo com todo amparo legal, os municípios ainda resistem em regulamentar tais instrumentos urbanísticos em seus Planos Diretores?

1.1 Questões Norteadoras

A área de estudo encontra-se de acordo com os objetivos e critérios de expansão e desenvolvimento urbano previstos no Plano Diretor?

O município faz uso dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que visam coibir a ociosidade e a subutilização de áreas servidas de infraestrutura e que, sendo assim, não cumprem sua função social?

Por que, mesmo com todo amparo legal, os municípios ainda resistem em regulamentar tais instrumentos urbanísticos em seus Planos Diretores?

1.2 Justificativa

Em tempos de expressivo crescimento urbano e demanda imobiliária é um tanto “curioso” pensar nas razões e motivos que levam uma área de expressivo porte e localização privilegiada estar, por tantos anos, inutilizada. Devemos considerar que uma área desse porte, caso estivesse sendo aproveitada em seu potencial máximo, poderia favorecer toda a comunidade com benfeitorias no serviço público, maior oferta de equipamentos urbanos e melhorias na infraestrutura urbana.

1.3 Objetivo Geral

O presente estudo tem como objetivo realizar um levantamento dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257 de 2001, denominada Estatuto da Cidade que visam evitar a ociosidade e a subutilização de áreas servidas de infraestrutura, e que, sendo assim, não cumprem sua função social, e contrapô-los com os instrumentos atualmente regulamentados no Plano Diretor Municipal de Biguaçu/SC.

1.4 Objetivos Específicos

- Relacionar os instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257 de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que visam evitar a ociosidade e a subutilização de áreas servidas de infraestrutura e contrapô-los com os instrumentos atualmente regulamentados no Plano Diretor Municipal de Biguaçu;
- Identificar o zoneamento previsto para a área de estudo e relacionar as diretrizes de uso e ocupação do solo, parâmetros e índices urbanísticos;
- Identificar e relacionar a infraestrutura existente e os equipamentos urbanos disponíveis;
- Contrapor a realidade atual com os critérios de desenvolvimento urbano previstos no Plano Diretor, a partir da análise temporal do período dos anos de 2003 a 2018;

1.5 Metodologia

Para a realização deste estudo, foram definidas cinco etapas a serem seguidas. E seu desenvolvimento se deu conforme descrito abaixo:

1ª etapa) Definição da área de estudo:

A escolha da área de estudo se deu a partir de uma curiosidade particular já existente sobre a ociosidade da área em questão em razão de seu porte e localização privilegiada;

2ª etapa) Histórico temporal:

Após a escolha da área de estudo, e ciente de seu longo período na ociosidade, definiu-se a escala temporal entre os anos de 2003 a 2018, com base no histórico de imagens de satélite disponíveis no aplicativo de uso público Google Earth;

3ª etapa) Informações sobre a área de estudo:

Nesta etapa, foram levantadas as informações pertinentes e necessárias à realização desta análise, como: zoneamento, diretrizes de uso e ocupação do solo, índices e parâmetros urbanísticos e extensão da área em m². Essas informações encontram-se disponíveis na página eletrônica da Prefeitura Municipal de Biguaçu, para acesso público em <http://geo.bigua.sc.gov.br/>;

4ª etapa) Análise do entorno:

Nesta etapa, realizou-se a in loco a análise da circunvizinhança e o levantamento dos equipamentos urbanos e infraestrutura urbana existente tanto na área de estudo como em seu entorno. E na intenção de se avaliar a centralidade da área de estudo, levantou-se também informações relativas à distância, em metros e percorrida a pé, partindo do eixo de logradouro que corta a área de estudo, denominada Rua Bentos dos Santos, até determinados pontos de referência;

5ª etapa) Pesquisa Bibliográfica:

Nesta etapa, realizou-se a pesquisa bibliográfica de referências relevantes à realização deste estudo, a fim de se reunir as informações necessárias bem como melhor compreender a temática abordada, como: Legislação Federal e Municipal vigentes, estudos e publicações sobre planejamento urbano, gestão do desenvolvimento urbano, função social da propriedade e histórico do município de Biguaçu.

Para melhor ilustrar, segue abaixo fluxograma da metodologia proposta:

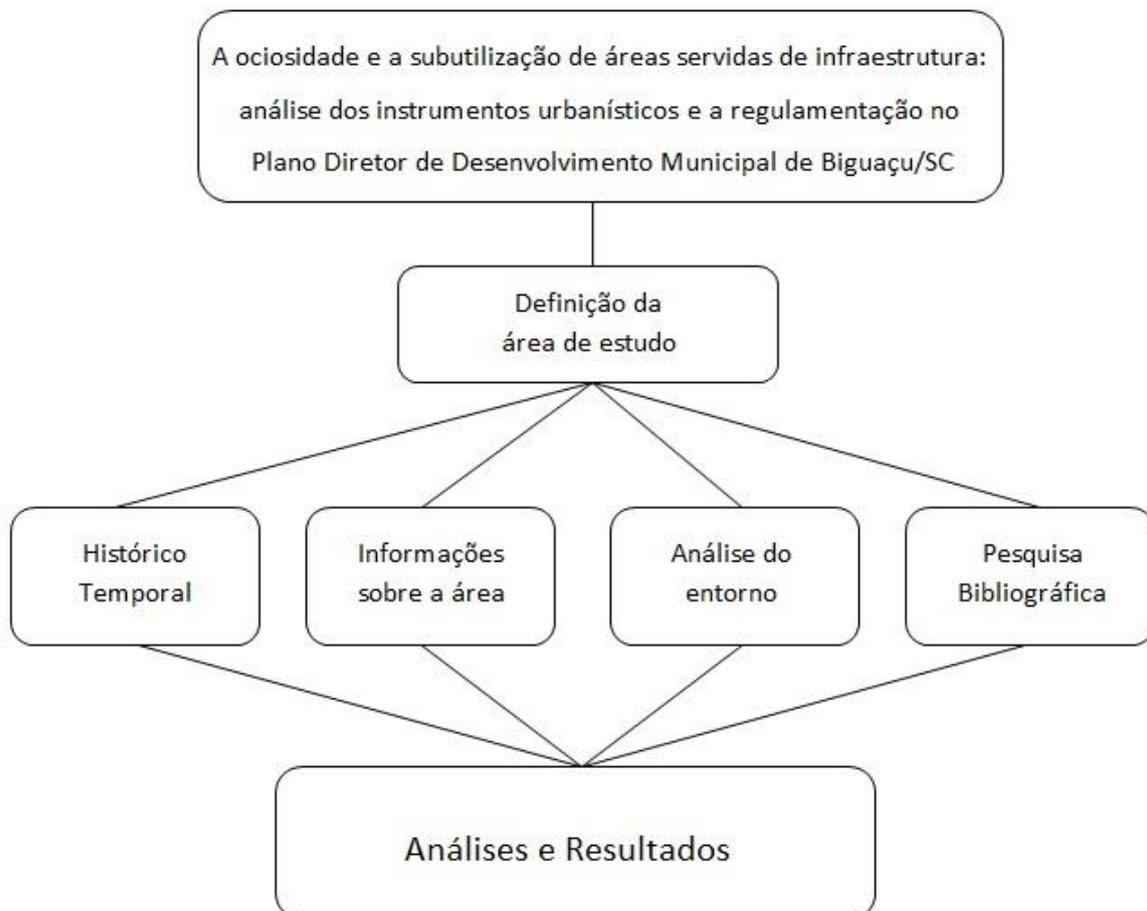


Figura 1: Fluxograma de metodologia. Fonte: elaborado pela autora.

2 O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

2.1 Um breve contexto histórico

Registros históricos datam o início do Planejamento Urbano no Brasil por volta do ano de 1875, século XIX. Na época, com a ascensão de uma nova classe dominante que demandou o embelezamento das cidades e a necessidade de rompimento com o passado colonial, se iniciaram intervenções nas cidades baseadas nas intervenções urbanas das grandes metrópoles europeias. Este período, datado entre os anos de 1875 e 1930, é marcado pelos planos de “melhoramentos e embelezamento”, com o surgimento das grandes avenidas, praças e monumentos, e por uma ideologia higienista e preocupada com os padrões construtivos. O resultado dessa intervenção do poder público foi a remoção da população mais pobre, que não tinha condições de realizar melhoramentos nos seus imóveis ou até mesmo que não tinha condições de tê-los, das áreas centrais para as áreas periféricas da cidade. Esse processo deu início ao surgimento da cidade informal, com o sucessivo crescimento de favelas e a sucessiva ocupação de áreas de risco (VILLAÇA, 2004).

Já na década de 1930 inicia-se um segundo período, marcado por um expressivo aumento na organização e consciência das classes operárias e por um conseqüente enfraquecimento das classes dominantes. Das conseqüências econômicas e sociais trazidas pela Revolução de 1930, surge a necessidade de reprodução do capital imobiliário, onde a cidade deixa para traz a ideologia da beleza e passa a ser vista como força de produção (VILLAÇA, 2004).

Outro período bastante emblemático para a história do planejamento urbano no Brasil é datado entre os anos de 1930 a 1965. Este foi marcado pela divulgação dos planos diretores para as duas maiores cidades do Brasil, os Planos Agache para o Rio de Janeiro e o de Prestes Maia para São Paulo, e que trouxeram como novidade o destaque para o saneamento e o transporte. Ficam conhecidas aqui expressões como “caos urbano”, “crescimento descontrolado” e “necessidade de planejamento”. Este é um período onde um novo discurso das lideranças políticas e sociais não mais tentam justificar as obras que eram executadas, mas sim, justificar a falta de soluções para os “problemas urbanos” (VILLAÇA, 2004).

Outro período bastante marcante na história do planejamento urbano no Brasil data entre os anos de 1965 a 1971. Este período ficou marcado pela confirmação do distanciamento entre os planos e a realidade posta nas cidades e pelo surgimento dos

chamados Superplanos, caracterizados pelo distanciamento crescente entre as propostas e as possibilidades de implementação, a crescente setorização da administração pública nas esferas municipal, estadual e federal e a ideia equivocada entre sua aprovação e execução (VILLAÇA, 2004).

Nos anos de 1970, os planos passam a ser elaborados pelos técnicos municipais, quase sem mapas e sem diagnósticos técnicos. Este período fica marcado pela expressão “planos sem mapa”, pois, o que antes possuía um requinte técnico e uma sofisticação intelectual, agora se resume em geral a enumerar objetivos, políticas e diretrizes (VILLAÇA, 2004).

Por fim, destaca-se o período entre os anos de 1990 a 2001, ano pré-Estatuto da Cidade. Este período é marcado pelos vários movimentos pela reforma urbana e tem como ponto marcante a inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal de 1988, por meio de uma Emenda Popular pela Reforma Urbana. Estes pavimentam por definitivo uma nova fase para a questão urbana no Brasil. Nesse período procurou-se sair dos planos tecnocráticos para os planos políticos, buscando-se transpor as barreiras dos escritórios técnicos e colocar em discussão a cidade real (VILLAÇA, 2004).

2.2 O Estatuto da Cidade: a construção da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001

Desde meados da década de 1970 já se registrava no país a atuação de movimentos populares por moradia. Na década de 1980, com a retomada do processo democrático, tornou-se um dos fatores fundamentais no enfrentamento da questão urbana no Brasil. Fruto da mobilização social e de lutas pela reforma urbana, a Constituição Federal de 1988 trouxe para o centro da sociedade brasileira o princípio básico da função social da cidade e da propriedade, em um capítulo especialmente dedicado à Política Urbana (JUNIOR; SILVA; SANT’ANA, 2011, p. 13). Já na década de 1990, a luta pelo direito à moradia e o direito à cidade se fortaleceu com a articulação entre entidades nacionais diversas e os movimentos regionais (RODRIGUES; BARBOSA, 2010, p. 23).

A lei federal 10.251 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, surgiu a fim de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 que preveem as políticas de desenvolvimento urbano. Como resultado de uma conquista social que se estendeu por décadas (MARICATO, 2010, p. 5), a lei trata de reunir em um mesmo texto instrumentos e diretrizes para o planejamento, desenvolvimento e gestão urbana (FERNANDES, 2010, p. 61), proporcionando uma nova base jurídica para o tratamento da

propriedade urbana e ao direito de propriedade, impondo limitações antes impensáveis no Brasil (MARICATO, 2010, p. 18).

Trata-se de um conjunto abrangente de diretrizes e instrumentos urbanísticos a fim de ordenar as intervenções na política urbana (REALI; ALLI, 2010, p. 35) e que reforçam o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, a partir de uma gestão democrática e participativa, de maneira a garantir a todos os segmentos sociais o acesso à terra urbanizada e regularizada, o direito à moradia e aos serviços urbanos (JUNIOR; SILVA; SANT'ANA, 2011, p. 15).

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

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (Lei 10.257, BRASIL, 2001)

Mas a tarefa de colocá-lo em prática tem deixado muito a desejar, tendo em vista que o padrão injusto e insustentável de ocupação da terra urbana, que tem sido vigente durante séculos através de uma sociedade patrimonialista, ainda não mudou (MARICATO, 2010, p. 22). É imprescindível que a ordenação do uso do solo enfrente o revés da desigualdade social e avance no cumprimento da função social da propriedade e do direito à cidade, tal como determinado pelo Estatuto da Cidade (JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 50).

“A retenção de terras ociosas nas cidades é parte estrutural desse modelo que combina: mercado restrito e frequentemente luxuoso, lucro especulativo, ausência de políticas sociais em escala significativa, escassez de moradia, segregação e informalidade”
(MARICATO, 2010, p. 8).

O Estatuto da Cidade, de forma a atender ao interesse público e enfrentar as desigualdades urbanas e sociais, traz para todos os contextos (de municípios pequenos, médios e grandes) instrumentos para a política urbana que demandam uma mudança de cultura e gestão das cidades visto que estipulam limitações a determinados imóveis urbanos, especialmente no que se refere à gestão da valorização da terra e ao uso do solo (JUNIOR; MONTANDON, 2011, p.51).

“A premissa fundamental do Estatuto da Cidade é não permitir a criação de vazios urbanos, que historicamente foram objetos de especulação do capital imobiliário e meios de apropriação privada da valorização resultante dos investimentos públicos” (REALI; ALLI, 2010, p. 35).

2.3 O Estatuto da Cidade: Instrumentos e Diretrizes

Em seu artigo 4º, o Estatuto da Cidade define um extenso conjunto de instrumentos para que o município tenha condições de construir uma política urbana que concretize, de fato, a função social da propriedade urbana e o direito de todos à cidade (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010, p. 95).

“O cumprimento da função social da propriedade pode aparecer associado à ocupação dos vazios urbanos, ao combate à especulação imobiliária por meio dos instrumentos do Estatuto, à promoção do acesso à moradia e à cidade, ao atendimento em geral das exigências da coletividade, à utilização racional da infraestrutura e dos equipamentos e serviços urbanos, à preservação da qualidade de vida ou do meio ambiente, à segurança, à saúde, ao combate à apropriação privada de lucros fundiários gerados coletivamente, entre outras especificações” (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p. 60).

Dessa forma, segue abaixo a seleção dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que visam coibir a ociosidade e a subutilização de áreas urbanizadas e que serão analisados no Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Biguaçu:

- Art. 5º Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios – PEUC (BRASIL, 2001):

Instrumento que obriga o proprietário a dar uma destinação ao seu terreno subutilizado, concretizando o preceito constitucional da função social da propriedade, a fim de coibir a manutenção de terrenos vazios ou ociosos, a especulação imobiliária e ampliar o acesso a áreas urbanizadas (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010, p. 97).

- Art. 7º Do Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo (BRASIL, 2001):

Instrumento cujo objetivo é forçar o proprietário ao cumprimento da obrigação estabelecida, seja ela parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, permitindo o

aumento progressivo da alíquota de IPTU pelo prazo de cinco anos consecutivos (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010, p. 98).

- *Art. 8º Da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (BRASIL, 2001):*

Instrumento que confere ao Estado o poder de desapropriar um bem para fins urbanos em razão do não cumprimento da obrigação estabelecida no artigo 7º, e cujo valor da indenização corresponderá à base de cálculo para o IPTU, ou seja, o valor real e não o valor de mercado, descontado o montante decorrente de investimentos públicos na área do imóvel (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010, p. 99).

- *Art. 28º Da outorga onerosa do direito de construir (BRASIL, 2001):*

Instrumento voltado à indução do desenvolvimento urbano que dá direito ao proprietário de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, considerando definições específicas previstas no Plano Diretor, incentivando o adensamento de determinadas áreas da cidade como forma de promover o melhor aproveitamento da infraestrutura instalada, além de permitir, indiretamente, a arrecadação de recursos pelo município (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010, p. 107).

3 CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

3.1 Descrição da área de estudo

A presente análise se dará sob o recorte espacial de uma área localizada na região central do município de Biguaçu/SC, às margens da BR 101 km 195, conforme mapa de localização (Figura 2) e imagem aérea (Figura 3) abaixo.

Mapa de Localização da Área de Estudo Biguaçu - Santa Catarina

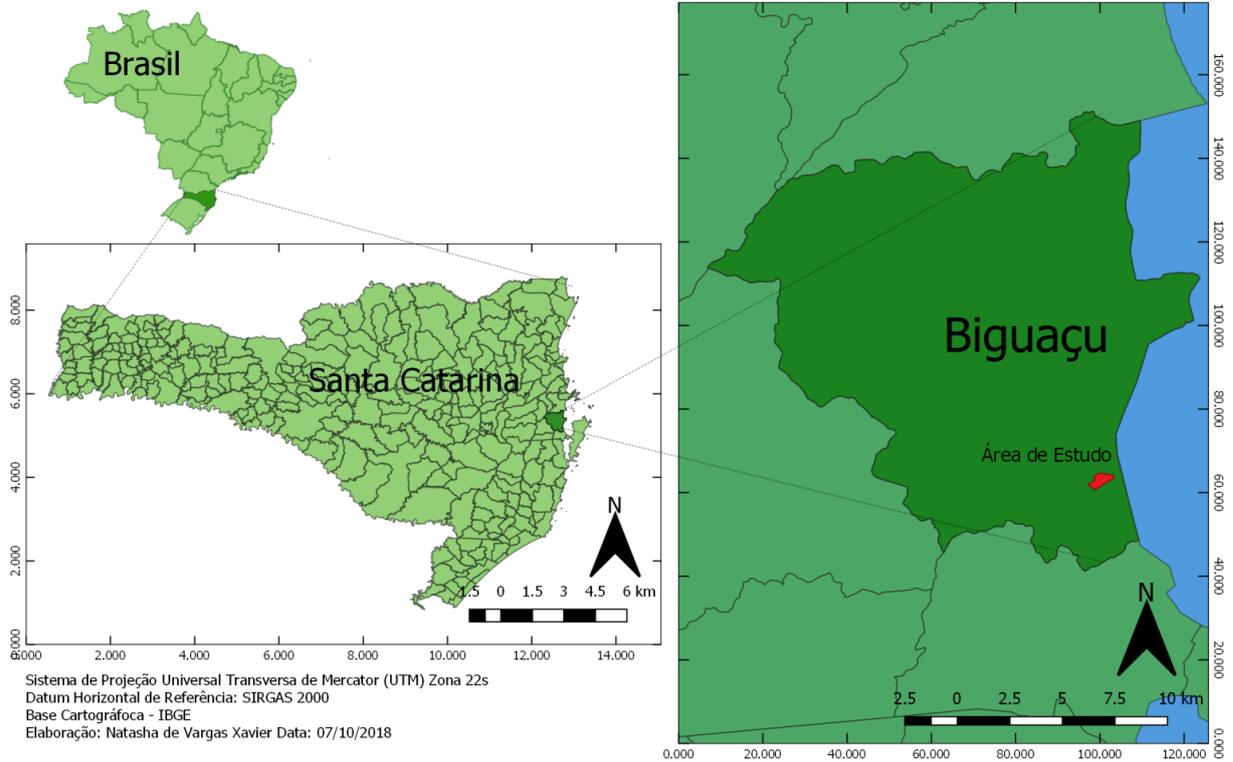


Figura 2: Mapa de localização da área de estudo. Fonte: Elaborado pela autora, 2018.



Figura 3: Área de estudo. Fonte: Google Earth, data da imagem: 20/05/2018.

3.2 Infraestrutura disponível e circunvizinhança

Em observações in loco, foi possível constatar que a área de estudo possui uma circunvizinhança bastante urbanizada, dispondo de uma variedade de atividades comerciais, de prestação de serviços, industriais e órgãos públicos. E tanto a área de estudo como toda a região no seu entorno encontram-se servidas de infraestrutura urbana básica, conforme prevê o Artigo 128 do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal, contando com ruas pavimentadas, meio fio, sarjetas, ciclovias, iluminação pública, rede de drenagem, além de transporte público e coleta de lixo (<https://bigua.atende.net>). A seleção de imagens com exemplos da circunvizinhança e da infraestrutura urbana local encontram-se mais a frente, no capítulo 10 Análises e Resultados (Figuras 6, 7 e 8).

3.3 Um breve histórico sobre o município de Biguaçu

Assim como a maioria dos municípios litorâneos do Estado de Santa Catarina, o município de Biguaçu teve sua origem na colonização portuguesa por volta do ano de 1748, por imigrantes vindos do Arquipélago de Açores e da Ilha da Madeira. Nesse primeiro momento, foram assentados num lugarejo chamado São Miguel da Terra Firme, atual Balneário de São Miguel. Já na segunda metade do século XIX surgia, na margem direita do Rio Biguaçu, um povoado que aos poucos crescia devido às terras férteis e ao trabalho dos colonos. É nesse local que hoje situa-se o município de Biguaçu (<https://bigua.atende.net>, Prefeitura Municipal de Biguaçu, acesso em 15/07/2018).

Com uma extensão territorial de aproximadamente 368km² e uma população estimada de aproximadamente 66 mil habitantes, Biguaçu localiza-se ao norte do município de Florianópolis, capital do Estado de Santa Catarina, sendo parte integrante da região metropolitana da grande Florianópolis (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE).

Em relatos de moradores locais, até pouco tempo atrás, observava-se que a economia do município baseava-se no pequeno comércio, numa indústria pouco expressiva e na agricultura familiar. Outro ponto observado era que, por ser cortado pela BR 101 e por não possuir características muito atrativas, durante muito tempo foi considerado como apenas uma cidade de passagem. E também, por ter grande parte de sua população exercendo suas atividades econômicas fora do município, principalmente na sua vizinha Florianópolis,

caracterizava-se por ser uma cidade-dormitório, referindo-se ao conceito de “movimento pendular”, cujos moradores deslocam-se diariamente para trabalhar em outro município próximo (ARANHA, 2005).

Hoje, os moradores relatam que muita coisa mudou. O comércio se intensificou, as atividades industriais também se expandiram e a agricultura tem se destacado pelo investimento na produção orgânica (BAUER, 2012), mas principalmente, observa-se um expressivo aumento do mercado e do capital imobiliário.

4 O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL DE BIGUAÇU/SC

4.1 Planejamento e Gestão do Desenvolvimento Urbano

Desde a aprovação do Estatuto da Cidade pela Lei Federal nº 10.257/2001, o Plano Diretor é tido como o instrumento básico de ordenamento territorial urbano e sua principal função é definir as características de uso e ocupação de cada porção do território municipal a fim de fazer com que todos os imóveis cumpram com sua função social (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010, p. 91).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Biguaçu (PDDM) tem sua redação regulamentada pela Lei Complementar nº 12 de 16/02/2009 e alterações posteriores regulamentadas pela Lei Complementar nº 71 de 30/09/2014.

Conforme previsto em seu Artigo 1º, o PDDM *fica instituído como sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, visando, entre outros, ordenar o espaço urbano com o objetivo de propiciar um desenvolvimento integrado e dar melhores condições de desempenho às funções urbanas* (Art. 1º § 1º). *Adequar sua política de desenvolvimento urbano de acordo com o Estatuto da Cidade, definindo, entre outros, os critérios para garantir que a cidade e a propriedade cumpram sua função social* (Art. 1º § 2º). *E promover, entre outros, a justiça social e o impedimento da prática de especulação imobiliária, inclusive em áreas centrais* (Art. 4º, inciso V).

4.2 Os Instrumentos de Indução do Desenvolvimento Urbano

Em seu Artigo 27, o PDDM prevê o *Programa de Uso e Ocupação do Solo*, que tem entre seus objetivos *aplicar, entre outros, os instrumentos jurídicos da Outorga Onerosa do Direito de Construir e do IPTU Progressivo no tempo (inciso V) e ordenar o uso e ocupação do solo em consonância com a função social da propriedade urbana (inciso VIII).*

Um pouco mais adiante, em seu Artigo 171, está previsto que o *Poder Público Municipal, na forma de Lei, poderá exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado, ou não utilizado conforme delimitado nesta Lei, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de parcelamento, edificação ou utilização de compulsórios, imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo a ser fixado em Lei própria, e desapropriação com pagamento de indenização mediante títulos da dívida pública.* Considerando que, *para fins de aplicação da obrigação a que se refere este artigo, o solo urbano não edificado se referem lotes, terrenos e glebas com área superior a 250,00m² onde o índice de aproveitamento efetivo seja zero (Art. 171, Parágrafo Único, inciso I).*

Já em seu Artigo 183, o PDDM prevê a Outorga Onerosa do Direito de Construir por meio de permissão do município para *edificar acima do limite estabelecido pelo índice de aproveitamento básico, mediante contrapartida financeira por parte do beneficiário.* Seus objetivos, conforme Artigo 185, visam *a justa distribuição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização (inciso I); propiciar contrapartida à sociedade pelo incremento na utilização da infraestrutura causada pelo adensamento construtivo (inciso II); gerar recursos para o atendimento da demanda de equipamentos urbanos e de serviços provocada pelo adensamento construtivo (inciso III); e gerar recursos para incremento das políticas habitacionais (inciso IV).*

5 ANÁLISES E RESULTADOS

5.1 Os Instrumentos e a Regulamentação no PDDM

Quanto à regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, ainda há muitas fragilidades e carências de natureza técnica (JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 33). Embora muitos Planos Diretores tenham incorporado os instrumentos do Estatuto da Cidade (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p. 79), comumente estes são remetidos para detalhamento em legislação específica (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p. 77) e poucos são regulamentados

de forma a serem aplicados imediatamente após a aprovação do Plano Diretor (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p. 79). Outro fator importante a se destacar é o fato de o Plano Diretor apenas reproduzir trechos do Estatuto da Cidade ou apenas incorporar os instrumentos sem avaliar sua coerência em relação ao território e à capacidade de gestão do município, evidenciando assim a falta de articulação entre o Plano Diretor e o plano urbanístico (JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 33). Ao analisar o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Biguaçu, observa-se que este também se apresenta como uma reprodução verídica dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Apesar de prever, em seu Artigo 171, os instrumentos de Parcelamento, Edificação ou Utilização de Compulsórios e o IPTU Progressivo no Tempo, apenas um único instrumento, dentre os quatro analisados neste trabalho, encontra-se regulamentado. Em seu Artigo 183, o Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Biguaçu prevê a *Outorga Onerosa do Direito de Construir*, regulamentada através da Lei Complementar nº 30/2010, e estando todas as Zonas sujeitas a sua aplicação (redação dada pela Lei Complementar nº 71/2014).

Segundo Oliveira e Biasotto (2011, p. 79), *o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, seguido do IPTU progressivo no tempo e da possibilidade de desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública*, intensificam as possibilidades de impulsionar o desenvolvimento urbano para áreas com boas condições de moradia. E definir o Plano Diretor como o meio de aplicação desses instrumentos favorece uma visão integrada das estratégias de desenvolvimento urbano e da discussão da política urbana, visto que, sendo esse um momento de participação popular obrigatória, há uma maior visibilidade popular para os conflitos (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p. 80) e as disputas territoriais em torno da reprodução do espaço urbano (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p. 97).

“A Constituição Federal de 1988 exigiu uma lei complementar – o Estatuto da Cidade – que foi aprovada apenas 13 anos depois. A Constituição e o próprio Estatuto exigiram ainda que a função social da propriedade e outros preceitos se subordinassem ao Plano Diretor municipal. A maior parte dos Planos Diretores municipais, por sua vez, está remetendo os instrumentos que regulam a função social da propriedade para lei municipal complementar. Muitos municípios brasileiros ainda não tem aprovadas essas leis complementares e muitos elaboram Planos Diretores genéricos, cheios de boas intenções, mas sem efetividade” (MARICATO, 2010, p. 22).

Dessa forma, o município de Biguaçu, ao mesmo tempo em que possui uma Lei efetiva que “...visa ordenar o espaço urbano...com o objetivo de propiciar um desenvolvimento integrado...” (Art. 1, PDDM, 2009), “garantir o direito à cidade para todos, compreendendo o direito à terra urbanizada...” (Art. 4, Inciso I, PDDM, 2009) e “promover a justiça social e reduzir as desigualdades, buscando a reversão do processo de segregação sócioespacial e o impedimento da prática da especulação imobiliária, por intermédio da oferta de áreas para produção habitacional dirigida aos segmentos sociais de menor renda, inclusive em áreas centrais” (Art. 4, Inciso V, PDDM, 2009), mantem-se alheia às práticas de especulação imobiliária e à mitigação da ociosidade e da subutilização de terrenos em áreas urbanizadas, vide as dificuldades políticas de regulamentação do instrumentos em vista aos possíveis conflitos com proprietários e promotores fundiários (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p. 79).

5.2 Do Zoneamento e das Diretrizes de Uso e Ocupação do Solo

De acordo com a Lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade, para se colocar em prática os instrumentos urbanísticos é necessário que o plano defina a sua área de aplicação. Dessa forma, o zoneamento, conforme previsto no Artigo 28 do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal e redação dada pela Lei Complementar nº 71/2014, *consiste na divisão do território em macrozonas, áreas e zonas, estabelecendo as diretrizes para o uso e ocupação do solo do município, tendo como referência as características dos ambientes naturais construídos.*

“A incorporação de parâmetros urbanísticos objetivos na orientação da regulamentação do uso e ocupação do solo urbano é um diferencial importante dos planos diretores, sob o ponto de vista de sua aplicabilidade” (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p. 69).



Figura 5: Zoneamento previsto para área de estudo, conforme o PDDM de Biguaçu, Lei Complementar nº 12 de 16/02/2009.

Fonte: <http://geo.bigua.sc.gov.br/pages/planodiretor/toponímia/zoneamento>, acesso em: 11/1/2018.

Sendo assim, as Tabelas 1, 2 e 3, abaixo, foram elaboradas com o intuito de resumir simplificada e as informações extraídas do PDDM e que são pertinentes a esse estudo.

Tabela 1: Diretrizes de Uso e Ocupação do Solo para a Zona Mista Diversificada.

ZONEAMENTO	USO	PORTE	PERMISSIBILIDADE	ÍNDICES CONSTRUTIVOS			INSTRUMENTOS PREVISTOS	INFRAESTRUTURA DISPONÍVEL
				Nº de Pavimentos	IA Básico	IA Máximo		
ZONA MISTA DIVERSIFICADA (ZMD) Art. 41 Tem por objetivo concentrar predominantemente atividades comerciais e de prestação de serviços estimulando a implantação de diferentes tipos de comércio e serviços mais pesados que necessitem de locais de fácil acesso (Redação dada pela Lei Complementar nº 71/2014).	Industrial	P, M	Permitido	6 + 4	4	6	60%	Outorga Onerosa do Direito de Construir Iluminação Pública Pavimentação Ciclovia Rede de Esgoto Meio Fio Coleta de lixo
	Infraestrutura 1	S/ Porte						
	Infraestrutura 2	S/ Porte						
	Comércio e Serviço Varejista e Prestação de Serviço 1	P, M, G						
	Comércio e Serviço Varejista e Prestação de Serviço 2	P, M, G						
	Hoteleiros	P, M, G						
	Religioso	P, M, G						
	Serviço Especial 1	P, M, G						
	Serviço Especial 2	P, M, G						
	Recreacional	P, M, G						
	Recreacional Noturno	P, M, G						
	Saúde e Abrigos Assistenciais	P, M, G						
	Recursos Naturais 1	S/ Porte						
	Veterinário e Agropecuário	P, M						
	Educacional Básico	S/ Porte						
	Educacional Especializado	S/ Porte						
	Residencial Multifamiliar	P, M, G						
	Residencial Unifamiliar	S/ Porte						
	Segurança	S/ Porte						
	Veterinário e Agropecuário	G	Permissível					
Uso Náutico	P	Proibido						
Veículos 1	S/ Porte							
Recursos Naturais 2	S/ Porte							
Uso Náutico	M, G							
Industrial	G							

Fonte: Lei Complementar nº 12/2009 (PDDM) e Lei Complementar nº 1032/9

Tabela 2: Diretrizes de Uso e Ocupação do Solo para a Zona de Corredor Comercial.

ZONEAMENTO	USO	PORTE	PERMISSIBILIDADE	ÍNDICES CONSTRUTIVOS			INSTRUMENTOS PREVISITOS	INFRAESTRUTURA DISPONÍVEL
				Nº de Pavimentos	I A Básico	I A Máximo		
ZONA DE CORREDOR COMERCIAL (ZCC) Art. 42 VI - Tem por objetivo incentivar a instalação de atividades comerciais e de prestação de serviço, predominantemente, compatibilizando com a infraestrutura existente, oportunizando maior adensamento.	Industrial	P	Permitido	6 + 4	4	6	60%	Outorga Onerosa do Direito de Construir Iluminação Pública Pavimentação Ciclovia Rede de Esgoto Meio Fio Coleta de lixo
	Infraestrutura 1	S/ Porte						
	Comércio e Serviço Varejista e Prestação de Serviço 1	P, M, G						
	Comércio e Serviço Varejista e Prestação de Serviço 2	P, M, G						
	Hoteleiros	P, M, G						
	Residencial Multifamiliar	P, M, G						
	Religioso	P, M, G						
	Recreacional	P, M, G						
	Recreacional Noturno	P						
	Saúde e Abrigos Assistenciais	P, M						
	Veterinário e Agropecuário	P						
	Recursos Naturais 1	S/ Porte						
	Serviço Especial 1	P						
	Educacional Básico	S/ Porte						
	Educacional Especializado	S/ Porte						
	Segurança	S/ Porte						
	Serviço Especial 2	S/ Porte						
	Serviço Especial 1	M	Permissível					
	Recreacional Noturno	M, G						
	Industrial	M						
	Residencial Unifamiliar	S/ Porte	Proibido					
	Veículos 1	S/ Porte						
	Uso Náutico	P, M, G						
Vererário e Agropecuário	M, G							
Recursos Naturais 2	S/ Porte							
Saúde e Abrigos Assistenciais	G							
Infraestrutura 2	S/ Porte							
Serviço Especial 1	G							

Fonte: Lei Complementar nº 12/2009 (PDDM) e Lei Complementar nº 1032/95.

Tabela 3: Diretrizes de Uso e Ocupação do Solo para a Zona Comercial 2.

ZONEAMENTO	USO	PORTE	PERMISSIBILIDADE	ÍNDICES CONSTRUTIVOS			INSTRUMENTOS PREVISITOS	INFRAESTRUTURA DISPONÍVEL
				Nº de Pavimentos	I A Básico	I A Máximo		
ZONA COMERCIAL 2 (ZC2) Art. 42 II - Tem por objetivo incentivar a instalação de atividades comerciais e de prestação de serviço, predominantemente, compatibilizando com a infraestrutura existente, oportunizando maior adensamento.	Industrial	P	Permitido	12 + 8	5	8	60%	Outorga Onerosa do Direito de Construir Iluminação Pública Pavimentação Ciclovia Rede de Esgoto Meio Fio Coleta de lixo
	Infraestrutura 1	S/ Porte						
	Comércio e Serviço Varejista e Prestação de Serviço 1	P, M, G						
	Comércio e Serviço Varejista e Prestação de Serviço 2	P, M						
	Hoteleiros	P, M, G						
	Residencial Multifamiliar	P, M, G						
	Religioso	P, M, G						
	Recreacional	P, M, G						
	Recreacional Noturno	P						
	Serviço Especial 1	P						
	Educacional Básico	S/ Porte						
	Educacional Especializado	S/ Porte						
	Saúde e Abrigos Assistenciais	P						
	Segurança	S/ Porte						
	Industrial	M	Permissível					
	Serviço Especial 1	M						
	Recreacional Noturno	M, G						
	Comércio e Serviço Varejista e Prestação de Serviço 2	G	Proibido					
	Residencial Unifamiliar	S/ Porte						
	Veículos 1	S/ Porte						
	Uso Náutico	P, M, G						
	Vererário e Agropecuário	M, G						
	Recursos Naturais 2	S/ Porte						
Saúde e Abrigos Assistenciais	M, G							
Infraestrutura 2	S/ Porte							
Serviço Especial 1	G							
Serviço Especial 2	S/ Porte							
Industrial	G							

Fonte: Lei Complementar nº 12/2009 (PDDM) e Lei Complementar nº 1032/95.

E com base nessa seleção de informações é possível apontar as seguintes observações:

a) Dentre os instrumentos analisados neste trabalho, o único que se encontra atualmente regulamentado no PDDM de Biguaçu é a Outorga Onerosa do Direito de Construir, através da Lei Complementar nº 30/2010;

b) O zoneamento previsto para área de estudo define três zonas que possibilitam uma diversidade de usos, sendo estas as: Zona Mista Diversificada, Zona Comercial 2 e a Zona de Corredor Comercial, conforme Figura 5, acima.

c) a área de estudo e sua circunvizinhança encontram-se servidas de infraestrutura urbana básica, conforme previsto no Artigo 128 do PDDM;

d) para a área de estudo, é permitida uma taxa de ocupação de 60%, com índice de aproveitamento máximo de 6 (seis) pavimentos.

5.3 Da infraestrutura disponível e a circunvizinhança

Por ter sua localização na região central do município de Biguaçu, a área de estudo conta com uma circunvizinhança bastante urbanizada, onde, num raio de poucos metros de distância, encontra-se uma variedade de atividades comerciais, industriais, de prestação de serviços e órgãos públicos, conforme exemplo abaixo (distâncias calculadas com auxílio do aplicativo de uso público Google Maps):

- Prefeitura Municipal de Biguaçu: distante aproximadamente 1 km;
- Creche Municipal Lindóia: distante aproximadamente 1,2 km;
- Policlínica Municipal de Saúde: distante aproximadamente 550mt;
- Caixa Econômica Federal: distante aproximadamente 500m;
- 24º Batalhão da Polícia Militar: distante aproximadamente 500m;
- Universidade do Vale do Itajaí: distante aproximadamente 1,5 km.

Com relação à infraestrutura urbana, é possível observar que a área de estudo e toda a região no seu entorno encontram-se servidas de infraestrutura urbana básica, conforme prevê o Artigo 128 do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal, contando com ruas

pavimentadas, meio fio, sarjetas, ciclovias, iluminação pública e rede de drenagem, além de transporte público e coleta de lixo (<https://bigua.atende.net>).



Figura 6: Extensão da Rua Bento dos Santos. Infraestrutura disponível – pavimentação, meio fio e ciclovia.

Fonte: Acervo pessoal, registrado em 25/11/2108.



Figura 7: Circunvizinhança – Rua Bento dos Santos, ligação com a parte inferior do bairro Centro.

Fonte: Acervo pessoal, registrado em 25/11/2018.



Figura 8: Circunvizinhança – Rua Bento dos Santos, ligação com a parte superior do bairro Centro.

Fonte: Acervo pessoal, registrado em 25/11/2018.

Feito essas observações, fica evidente que toda a área de estudo tem sido beneficiada, ou melhor, valorizada, pela infraestrutura existente. Apesar de todo empenho do Estatuto da Cidade em reforçar os princípios do direito à cidade e do cumprimento da função social da propriedade na construção de uma cidade mais justa e democrática, tem-se aqui um claro exemplo de apropriação privada de investimentos públicos na valorização da renda fundiária (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p. 96).

5.4 Histórico Temporal: o período entre os anos de 2003 a 2018

Segundo relatos de moradores locais, há pelo menos quatro décadas a área de estudo se apresenta na ociosidade. Porém, a realização do presente estudo baseou-se na sequência histórica de imagens de satélite disponíveis no aplicativo de uso público Google Earth (Figuras 9, 10 e 11), definindo-se assim, a escala temporal entre os anos de 2003 a 2018, visto que o primeiro registro disponível data do ano de 2003. Sendo assim, para representar as análises dentro desse período, selecionou-se três imagens aleatórias, conforme segue abaixo:

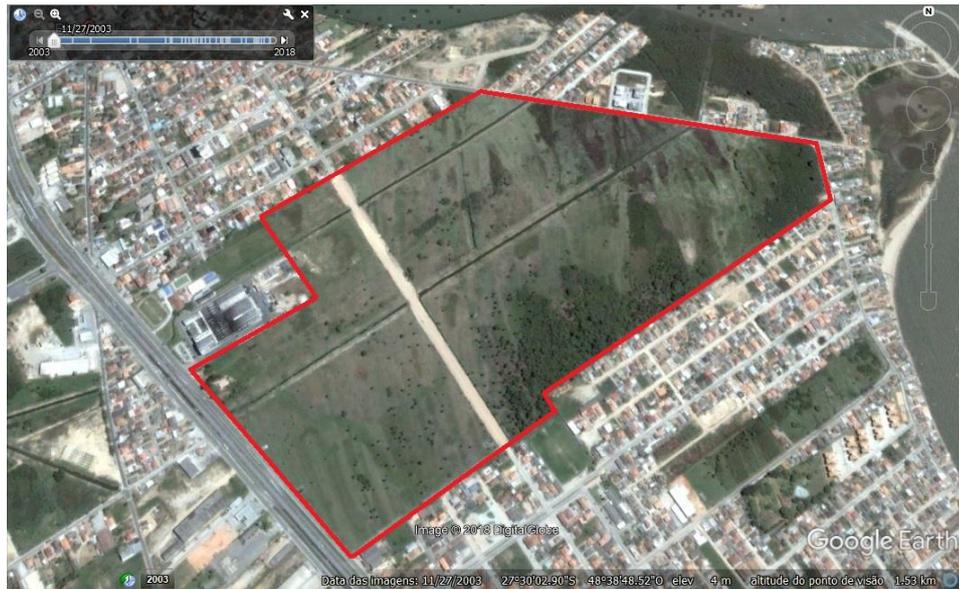


Figura 9: Área de estudo em 27/11/2003. Fonte: Google Earth.

No ano de 2003, observa-se que área de estudo apresenta-se completamente baldia. Destaca-se aqui, somente, a abertura do eixo de extensão da Rua Bento dos Santos, atual ligação entre a parte superior e inferior do bairro Centro e com o bairro Praia João Rosa, o qual, também, localiza-se na porção inferior da imagem, próximo ao mar.



Figura 10: Área de estudo em 28/05/2011. Fonte: Google Earth.

Nesta imagem do ano de 2011, observar-se que a área de estudo permanece baldia, tendo como única modificação a abertura do eixo de extensão da Rua Bento dos Santos, conforme descrito na análise referente ao ano de 2003, acima.



Figura 11: Área de estudo em 20/05/2018. Fonte: Google Earth.

Já na imagem do corrente ano de 2018, evidencia-se que área de estudo ainda permanece baldia. Porém, é possível apontar que algumas poucas modificações estavam ocorrendo. Observa-se que houve um modesto investimento na infraestrutura local, destacando-se a pavimentação do eixo de extensão da Rua Bento dos Santos. Observa-se também que, na porção de lote denominado de 2, conforme previamente ilustrado na Figura 4, destaca-se a realização de obras de terraplanagem. E na porção de lote denominado de 8, destaca-se a realização de obras de terraplanagem (Figura 12) bem como a abertura de uma nova rua (Figura 13), o que, aparentemente, demonstra ser o projeto de um futuro loteamento.



Figura 12: Lote 8. Fonte: Acervo pessoal, registrado em 25/11/2018.



Figura 13: Lote 8. Fonte: Acervo pessoal, registrado em 25/11/2018.

Sendo assim, com base nas imagens de satélite e nas análises acima, constata-se que há pelo menos 15 anos a área de estudo permanece inutilizada, ou seja, sem cumprir com os princípios da função social da propriedade, conforme previsto no Inciso III do Artigo 2º do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal, e, conforme também, os objetivos do Estatuto da Cidade.

5.5 Atualidade: a área de estudo hoje

Após meses de pesquisa bibliográfica, análises e discussões acima do tema “função social da propriedade” e “ociosidade de áreas urbanas”, há pouco mais de um mês me deparo com a notícia de que a área escolhida para o desenvolvimento deste estudo de caso está sendo contemplada com obras para a instalação de grandes empreendimentos.

A fim de capturar as imagens que irão compor este “aditivo” de última hora, me dirijo até a área de estudo numa última, melancólica, controversa e perturbadora “ida à campo”. Afinal de contas, após, pelo menos quatro décadas na ociosidade, segundo relatos de moradores locais, e 15 anos comprovados, conforme registro das imagens de satélite, a transformação apresentada em poucos meses é surpreendente. Abaixo, segue a última imagem e observações deste estudo de caso:

Na imagem abaixo (Figura 14), evidencia-se que o lote 2, conforme denominado neste estudo e previamente ilustrado na Figura 4, foi contemplado com a construção de um dos símbolos mais emblemáticos e polêmicos do nosso atual sistema capitalista. Em 20 de outubro de 2018, inaugurou em Biguaçu a 115ª Megaloja Havan, vizinha à indústria de embalagens plásticas Inplac. Contando com uma estrutura de 7.000m² de área construída e investimentos na casa dos 25 milhões de reais, a loja irá gerar 150 empregos diretos, segundo informações do jornal local (<https://biguanews.com.br/havan-de-biguaçu-será-inaugurada-no-dia-20-de-outubro/>). E ao seu lado, em uma pequena porção do lote 1, também conforme denominado neste estudo e ilustrado na Figura 4, obras para a instalação do empreendimento Fort Atacadista então em andamento.



Figura 14: Megaloja Havan e obras de instalação do empreendimento Fort Atacadista, Biguaçu/SC.

Fonte: acervo pessoal, registrado em 25/11/2018.

Notadamente o município de Biguaçu tem se mostrado enérgico na indução de seu desenvolvimento urbano na expansão de seu mercado imobiliário. Porém, ressalto que, apesar dessa pequena porção da área de estudo atualmente se apresentar utilizada, não podemos desconsiderar que grande porção da mesma permanece na ociosidade. O que se tem aqui é um pequeno avanço frente ao potencial de desenvolvimento de toda a região e frente ao potencial de desenvolvimento previsto nas diretrizes de uso e ocupação do solo previstos em seu zoneamento. Grandes porções de terra urbanizada ainda permanecem alheias ao preceitos da lei em razão da omissão dos gestores públicos frente às desigualdades sócioespaciais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo o Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001, a função social da propriedade se cumpre quando os objetivos e critérios para a expansão e para o desenvolvimento urbano previstos no Plano Diretor são atendidos. E no processo de desenvolvimento deste trabalho, buscou-se relacionar e analisar determinados instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade que visam evitar a ociosidade e a subutilização de áreas servidas de infraestrutura e confrontá-los com os instrumentos atualmente regulamentados no Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Biguaçu/SC.

A Constituição Federal, reforçada pelo Estatuto da Cidade, proporcionaram ao gestor municipal ferramentas poderosas para o fortalecimento da gestão democrática, da função social da cidade e da propriedade (JUNIOR; SILVA; SANT'ANA, 2011, p. 14). Mas o que se apresentou aqui foi um Plano Diretor desarticulado com seus objetivos. Isso fica claramente explícito nesse estudo por meio da falta de regulamentação dos instrumentos que visam coibir as irregularidades fundiárias e promover o acesso à terra urbanizada e bem localizada.

“Os Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano e de captura de valorização fundiária se relacionam diretamente com os conflitos em torno da apropriação social do espaço urbano, da definição de propriedades de investimentos e da regulação urbanística (regras de uso, ocupação e parcelamento do solo), e sua regulamentação a favor da redução das desigualdades e da democratização do acesso à terra certamente seria difícil e disputada”. (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p. 78)

Com base em todas as informações e análises relatadas aqui, é possível perceber que há certa dificuldade por parte do Município em implementar seu Plano Diretor de forma eficiente, adequada e coerente aos seus preceitos. Seja por uma estrutura administrativa ineficaz ou pela deficiência de recursos técnicos e tecnológicos ou, até mesmo, pela pouca divulgação e participação popular no processo de gestão da política urbana do município (JUNIOR; SILVA; SANT'ANA, 2011, p. 15). O que se tem aqui é a reprodução do Estatuto da Cidade, por meio de um conjunto de instrumentos e diretrizes que tem por missão promover o desenvolvimento urbano e coibir a prática e perpetuação dos vazios urbanos, que se veem desprezados, penderes de regulamentação específica.

Com relação à infraestrutura, conforme relatado, a área de estudo se mostra ociosa há pelo menos quinze anos. E ao longo desse tempo é evidente que houve investimento público em infraestrutura urbana. Todo seu entorno encontra-se urbanizado e ambos servidos de infraestrutura urbana básica. Dito isso, é correto pensar que, de certa forma, os investimentos públicos foram convenientes à prática da especulação imobiliária tendo em vista a valorização fundiária promovida (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011, p. 96)..

Essa pesquisa se pautou na análise de documentos legais disponíveis publicamente e em referências bibliográficas acerca do tema. Mas era evidente que uma contribuição, ou melhor, a visão de um gestor público acerca das críticas aqui levantadas, se fazia necessário. Há pouco menos de dois meses, pude participar do 13º Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário e Gestão Territorial, e em meio a muitas palestras e debates acerca do tema gestão, planejamento e ordenamento urbano, me foi concedida a oportunidade de questionamento dirigido à Secretária de Desenvolvimento Urbano e Ambiental da cidade de Fortaleza/CE. Em minha fala, questionei-a a respeito dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano previstos no Estatuto da Cidade e a ausência de regulamentação desses instrumentos nos Planos Diretores. Em resposta, na contra mão de tudo o que foi exposto neste trabalho, a Secretária foi enfática em dizer que é contra as políticas de punição em razão do longo e dispendioso processo judicial que tal prática acarreta. Em contrapartida, prefere utilizar os respectivos recursos em obras de melhoria da infraestrutura e promoção de serviços urbanos.

Sendo assim, com base nas diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade, nos objetivos e diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Biguaçu e nas respectivas análises realizadas ao longo deste estudo, conclui-se que o município possui as ferramentas necessárias para conter e coibir a perpetuação dos vazios urbanos. O que falta é a

aplicação efetiva da lei, com a devida regulamentação dos instrumentos que dariam ao município poder de ação perante as situações adversas aos preceitos dessa (lei).

Porém, é inevitável não ressaltar que, mesmo dispondo de uma lei que visa a promoção e o pleno desenvolvimento urbano, a regulamentação e a implementação de seus princípios e diretrizes encontram-se relegados à burocracia do nosso sistema judiciário. Deixo aqui minha crítica ao sistema e a brecha para um futuro estudo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: [S.n], 1988.

BRASIL. **Lei 10.257/2001: Estatuto da Cidade**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: [S.n], 2001.

MARICATO, Ermínia. **O Estatuto da Cidade Periférica**. In: CARVALHO, Celso S.; ROSSBACH, Anaclaudia. (Orgs). O Estatuto da Cidade Comentado. São Paulo. Ministério das Cidades. Aliança das Cidades, 2010. p 23-34.

RODRIGUES, Evaniza. BARBOSA, Benedito R. **Movimentos Populares e o Estatuto da Cidade**. In: CARVALHO, Celso S.; ROSSBACH, Anaclaudia. (Orgs). O Estatuto da Cidade Comentado. São Paulo. Ministério das Cidades. Aliança das Cidades, 2010. p 5-22.

REALI, Mário. ALLI, Sérgio. **A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade**. In: CARVALHO, Celso S.; ROSSBACH, Anaclaudia. (Orgs). O Estatuto da Cidade Comentado. São Paulo. Ministério das Cidades. Aliança das Cidades, 2010. p 35-53.

FERNANDES, Edésio. **O Estatuto da Cidade e ordem jurídico-urbanística**. In: CARVALHO, Celso S.; ROSSBACH, Anaclaudia. (Orgs). O Estatuto da Cidade Comentado. São Paulo. Ministério das Cidades. Aliança das Cidades, 2010. p 55-70.

BARROS, Ana Maria F. ; CARVALHO, Celso S.; MONTANDON, Daniel T. **O Estatuto da Cidade Comentado**. In: CARVALHO, Celso S.; ROSSBACH, Anaclaudia. (Orgs). São Paulo. Ministério das Cidades. Aliança das Cidades, 2010. p 91-118.

VILLAÇA, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli R. (Orgs). In: O Processo de urbanização no Brasil. Edusp. 1ª edição. São Paulo, 2004. p 168 - 243.

JUNIOR, Orlando A. dos Santos; MONTANDON, Daniel T. (Orgs). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro. Editora Letra Capital. Observatório das Metrôpoles. IPPUR/UFRJ, 2011.

JUNIOR, Orlando A. dos Santos; MONTANDON, Daniel T. **Síntese, desafios e recomendações**. In: JUNIOR, Orlando A. dos Santos; MONTANDON, Daniel T. (Orgs). Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro. Editora Letra Capital. Observatório das Metrôpoles. IPPUR/UFRJ, 2011. p 27-56.

OLIVEIRA, Fabrício L.; BIASOTTO, Rosane. **O acesso à terra urbanizada nos Planos Diretores Brasileiros**. In: JUNIOR, Orlando A. dos Santos; MONTANDON, Daniel T. (Orgs). Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro. Editora Letra Capital. Observatório das Metrôpoles. IPPUR/UFRJ, 2011. p 57-98.

CARDOSO, Adauto L.; SILVEIRA, Mª Cristina Bley. **O Plano Diretor e a Política de Habitação** In: JUNIOR, Orlando A. dos Santos; MONTANDON, Daniel T. (Orgs). Os

Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro. Editora Letra Capital. Observatório das Metrôpoles. IPPUR/UFRJ, 2011. p 99-126.

ARANHA, Valmir. A mobilidade pendular na metrópole paulista. Revista São Paulo em Perspectiva. São Paulo. Vol. 19 nº 4, p 96-109, out/dez, 2005.

BAUER, Eliane. Mudanças no uso da terra em Biguaçu-SC: agricultores em permanente processo de adaptação. 2012. 94p. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Agroecossistemas, Florianópolis, 2012. Disponível em: <<http://www.bu.ufsc.br/teses/PAGR0301-D.pdf> - acesso em 25/07/2018.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/por-cidade-estado-estatisticas.html?t=destaques&c=4202305> – acesso em 25/07/2018.

Prefeitura Municipal de Biguaçu. **Lei Complementar nº 12 de 16/02/2009: Plano Diretor de Desenvolvimento Municipal de Biguaçu.**

Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-biguacu-sc>

Prefeitura Municipal de Biguaçu. **Lei Complementar nº 71 de 30/09/2014**

Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a1/sc/b/biguacu/lei-complementar/2014/7/71/lei-complementar-n-71-2014-altera-a-lei-complementar-n-122009-e-da-outras-providencias>

Prefeitura Municipal de Biguaçu. **Lei 1032/95: Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo.**

Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a1/plano-de-zoneamento-uso-e-ocupacao-do-solo-biguacu-sc>

Prefeitura Municipal de Biguaçu. **Cronograma da coleta de lixo.**

Disponível em <https://bigua.atende.net/#!/tipo/pagina/valor/58>