XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I

LUIZ ERNANI BONESSO DE ARAUJO

JÉSSICA AMANDA FACHIN

CARINA DEOLINDA DA SILVA LOPES

Copyright © 2022 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carina Deolinda Da Silva Lopes; Jéssica Amanda Fachin; Luiz Ernani Bonesso de Araujo.

– Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5648-637-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade.

XXIX Congresso Nacional do CONPEDI Balneário Camboriu - SC (3: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI BALNEÁRIO CAMBORIU - SC

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I

Apresentação

O XXIX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado em parceria com a Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, entre os dias 07 e 09 de dezembro de 2022, apresentou como temática central “Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade e Smart Cities”. Diante disso, atuais e de muito relevo foram as discussões em torno da temática durante todo o evento, bem como nos Grupos de Trabalho também.

Os trabalhos contidos nesta publicação foram apresentados como artigos no Grupo de Trabalho “DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I”, realizado no dia 09 de novembro de 2022, que passaram previamente por no mínimo dupla avaliação cega por pares. Encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-Graduação em Direito, que retratam parcela relevante dos estudos que têm sido produzidos na temática central do Grupo de Trabalho.

As temáticas abordadas decorrem de intensas e numerosas discussões que acontecem pelo Brasil, com temas que reforçam a diversidade cultural brasileira e as preocupações que abrangem problemas relevantes e interessantes, a exemplo da problemática de acesso às tecnologias nas cidades inteligentes, uso e ocupação do espaço público, direito à cidade, direito fundamental ao patrimônio cultural, função social da propriedade e questões ambientais concernentes às cidades.

Espera-se, então, que o leitor possa vivenciar parcela destas discussões por meio da leitura dos textos. Agradecemos a todos os pesquisadores, colaboradores e pessoas envolvidas nos debates e organização do evento pela sua inestimável contribuição e desejamos uma proveitosa leitura!

Prof. Dr. Luiz Ernani Bonesso de Araujo (Universidade de Passo Fundo)

Profa. Dra. Jéssica Fachin (Faculdades Londrina)

Profa. Dra. Carina Deolinda da Silva Lopes (Universidade do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul)

CONSIDERAÇÕES SOBRE O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DE PRAIA DO FORTE, BAHIA, BRASIL – UM ESPAÇO DE CONTRATAÇÃO URBANÍSTICA

CONSIDERATIONS ABOUT URBAN PLANNING IN BRAZIL BASED ON THE EXPERIENCE OF PRAIA DO FORTE, BAHIA, BRAZIL – A SPACE FOR URBAN CONTRACTING

Fábio Da Silva Santos [1]
Mario Jorge Philocreon De Castro Lima [2]

Resumo

No contexto do novo Constitucionalismo, Desenvolvimento, Sustentabilidade, e Smart Cities, é de fundamental importância estudos sobre o Direito Urbanístico, atrelado a investigação sobre o planejamento urbano e sua correlação com territórios locais quem demandam uma necessidade de ações governamentais em sua gestão. Diante de tal perspectiva, o presente estudo desenvolve breves reflexões sobre a importância do planejamento urbano no Brasil, a partir das observações na Vila de Pescadores da Praia do Forte, situada no município de Mata de São João, estado da Bahia, Região Nordeste do Brasil. Por meio de uma pesquisa exploratória, baseada em análise qualitativa de conteúdos legislativos e doutrinários, são apresentadas as diretrizes legais da política urbana brasileira. E com pesquisas, artigos publicados em periódicos de boa referência são demonstradas algumas reflexões sobre o locus da investigação. Além de uma doutrina internacional, para melhor compreensão do Planejamento Urbano, não somente na perspectiva territorial, como também, pluri, inter e transdisciplinar. Infere-se que o crescimento do território de Praia do Forte, como atrativo de contratações urbanísticas, requer a devida atenção de Planejamento e Desenvolvimento.

Palavras-chave: Direito urbanístico, Planejamento urbano, Cidade, Praia do forte, Contratação urbanística

Abstract/Resumen/Résumé

In the context of the new Constitutionalism, Development, Sustainability, and Smart Cities, studies on Urban Law are of fundamental importance, linked to research on urban planning and its correlation with local territories that demand a need for governmental actions in their management. In view of this perspective, the present study develops brief reflections on the importance of urban planning in Brazil, based on observations in the Vila de Pescadores da Praia do Forte, located in the municipality of Mata de São João, state of Bahia, Northeast

[1] Doutorando em Direito PPGD UFBA. Professor de Direito Constitucional (UFBA). Membro do Grupo de Pesquisa em Cidadania e do Núcleo de Pesquisa em Jurisdição Constitucional e Controle de Constitucionalidade (UFBA).E-mail:fabiosantosdireito@gmail.com.

[2] Professor Pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal da Bahia (PPGD UFBA)

Region of Brazil. . Through an exploratory research, based on qualitative analysis of legislative and doctrinal content, the legal guidelines of Brazilian urban policy are presented. And with research, articles published in journals of good reference are demonstrated some reflections on the locus of investigation. In addition to an international doctrine, for a better understanding of Urban Planning, not only from a territorial perspective, but also from a pluri, inter and transdisciplinary perspective. It is inferred that the growth of the Praia do Forte territory, as an attraction for urban contracting, requires due attention from Planning and Development.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urban law, Urban planning, City, Praia do forte, Urban contracting

1 INTRODUÇÃO

No contexto brasileiro, indubitavelmente, uma das questões sociais mais marcantes do século XX é a urbanização. A celeridade com que se deu o fenômeno é digna de nota. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população urbana brasileira saltou, do início do século, de 10% da população total para 50% em 1970. E no ano 2000, mais de 80% da população do país vivia nas cidades.

A urbanização brasileira acontece no contexto de crescimento populacional e econômico do país e mediante condição de intensa migração no sentido rural-urbano. O regime republicano posto permanecia impregnado pela herança colonial, escravista e patrimonialista, o que se refletiu nas instituições sociais e na formação das cidades, que ao longo do século XX, passaram a retratar, e a reproduzir, um ambiente de profunda disparidade social e predação ambiental.

Nesse sentido, é de fundamental interesse dos estudos sobre o Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente, a investigação sobre o planejamento urbano e sua correlação com territórios locais quem demandam uma necessidade de ações governamentais em sua gestão. Por isso, o presente estudo desenvolve breves reflexões sobre a importância do planejamento urbano no Brasil, a partir das observações na Vila de Pescadores da Praia do Forte, situada no município de Mata de São João, estado da Bahia, Região Nordeste do Brasil.

Por meio de uma pesquisa exploratória, baseada em análise qualitativa de conteúdos legislativos e doutrinários, são apresentadas as diretrizes legais da política urbana brasileira. E com pesquisas, artigos publicados em periódicos de boa referência são demonstradas algumas reflexões sobre o locus da investigação. Além de uma doutrina internacional, para melhor compreensão do Planejamento Urbano, não somente na perspectiva territorial, como também, pluri, inter e transdisciplinar.

Desta forma, além das considerações preliminares, destaca-se as diretrizes legais do Planejamento Urbano brasileiro, enfatizando a importância do Estatuto da Cidade e de seus instrumentos de desenvolvimento urbano; em especial o Plano Diretor. Para demonstrar, em seguida, o crescimento do território de Praia do Forte, como atrativo de contratações urbanísticas, o que requer a devida atenção de Planejamento e Desenvolvimento. E, por fim, a demonstrar a importância do planejamento para o efetivo desenvolvimento.

2 O PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO E A LEGISLAÇÃO APLICADA

As transformações pelas quais o Brasil passou no século XX foram inúmeras, principalmente no processo de formação e desenvolvimento de suas cidades, marcado pela intensa migração da população rural para a urbana. Esse processo não foi acompanhado de políticas públicas com capacidade de acomodar o fluxo de pessoas que migram para a periferia das cidades, provocando grandes desequilíbrios sociais, econômicos e ambientais. (SANTOS, 1993).

No Brasil, de acordo com o urbanista Flávio Villaça (1999), o planejamento urbano, como atividade estatal sobre a organização do espaço intraurbano, passa a existir em meados do século XX. A Constituição Federal de 1988, e a posterior promulgação da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade e a obrigatoriedade da instituição do Plano Diretor para as cidades acima de 20 mil habitantes são, notadamente, as principais regras do planejamento urbano.

A nação brasileira, atualmente, tem mais de 80% de população urbana, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e o Direito Urbanístico, como regra especial dentro do sistema jurídico, vem trazer as "alternativas normativas necessárias a que se alcance, efetivamente, o princípio constitucional da função social da cidade (art.182, CF), compatibilizando-o com o direito individual de propriedade, também de proteção constitucional". (DORNELAS, 2011, p.19).

A urbanização é um fato irreversível, condicionado, e efeito da revolução industrial, desde quando se percebeu que a migração campo-cidade ocorreu de modo acelerado, impulsionando o crescimento das cidades sem planejamento, ocasionando irregularidades no adensamento populacional. Vale salientar que a história registra certas atividades de planejamento por parte do homem desde a Antiguidade, quando planejava sua vida para atingir um determinado fim e mediante planejamento prévio algumas cidades antigas. (HAROUEL, 1990).

Assim, pode-se inferir que o processo de planejamento das cidades deve ser contínuo e democrático, logo, não pode estar à mercê o partidarismo político e nem tampouco dirigido a um número reduzido de habitantes. Desse modo, o planejamento urbano deve acontecer com vistas ao futuro, com respeito e consoante a Lei Orgânica Municipal, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, dentre outras legislações urbanísticas. Deve estabelecer e organizar o crescimento, o funcionamento, o planejamento territorial e urbanístico, além de orientar as prioridades de investimentos, com a visão holística voltada para os anseios dos munícipes.

Nessa perspectiva, a professora livre-docente em Planejamento Ambiental pela UNICAMP, Rosely Ferreira dos Santos (2004), conceituando o planejamento, salienta que se trata de uma atividade que necessita de implementação não apenas uma produção de documentos, e destaca a importância da continuidade, monitoramento e avaliação.

O planejamento para acontecer, necessariamente deve aperfeiçoar e identificar os erros e proporcionar soluções práticas e funcionais que sejam aprimoradas com o passar dos tempos através de avaliações periódicas sobre os assuntos abordados e manter um planejamento adequado às cidades (IRAZABAL, 2006).

Para o espanhol Manuel Castells, em sua obra "Questão Urbana", a urbanização latino-americana se caracteriza por meio de traços peculiares: população urbana sem medida comum com o nível produtivo do sistema; ausência de relação direta entre emprego industrial e crescimento urbano; grande desequilíbrio na rede urbana em benefício de um aglomerado preponderante; aceleração crescente do processo de urbanização; falta de empregos e de serviços para as novas massas urbanas e, consequentemente, reforço da segregação ecológica das classes sociais e polarização do sistema de estratificação no que diz respeito ao consumo. (CASTELLS, 2000, p. 99).

Ao historiar o Urbanismo, Harouel (1990) destaca que o planejamento urbano a partir do século XIX incorpora, dentro da organização do espaço, um processo de desenvolvimento. A dinâmica espacial deve estar organizada de maneira a impulsionar o desenvolvimento regional e urbano em todos os aspectos, dentre os quais, econômico, social, ambiental e cultural. O Plano Diretor, como principal instrumento de desenvolvimento urbano, previsto no Estatuto da Cidade, tem como obrigação induzir o processo de desenvolvimento, devendo ser inter, pluri e transdisciplinar.

Na perspectiva da concepção de cidade e de seu planejamento deixar de ser somente físico e territorial, Castells (2000) ainda comenta que caracterizar uma cidade por seus monumentos não é suficiente para desvendar sua estrutura simbólica. É preciso estender os signos urbanos a outras formas além de seus "monumentos" e, por outro lado, determinar o sentido preciso de cada monumento, não somente em seu sentido histórico, mas na sua transcrição segundo o código de interações, que organiza efetivamente as relações sociais.

Ainda nesse contexto, o geógrafo Marcelo Lopes de Souza (2002) em seu livro Mudar a Cidade, faz uma introdução crítica ao planejamento urbano e à gestão urbana, defendendo tais áreas de conhecimento como ciência social aplicada devendo ser interdisciplinares por excelência.

Nesta nova dimensão do planejamento urbano, destaca-se a contribuição do urbanista francês François Ascher, que numa abordagem interdisciplinar, propõe os princípios do novo Urbanismo, adaptado à atual fase de modernização da sociedade contemporânea ocidental. O autor assenta o seu ensaio na constatação de que o crescimento da cidade está ligado ao desenvolvimento de técnicas de transporte e de armazenamento de pessoas, bens e informações, e que se articula com três componentes da modernização: a individualização, a racionalização e a diferenciação social. (ASCHER, 2001).

Patrick Geddes, biólogo e filósofo escocês, trouxe um pensamento inovador nos campos do planejamento urbano e da educação. Para Sampaio (1999), a análise das formas urbanas acontece pelas vertentes do urbanismo da composição, enfoque funcionalista, enfoque organicista, enfoque sistêmico, enfoque participativo, enfoque morfológico e enfoque normativo. Para o supramencionado autor baiano, Geddes é alcunhado de "pai do planejamento urbano", distinguindo-se da cultura do urbanismo mais ligada à tradição arquitetônica na linha compositiva. (SAMPAIO, 1999, p. 365).

Isso se deve porque Patrick Geddes (1994) apresenta de maneira pioneira a possibilidade de ordenação da cidade numa rede urbana e com uma "concepção orgânica" de cidade como um organismo vivo ou "ser vivo". Adepto ao enfoque organicista, Geddes resultou um planejamento urbano na vertente global e compreensiva. Influenciou outros pensadores reformistas a postularem cenários evolucionistas, a partir de novas formas urbanas.

Analisando, brevemente, o planejamento urbano no Brasil, o urbanista Flávio Villaça (1999) afirma que passa a existir no Brasil a partir da década de 1950, com um discurso hegemônico de planejamento. Sendo que nas décadas anteriores do século XX, se denominava de urbanismo o que passa a se chamar planejamento urbano.

Para Villaça (1999, p. 172), "o conceito dominante de planejamento urbano entre nós tem como especificidade a organização do espaço urbano (embora possa não se limitar a isso) e aplica-se ao plano de uma cidade individualmente". Tal autor dividiu em três etapas a história do planejamento urbano no país: inicialmente, o primeiro período começa no final do século XIX, por volta de 1875 até 1930. O segundo período vai de 1930 até 1992, ano em que se inaugura um terceiro período até o final do século XX. Pode-se ainda acrescentar um quarto momento histórico iniciando em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, quando se apresenta diretrizes para a nova ordem jurídica urbanística no país, introduzida pela Constituição de 1988, através do conceito de função social da propriedade.

3 O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO URBANO

A constituição brasileira de 1988, reconhecida como a constituição cidadã, consagrou a luta pela reforma urbana por meio da positivação da Política Urbana. Respaldada em princípios jurídicos e urbanísticos, protagonizou a definição de parâmetros que caracterizam o que é cidade sustentável e estabelece o seu fim social, qual seja, o bem-estar de seus habitantes. Assim, o dirigismo constitucional foi elevado à dimensão dos direitos coletivos, ou seja, o Direito à Cidade, para a presente geração e às futuras, qualificando essa dimensão como direito difuso.

Considerado um dos pilares do direito urbanístico, o Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, decorre da presente política constitucional urbana e é identificado como norma de ordem pública, que exprime o direcionamento desta e promove a viabilidade do desenvolvimento das funções sociais do todo, ou seja, a cidade, e das partes, quais sejam, zoneamento urbano, cada propriedade, pública ou particular, por meio da ordenação, redistribuição dos ônus e bônus desse desenvolvimento, proporcionando o equilíbrio ambiental.

Como detentor da legislação de interesse local, o município assume a responsabilidade de realizar o planejamento urbano a partir da política constitucional urbana e a sua regulamentação através do Estatuto da Cidade, criando um instrumento básico de política de desenvolvimento e de expansão urbana que expresse as ordenações e a função social da cidade, garantias dos cidadãos e delineie as circunstâncias em que a propriedade, pública e privada, cumpra os fins sociais. (CARVALHO FILHO, 2011).

Discorrendo sobre a história do Estatuto da Cidade, Moreira (2002), descreve que a redação contempla vários pleitos que partiram de todos os segmentos da sociedade, resultado de intensas discussões e debates que ocorreram por toda a sociedade, e que promoveram os princípios e as diretrizes para o planejamento urbano. O desafio de tornar realidade os postulados inscritos no Estatuto, será de responsabilidade dos municípios.

Pode-se inferir que o objetivo do estatuto é buscar o equilíbrio entre o crescimento e os limites da sustentabilidade. Ainda que os Municípios sigam orientações e elaborem diretrizes de acordo com as necessidades, a busca pelo equilíbrio é possível e necessária. Adiciona-se a tal perspectiva, a e necessidade de regulamentações, orientadas pelo princípio da ordenação e do desenvolvimento sustentável.

A aprovação do Estatuto da Cidade representou uma importante conquista, como destacou a professora e urbanista Ermínia Maricato. No objetivo de compreender o quadro

urbano brasileiro, ela estudou referências teóricas e históricas de um conjunto de intérpretes da formação social contemporânea, como Sérgio Buarque de Hollanda, Roberto Schwarz, Francisco de Oliveira, Florestan Fernandes, Caio Prado, Celso Furtado e Raymundo Faoro.

Segundo Maricato (2006), esses autores contribuem para o entendimento das contradições presentes nos discursos, leis, planos e projetos formais e a produção concreta do ambiente construído, marcado por profunda desigualdade social, predação ambiental e aplicação arbitrária da lei. Relata que a tese desenvolvida por Raimundo Faoro, no clássico "Os Donos do Poder", expõe as origens do patrimonialismo brasileiro, caracterizado pela relação entre concentração do patrimônio, poder econômico e poder político. O patrimonialismo seria responsável pelo alto custo do crescimento urbano (decorrente da especulação rentista com terras e imóveis) e pela captura da esfera pública por interesses privados.

Os demais autores citados desenvolveram explicações sobre a formação da sociedade brasileira que podem ser "lidas" na realidade urbana: a "política do favor" (ou clientelismo); o "homem cordial" (aversão ao enfrentamento objetivo e impessoal de conflitos); o "trabalho como maldição" (desrespeito e desprestígio do trabalho); a "tradição livresca e discursiva" (leis e planos que não se implementam: discurso distante da prática); e a "tradição de mimetismo cultural" e das "ideias fora do lugar" (deslocamento entre ideário e estrutura produtiva). (MARICATO, 2006).

Destaca-se, ainda nesse contexto, as lições da Professora Ermínia Maricato quando analisa as ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Ou seja, quando estuda o descolamento entre os fundamentos do planejamento e da legislação urbana e a realidade socioambiental. No Brasil o urbanismo não teria comprometimento com a realidade concreta, mas sim com uma ordem que diz respeito a apenas uma parte da cidade enquanto, pretensamente, se refere a toda a cidade. Neste caso as ideias estariam fora do lugar, enquanto que a parte da cidade ilegal, ignorada e sem planos, seria o lugar fora das ideias. (MARICATO, 2009).

De acordo com Maricato (2008), a aprovação do Estatuto da Cidade foi condição necessária, mas não suficiente para o enfrentamento da questão social da urbanização brasileira, em cujo núcleo está a questão da terra, da habitação e sobretudo a disputa pelas rendas fundiárias e imobiliárias nas cidades. As soluções propostas para o enfrentamento de tais questões, até o presente momento, estão no papel. A autora ainda complementa que é um erro concentrar esforços excessivos em conquistas legais como remédios para os problemas da cidade. Embora essas sejam etapas importantes no processo de planejamento democrático, tal

postura leva à mistificação dos instrumentos técnico-jurídicos, quando o verdadeiro desafio consiste na sua efetiva aplicação em nível municipal.

Para a professora, arquiteta e urbanista Raquel Rolnik (2001), o Estatuto da Cidade é um instrumento que contém ferramentas. Entretanto, se os cidadãos não fizerem uso destas ferramentas e as colocarem em execução, o instrumento legal não terá efeito. Será um pedaço de papel pintado, que nada garante se os cidadãos não se apropriarem destes instrumentos e se as cidades não traduzirem concretamente nos seus processos de planejamento participativo. (ROLNIK, 2001).

A garantia conferida às cidades, assegurada pelo princípio do desenvolvimento sustentável[1], pode ser comprovada por várias diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor. Levando-se em consideração a função social da propriedade, o direito à moradia, o saneamento ambiental, a infraestrutura urbana, transportes e serviços públicos, trabalho e lazer, na contemporaneidade e nas gerações futuras. Normatizações construídas numa visão transdisciplinar dos instrumentos jurídicos de planejamento urbano e a participação social.

A formação do Plano Diretor Municipal fundamenta-se nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, bem como, na Lei 10.257/2001, referente ao Estatuto da Cidade. Compreende um instrumento essencial da política de desenvolvimento e expansão urbana que deverá ser executado pelo Poder Público Municipal através de diretrizes fixadas em Lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar de seus habitantes.

Dessa forma, a função social da propriedade será efetivada quando atender as exigências fundamentais de ordenação da cidade prevista em um plano diretor com planejamento e organização, capazes de beneficiar e atender ao interesse público e necessidade dos cidadãos no tocante a qualidade de vida, à justiça e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

Um plano diretor bem estruturado servirá de instrumento transformador em busca do progresso e desenvolvimento das cidades, pois a função social da propriedade constituiu um dos direitos e garantias fundamentais previsto no artigo 5º, XXIII da Carta Magna de 1988.

O Plano Diretor constitui a ferramenta legal, que viabiliza o município em melhor impulsionar a expansão urbanística. Deve compatibilizar os interesses coletivos sendo capaz de garantir uma forma mais justa de acessibilidade ao direito de cidadania, rumo ao estado Democrático de Direito.

[1] Desenvolvimento sustentável corresponde a um processo de desenvolvimento econômico em que se procura preservar o meio ambiente, levando-se em conta os interesses das futuras gerações. (ANTUNES, 2007).

A Constituição Federal brasileira de 1988 destaca um capítulo específico sobre a política urbana (artigo 182 e 183). Em consonância, foi sancionada a Lei 10.257/01, mais identificada como Estatuto da Cidade, um marco na solução dos problemas urbanos, que coordena as diretrizes gerais da política urbana a serem executadas por todos os municípios. O plano diretor passa a ser obrigatório para as cidades com um número superior a vinte mil habitantes e deve ser aprovado pela Câmara Municipal.

Assim, defende-se que o planejamento urbano não deve ser estático e tecnicamente formal. Deve haver uma ponderação entre as diretrizes fundamentais e as realidades decorrentes de uma localidade. Ou seja, deve haver uma vinculação do plano entre seus aspectos técnicos e propostas possíveis de operacionalidade. Tal preocupação é descrita por Villaça (1999), quando analisa que muitas ideias contidas nos planos fogem a uma realidade e apresentam instrumentos mantenedores da ideologia dominante.

Segundo o jurista Vitor Carvalho Pinto (2005), os planos diretores e as regras de urbanismo devem ser, frequentemente, adaptadas. Entretanto, não ocorre um consenso sobre o formato ideal do Plano Diretor pelas instituições especializadas nas orientações metodológicas dos mesmos. O Centro de Estudos de Pesquisa de Administração Municipal (CEPAM), e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), por exemplo, consideram que o objetivo do Plano é o desenvolvimento municipal, quando é feito um diagnóstico do Município e, a partir dele, algumas medidas são sugeridas, para serem, devidamente, implementadas.

Alochio (2010) ainda destaca a previsão do Estatuto da Cidade de uma revisão periódica do Plano Diretor, no mínimo a cada dez anos. Entendendo que tal revisão se caracteriza pela reapreciação dos próprios critérios fundamentais de classificação e de qualificação adotados no plano em vigor. Essa revisão confirmativa apresentaria uma nova moldura de planejamento ou a adoção de um modelo de planejamento novo.

O Plano Diretor Municipal, mais do que um documento teórico, técnico, normalmente hermético ou genérico, distante dos conflitos reais que caracterizam a cidade, deve ser visualizado e concebido como um espaço de debate dos cidadãos e de definição de opções. Opções estas que podem se tornar políticas públicas conscientes e negociadas, por uma estratégia de intervenção no território, com adoção de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade com o fomento à gestão democrática da cidade. Assim, o plano diretor será efetivado como uma ferramenta eficaz e capaz de contribuir para o pleno desenvolvimento urbano.

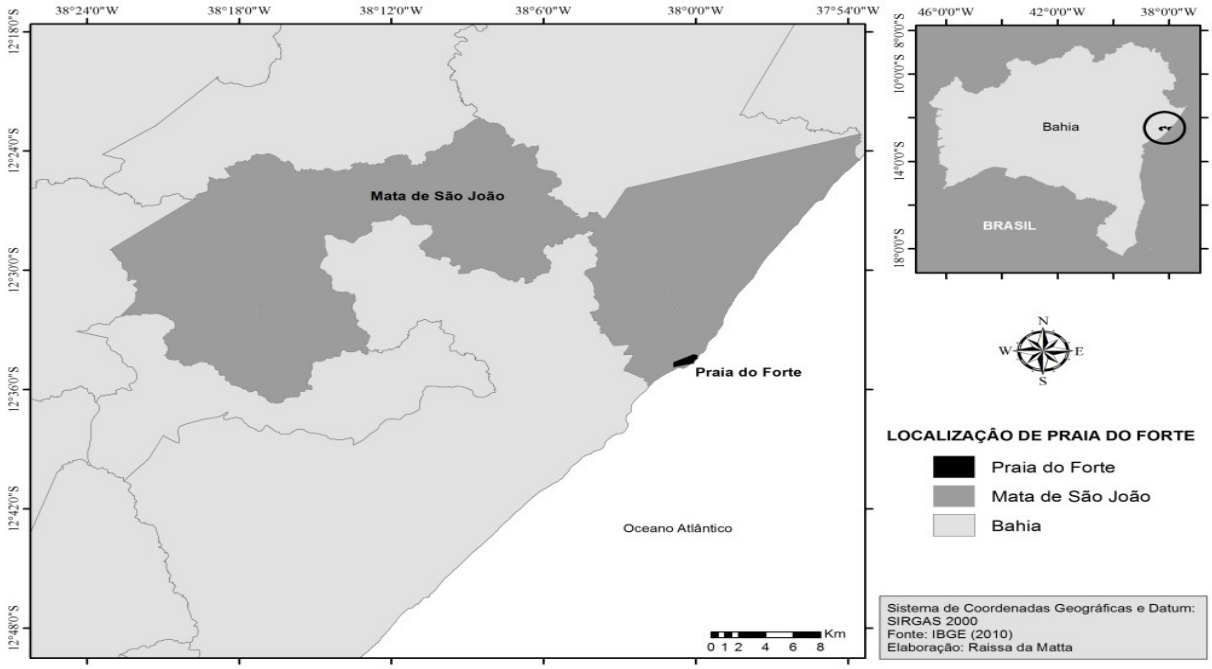
Defende-se nesse estudo a articulação entre o planejamento urbano, bem como a utilização dos instrumentos de desenvolvimento urbano na política urbana eficaz de proteger

territórios. Ainda mais territorialidades turísticas e com belezas naturais, como a Vila de Pescadores da Praia do Forte, localizada na cidade de Mata de São João, estado da Bahia, Brasil.

4 PRAIA DO FORTE – UM ESPAÇO DE CONTRATAÇÕES URBANÍSTICAS

Praia do Forte está situada no município de Mata de São João, Litoral Norte do Estado da Bahia, Brasil. Distante 55 km do Aeroporto Internacional de Salvador, a Vila de Pescadores da Praia do Forte, no município de Mata de São João, compõe, junto a outras localidades, a Região Metropolitana de Salvador (RMS). É considerado um dos principais destinos da costa litorânea brasileira e está inserida nas redes internacionais de turismo. Caracteriza-se pelos atrativos naturais, e uma exuberante beleza paisagística, além de um sítio histórico secular (Figura 1).

Figura 1: Localização de Praia do Forte no município de Mata de São João - Bahia.



Fonte: IBGE (2016).

Nas últimas três décadas, a Praia do Forte passou por alterações significativas em sua estrutura espacial, social e econômica. Os impactos gerados por obras de especulação imobiliária, a propagação da indústria hoteleira, além de uma política de investimentos orientada por trânsitos de capital dirigidos para atividades mercadológicas específicas e elitizada (comércios e serviços), interferiram e modificaram profundamente a paisagem local,

provocaram desequilíbrios no ecossistema e geraram transformações nos modos de vida naquele território.

Assim, Praia do Forte é considerado um espaço urbano de muitas contratações urbanísticas. Principalmente, a partir desses novos fluxos, quando suas fronteiras foram expandidas para mercados globais e passou a ter contato com os mais diversos modos de vida, nacionalidades e práticas de consumo típico dos emergentes contextos contemporâneos. Esse cenário, marcado por sucessivas intervenções produzidas pela ação de grupos hegemônicos, é permeado por uma dimensão econômica macro que desconsidera a realidade local, ignorando as dinâmicas preexistentes de microeconomia e subsistência extrativista.

De acordo com Tavares (2011), Garcia D'Ávila, foi primeiro português que se tem notícia a estabelecer moradia no litoral norte da capital baiana, além precursor da criação de gado no Brasil, possuía uma larga extensão territorial que incluía a costa de Tatuapara (atual Praia do Forte), onde entre 1552 e 1609, foi construída a fortaleza denominada Casa da Torre, também conhecida como Castelo Garcia D'Ávila. Hoje, em ruínas, o reconhecido monumento arquitetônico é tombado pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN).

Mesmo não sendo possível confirmar uma data, acredita-se que a formação do vilarejo Tatuapara, se deu nas proximidades do Castelo Garcia D'Ávila. Inicialmente, o microterritório que corresponde à atual Vila dos Pescadores da Praia do Forte fazia parte de uma fazenda de cocos, terras que foram adquiridas pelo brasileiro descendente de alemães, o empresário Klaus Peters, na década de 1970.

A partir do reconhecimento do potencial de Praia do Forte, devido às suas exuberantes características naturais, às suas riquezas de fauna e flora e à sua historicidade, Klaus Peters, transformou a área em um polo turístico, adotando a sustentabilidade como marketing publicitário, que permitia explorar o turismo ecológico e cultural de forma inovadora no Brasil. A médio e longo prazo, "investiu grande soma de recursos financeiros num amplo empreendimento turístico-hoteleiro e imobiliário", visando atingir o mercado nacional e internacional. (SANTOS, 2011)

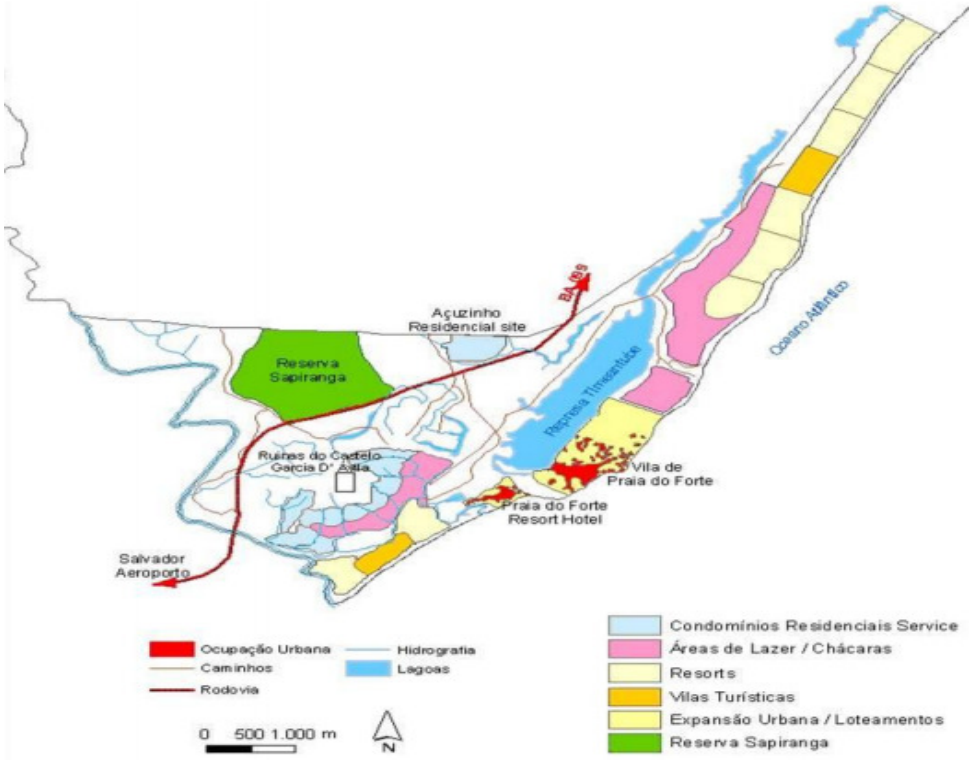
Assim, após adquirir a fazenda de cocos, denominada Praia do Forte, uma das primeiras medidas tomadas por Klaus Peters foi a doação da vila de pescadores à municipalidade, sendo que impôs uma série de condicionantes para nortear o crescimento e o desenvolvimento daquele microterritório, que desconsideravam as diretrizes legais do município de Mata de São de João e criavam regras específicas para serem aplicadas na área da Praia do Forte.

No final da década de 1970, ele convidou um renomado arquiteto paulista, Wilson Reis Netto, para conceber um planejamento territorial urbano específico que contemplasse o

megaempreendimento imobiliário e turístico-hoteleiro que ele, em parceria com outros sócios, iriam implantar, ao adquirirem uma maior quantidade de terras entre aquela zona costeira e a linha da rodovia BA-099.

Dessa tentativa de ordenamento do solo, surge o *Master Plan* (Figura 2). Este foi concebido com o intuito de conter a expansão da vila de pescadores, no momento em que limitou o espaço da vila com a ocupação do entorno com condomínios privados e grandes complexos hoteleiros. Tanto ao Norte quanto ao Sul do vilarejo, grande parte das terras foram "[...] reservadas principalmente para a instalação de *resorts* e grandes hotéis, assim como para a implantação de uma ampla estrutura de lazer e entretenimento." Tal observação foi ratificada pela delaracão de um corretor da Landco Empreendimentos Imobiliários LTDA. (de propriedade de Klaus Peters), esclarecendo que o objetivo da ocupação do entorno da vila com condomínios residenciais seria uma estratégia de controle do uso e ocupação do solo, visando a contenção da ocupação desordenada, bem como a manutenção das caracteristicas originais da vila de pescadores. (SANTOS, 2011).

Figura 2: Planejamento territorial da Praia do Forte



Fonte: URPLAN – Urbanização, Planejamento e Arquitetura, 1992-94 (In: SANTOS, 2011).

As ações de planejamento que foram articuladas deram início a um processo de gentrificação, que se intensificou a partir dos anos de 1990, momento em que aquela faixa litorânea se interligava à Salvador pela ampliação da Rodovia BA-099 (Linha Verde), desencadeando a especulação imobiliária na região, propiciando a instalação de grandes empreendimentos hoteleiros e residenciais. Sendo que em paralelo, foi criada a Área de Proteção Ambiental do Litoral Norte do Estado da Bahia (APA/LN - Decreto Estadual nº 1.046 de 17 de março de 1992) com o aparente objetivo de resguardar seu patrimônio cultural e ambiental.

Destaca-se a supervalorização imobiliária na Praia do Forte, que aconteceu de forma rápida, e fez com que alguns dos antigos moradores cedessem aos imperativos capitalistas ao locarem parte das suas residências como uma fonte de renda alternativa. Entretanto, parte da população nativa ainda resiste na tentativa de escapar ao domínio dos poderes hegemônicos.

Assim, o processo de transformação territorial ocorrido na Praia do Forte demonstra a criação de um mecanismo de controle do uso do solo na Praia do Forte pelo empreendedor Klaus Peters, como estratégia de contenção da expansão físico-territorial e para não comprometer o projeto imobiliário pensado para a localidade.

Consequentemente, os habitantes locais frustraram parcialmente essa tática, recorrendo a um processo de verticalização dos pequenos imóveis, dando lugar a uma paisagem urbana adensada com feições semelhante àquelas encontradas nos assentamentos espontâneos dos grandes centros urbanos. Outra forma de resistência de alguns desses padrões tradicionais, é a cultura da pesca artesanal – constantemente ameaçada pela inserção de outros modos de vida capitalista – mas que junto a outras manifestações culturais se encontram nos interstícios do tecido social contribuindo para manutenção da identidade coletiva, severamente ameaçada pelas transformações ocorridas nas últimas décadas.

Por fim, Praia do Forte se apresenta como um espaço de contratação urbanística que possuiu um planejamento, com interesses capitalistas, e impulsionou transformações na paisagem O que reverberou em profundos impactos no modo de vida da antiga vila de pescadores, descaracterizando completamente o modo de vida tradicional daquela comunidade, levando a adaptação de alguns costumes, valores e tradições, extinção de tantos outros bem como a adoção de novas formas de viver. Em uma sociedade cuja igualdade parece subjetivada pela pasteurização e homogeneização dos comportamentos, valores, expressões e hábitos, parece quase impossível manter-se a diferença.

Defende-se nesse estudo a necessidade de um maior planejamento urbano participativo e inclusivo em Praia do Forte. Para além de um espaço de contratação urbanística, deve, por

meio dos instrumentos de desenvolvimento urbano, garantir aa efetividade do Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por fim, assevera-se que o planejamento urbano, a partir do século XIX, incorporou dentro da organização do espaço, um processo de desenvolvimento. A dinâmica espacial deveria se organizar de maneira a impulsionar o desenvolvimento regional e urbano em todos os aspectos: econômico, social, ambiental e cultural. Nesse sentido, o Plano Diretor foi apresentado como principal instrumento de desenvolvimento urbano, previsto no Estatuto da Cidade, e que tem como obrigação induzir o processo de desenvolvimento.

Destaca-se que, no Brasil, o planejamento urbano, como atividade Estatal sobre a organização do espaço intraurbano, passa a existir a partir da década de 1950. A Constituição Federal de 1988, e a posterior promulgação da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade e a obrigatoriedade da instituição do Plano Diretor para as cidades acima de 20 mil habitantes são, notadamente, as principais regras do Planejamento Urbano.

Infere-se que a Vila de Pescadores da Praia do Forte, município de Mata de São João, Estado da Bahia, Nordeste brasileiro, é um espaço de contratações urbanísticas e que vem passando por várias transformações em seu espaço urbano. Este estudo fomenta o desdobramento de outros estudos que versem sobre a aplicação das leis do ordenamento no território analisado.

REFERÊNCIAS

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Plano Diretor e Estatuto da Cidade: Medidas cautelares e moratórias urbanísticas.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental.** 10. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

ASCHER, François. **Les nouveaux príncipes de l'urbanisme**, Éditions de l'Aube, 2001.

BAHIA. **Decreto nº 1.046, de 17 de março de 1992.** Cria a área de proteção ambiental do Litoral Norte do Estado da Bahia e dá outras providências. Disponível em <http://www.inema.ba.gov.br/wp-content/uploads/2011/09/DECRETO-N%C2%BA-1.046-DE-17-DE-MAR%C3%87O-DE-1992-Litoral-Norte-do-Estado-da-Bahia.pdf>. Acesso em 07/06/2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 31/2000 e até a Emenda Constitucional de Revisão nº 6/94. Brasília: Senado Federal, 2001. Título VII, Capítulo II, arts. 182, 183.
BRASIL. **Lei n° 10.257 de 10 de julho de 2001**: Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 02/10/15.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade.** 4ª edição, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
CASTELLS, Manuel. **A questão urbana.** 1 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de Direito Municipal.** São Paulo: Atlas, 2011.
DORNELAS, Henrique Lopes. O Direito Urbanístico e a importância do Plano Diretor Municipal. **Revista do Curso de Direito Uniabeu.** V.1, n.1 – 2011.
HAROUEL, Jean-Louis. **História do urbanismo brasileiro**. 3 ed. Campinas, SP: Papirus, 1990.
IBGE, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Enciclopédia dos Municípios Brasileiros. IBGE, 2016. Disponível em:<http://www.biblioteca.ibge.gov.br. Acessado em: 15 de abril 2016.
GEDDES, Patrick. **Cidades em evolução**. Campinas, SP: Papirus, 1994.
IRAZÁBAL, C. **Da Carta de Atenas à Carta do Novo Urbanismo**. Qual seu significado para a América Latina? Vitruvius. Arquitextos. Disponível em <http://www.cascavel.vitruvius.com.br. Acesso em 20 de abr. de 2015.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: MARICATO, Ermínia; ARANTES, Otília; VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único**. 5. ed. Rio de Janeiro: Vozes,2009.
MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.
MARICATO, Ermínia. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento. **Boletins do Ipea**: Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise, São Paulo, n. 12, p.211-220, 12 fev. 2006. Anual.
MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
MOREIRA, Mariana. **A história do Estatuto da Cidade.** P. 27-43. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.). Estatuto da Cidade: Comentários à Lei 10.257/01. São Paulo: Malheiros, 2002.
PINTO, Vitor Carvalho. **Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
ROLNIK, Raquel. **Estatuto da cidade:** novas perspectivas para a reforma urbana. São Paulo: Polis, 2001.
SAMPAIO, Antônio Heliodório Lima. **Formas urbanas:** cidade real & cidade ideal contribuição ao estudo urbanístico de Salvador. Salvador: Quarteto Editora / PPG/AU Faculdade de Arquitetura da UFBA, 1999.
SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.
SANTOS, Rosely F. **Planejamento ambiental**: teoria e prática. São Paulo: Oficina de textos, 2004.

SANTOS, Telma. **Urbanização turística e a produção do espaço nos centros do lazer**: um estudo sobre Praia do Forte – Bahia". Revista Geográfica de América Central Número Especial EGAL, 2011- Costa Rica II Semestre, pp. 1-15, 2011.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 556 p.

SPÓSITO, M. E. B. A Dimensão Econômica na Análise Urbana. In: MELLO e SILVA, BANDEIR, S.; VASCONCELOS, P. A. (Orgs.). **Novos Estudos de Goegrafia Urbana Brasileira.** Salvador: UFBA, p. 51 – 62, 1999.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, Csaba, SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O Processo de Urbanização no Brasil.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.