

O Cadastro Técnico como Ferramenta para a Gestão urbana

Nerilson Almeida Silva Júnior ¹
Eng. Msc. Paulo Roberto Guimarães Leal ²
Advogada Msc. Tatiana Shigunov ³

¹ Registrador Substituto do Registro de Imóveis da Comarca de Porto Belo/SC ✉ nerilsonjr@ig.com.br
² Mestrando em Eng. Civil – UFSC – ✉ pleal@globalite.com.br
³ Advogada Mestranda em Eng. Civil – UFSC ✉ tatiana@fapeu.ufsc.br

Resumo: Para se gerir uma cidade é necessário possuir conhecimento pleno do território e de seu arranjo espacial que possibilite o planejamento. Os principais problemas causados pela falta de conhecimento do espaço físico, representados em uma moderna base cartográfica que permita ao gestor político e ao agente técnico formular propostas condizentes com a realizada local é o crescimento desordenado prejudicando a sustentabilidade do território e o bem estar da população. O Cadastro Urbano deve ser entendido como uma ferramenta indispensável no apoio à tomada de decisões em diferentes áreas governamentais e não apenas com fins tributários. Neste sentido as informações dispersas e não planejadas podem comprometer a tomada de decisões. Partindo do pressuposto que a gestão territorial é um trabalho integrado de entidades públicas, privadas e da sociedade civil, na medida em que se investe no planejamento, tendo em mãos dados completos da área de interesse, contribui-se para a melhoria da qualidade de vida da população, racionaliza-se os investimentos, articula-se ações setoriais corrigem-se distorções, evita-se conflitos, que sempre ocorrem num processo de crescimento acelerado e desordenado.

Palavras chaves: Cadastro, gestão urbana, planejamento

Abstrac: To manage a city it is necessary to possess full knowledge of the territory and its space arrangement that makes possible the planning. The main problems caused for the lack of knowledge of the physical space, represented in a modern cartographic base that politician allows to the manager and the agent technician to formulate real proposals with the local carried through one are the disordered growth harming the sustainable of the territory and the welfare of the population. Urban Cadastre must be understood as an indispensable tool in the support to the taking of decisions indifferent governmental areas and not only with ends tributaries. In this direction the dispersed and planned information cannot compromise the taking of decision. Getting of the estimated one that the territorial management is an integrated work of public entities, private and of the civil society, in the measure where if it invests in the planning, having in given hands complete of the interest area, it is contributed for the improvement of the quality of life of the population, rationalizes the investments, it articulates sectorial actions correct distortions, prevents conflicts, that always occur in a process of sped up and disordered growth.

Keywords: *Cadastre, urban management and planning*

SUMÁRIO

2. Gestão Urbana.....	2
2.1. Conceito.....	2
2.2. Demandas da gestão pública.....	4
2.3. Planejamento x Gestão.....	4
3. Gestão financeira.....	5
3.1. Conceito.....	5
3.2. Formas de arrecadação.....	5
3.3. Legislação.....	6
4.1. Considerações iniciais.....	7
4.2. Saneamento básico.....	8
4.3. Circulação.....	9
4.4. Transporte.....	9
4.5. Energia.....	10
4.6. Comunicação.....	10
4.7. Segurança.....	10
4.8. Educação, Cultura, Esportes e Saúde.....	10
5. Considerações finais.....	10
6. Referências bibliográficas.....	11

1. Introdução

O desenvolvimento econômico e social pressupõe a necessidade de que haja conhecimento pleno do território e de seu arranjo espacial, de modo a permitir o planejamento de ações, além de possibilitar a organização das relações da sociedade com o seu respectivo território. Conhecer o território visando sua gestão deve ser prioridade para o planejamento, seja ele urbano ou rural. Neste sentido a necessidade da existência de um cadastro técnico consistente, eficiente e atualizado, torna-se cada vez mais indispensável antes de qualquer ação de gerenciamento.

Na medida em que se investe no planejamento, tendo em mãos dados completos da área de interesse, contribui-se para a melhoria da qualidade de vida da população, racionaliza-se os investimentos, articulam-se ações setoriais corrigem-se distorções, evita-se conflitos, que sempre ocorrem num processo de crescimento acelerado e desordenado.

Os problemas causados pela falta de conhecimento do espaço físico, representados em uma moderna e confiável base cartográfica que permita ao gestor político e ao agente técnico formular propostas condizentes com os meios e a realidade local, podem trazer conseqüências muito danosas ao crescimento ordenado e sustentável do território. Por isto, ressalta-se da necessidade e importância de uma base cartográfica como referência espacial para o planejamento e desenvolvimento de projetos.

Sabe-se que cada município tem papel diferente no conjunto dos municípios, ou seja, tem uma especialização funcional que lhe é particular e que reflete as opções de localização da população e das atividades humanas em uma determinada região. Essa especialização funcional requer políticas públicas peculiares a cada município. Assim sendo, cada um deles deve ter a sua própria metodologia, para que esse instrumento-orientador de realidades tão diferentes (em escala, graus de complexidade, de problemas e de recursos) possa responder às diversificadas situações sócio-culturais, político-organizacionais e econômico-financeiras existentes dentro do nosso território, sendo geridos por estruturas administrativas também bastante variadas, mesmo em relação a quadros semelhantes de problemas.

2. GESTÃO URBANA

2.1. CONCEITO

Gestão é um “modelo de administração de ações com objetivos de implementar políticas de planejamento, ordenamento e desenvolvimento que resultem no aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados à população em geral” (ORTH, 2003).

Para um melhor entendimento encontramos algumas formas de gestão pública:

- Estatizante - mediante controle total dos órgãos públicos;
- Privatizante - empresas privadas com controle sobre os serviços públicos;
- Mista - quando ocorre a simbiose entre os setores públicos e privados em relação a administração dos serviços públicos;
- Modelos de gestão pública:

a) Descentralizado ou centralizado

b) Participativo ou político

Para se entender a dimensão da gestão urbana, se faz necessário, algumas definições, tais como:

Perimetro urbano - Limite legal da área urbana de uma cidade estabelecida por lei municipal, onde a gestão se faz pela administração do poder executivo local.

Vazios urbanos - São áreas inseridas na malha urbana, atendidas por serviços urbanos e não utilizados. São frutos de especulação imobiliária.

Áreas públicas - São as ruas (logradouros), passeios, praças, parques municipais (áreas de preservação ambiental), etc.

Áreas privadas - São os lotes de propriedade privada (áreas residenciais, comerciais, industriais, etc).

A gestão urbana implica, primeiramente em uma máquina administrativa, ou seja, espaços físicos, equipamentos e recursos humanos tudo organizado em instituições. Em segundo lugar, implica em serviços básicos, tais como saneamento básico, educação, saúde, habitação, lazer e e circulação e transporte, segurança, energia entre outros. Em terceiro lugar, para que esses serviços e instituições possam servir corretamente essas demandas de maneira eficiente as suas finalidades é necessário viabilizar a arrecadação de recursos financeiros, utilizando a legislação como suporte e permeando de legalidade os atos administrativos.

A complexidade desses aspectos é proporcional a complexidade da vida de cada cidade, e é a causa das confusões teóricas e dos problemas práticos de qualquer gestão pública.

A qualidade de vida hoje das pessoas deve passar pelas questões ambientais associadas com preocupações que não podem deixar de envolver os estudos sobre urbanização, bem como os processos de gestão das cidades (concentrações humanas que alteram a paisagem natural).

Para compreender o que é qualidade ambiental urbana é necessário se definir meio ambiente e meio ambiente urbano.

Por meio ambiente, de uma forma geral, entende-se como o habitat dos seres vivos, ou o espaço físico que envolve e delimita as diversas formas de inter-relações entre estes e os seres não vivos.

De acordo com a Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981 que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de aplicação, meio ambiente é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permitem abrigar e reger a vida em todas as suas formas

O meio ambiente pode ser natural ou não. O não natural é aquele afetado pelas ações antrópicas (intervenção do homem). Assim, as cidades são um meio ambiente construído pelo homem e como tais são as paisagens alteradas do ambiente natural.

A principal diferença entre um ambiente urbano e um meio ambiente natural é aquela em que existe no urbano um adensamento de pessoas e de construções que fazem parte dos processos sociais urbanos. Portanto, as cidades são o resultado das alterações provocadas pelo homem nos ecossistemas naturais e se caracterizam como um ambiente de concentração coletiva (populacional) e transformação da paisagem natural para fins de adequação da vida humana.

A qualidade ambiental pode ser definida como as adequações dos recursos naturais voltados as condições favoráveis à vida dos seres que habitam um mesmo ambiente. Deve estar condicionada ao desenvolvimento sustentável que atende as necessidades do homem atual sem comprometer a capacidade das gerações futuras. Sem pensar em sustentabilidade, hoje em dia, dificilmente as cidades conseguirão reverter a situação caótica que alterações ambientais apresentam como tendência futura (como a diversidade biológica e as catástrofes provocadas pelos desequilíbrios climáticos e dos ecossistemas).

O desenvolvimento sustentável passa pela utilização racional dos recursos naturais, de forma a permitir sua reposição e realimentação com o fim de preservá-los, o que exige uma política integrada sobre as questões ambientais incluindo neste contexto aquelas relativas aos processos de urbanização.

Residindo e fazendo parte da natureza, o homem se vê atualmente obrigado a planejar proteger, intervir e

gerir (gerenciar, administrar, regular, etc) bem os recursos naturais fundamentais (água, solo, fauna e flora), com vistas a composição ideal do espaço urbano.

De acordo com DEGREAS (1992), a natureza se transforma de acordo com as influências históricas, culturais, e tecnológicas do homem, refletindo por consequência um momento da sociedade através dos sistemas climáticos, naturais e sociais.

Segundo MELLO (1994), as cidades estão estressando severamente o ecossistema global necessitando cada vez mais de matéria prima, energia e desenvolvimento econômico para superar os problemas econômicos e sociais básicos.

A forma como se enfrenta os atuais problemas ambientais nos grandes centros urbanos indica a urgência de mudanças nas regras que dirigem a relação do homem com o seu ambiente (natural ou construído), obrigando principalmente os governos ou agentes gestores das cidades revisarem o conceito de crescimento econômico e das estratégias adotadas na sua condução. Isto implica também assumir que os problemas ambientais estão associados aos problemas urbanos.

2.2. DEMANDAS DA GESTÃO PÚBLICA

A gestão pública visa atender a demanda em serviços públicos e envolve as atividades inerentes a:

- Abastecimento de água, luz e telefonia;
- Circulação e transportes;
- Comunicações;
- Coleta de esgoto e lixo;
- Controle do uso e ocupação do solo;
- Saúde, cemitérios e funerais;

1. Educação, cultura, esportes;

- Segurança e Justiça;
- Habitação popular;
- Feiras e mercados

Existe uma demanda crescente pelos serviços públicos, tendo como um dos principais fatores a expansão das cidades causada pela explosão demográfica e em contrapartida a incapacidade da municipalidade de dispor de recursos financeiros e técnicos próprios suficientes para expandi-los.

2.3. PLANEJAMENTO X GESTÃO

Planejamento é o fato de gerir o espaço urbano de forma pensada globalmente e não de forma improvisada e isolada, além disso, visa organizar o território, as atividades e as populações. Posto isto, a gestão urbana deve garantir o funcionamento de uma cidade nos seus quatro aspectos principais: habitação, trabalho, lazer e circulação. Considerando que algumas de nossas cidades estão cada vez recebendo mais pessoas, essa tarefa não é nada fácil, esse agravamento dos problemas urbanos é hoje uma preocupação tanto nas economias avançadas como nas subdesenvolvidas. Sendo que o desenvolvimento urbano é um fenômeno complexo, com múltiplas implicações econômicas, sociais, políticas e culturais.

Assim, planejamento é um processo constante e ininterrupto, tecnicamente fundamentado, orientado por políticas públicas apoiado em dados e informações, visando organizar o território, as atividades e as populações conforme as teorias urbanas, sociais, econômicas e administrativas vigentes. Compreende as seguintes etapas: pesquisa (coleta de dados e informações), análise (divisão em partes...), diagnóstico (avaliação do conjunto em partes), prognóstico (projeção do diagnóstico = criação de cenários futuros), proposições (elaboração do plano = documento com metas, diretrizes e programas), legalização (aprovação pelo legislativo municipal), implantação progressiva do plano, acompanhamento e controle progressivo do plano e atualização.

Percebesse algumas dificuldades na diferença entre planejamento e gestão, visto que é necessário conhecer a realidade para poder gerir, como pode ser percebido nos dizeres da Profª Dora Orth "TODA A CIDADE É GERIDA, MESMO QUANDO NÃO É PLANEJADA".

Ao longo de toda a história do homem, este busca definir um ideal de cidade e com a industrialização, que trouxe reflexos benéficos sobre o cultivo de alimentos, contudo muitas pessoas voltaram-se para as cidades na busca de melhores condições de vida, provocando um crescimento rápido e desordenado na

maioria das cidades, e foi apenas no início do século XX que se começou a falar de urbanismo, principalmente no sentido de ciência que realiza o estudo de questões urbanas.

Com o urbanismo, vieram os primeiros planos, dando progressivamente forma as teorias de planejamento. A gestão urbana passou pouco a pouco a um segundo plano, como se fosse consequência do planejamento. Essas confusões ficaram restritas mais a nível teórico do que prático, já que a gestão de uma cidade continua se fazendo independente do seu planejamento ou não.

3. GESTÃO FINANCEIRA

3.1. CONCEITO

A gestão de uma cidade é uma atividade extremamente custosa e para viabilizá-la, a administração pública necessita de mecanismos de captação de recursos, ou seja, receitas para o financiamento das atividades urbanísticas e de manutenção, ou seja, as despesas. As finanças públicas podem assim ser classificadas em um primeiro momento em receitas e despesas.

Existem as receitas correntes advindas da arrecadação de tributos de competência municipal, tais como os impostos (ISS, IPTU, ITBI), as taxas e contribuições de melhoria, de transferência estadual, o principal item é o ICMS e de transferência federal do FPM (IRF e IPI). Existem também as receitas de capital que são provenientes de operações de crédito, alienação de bens e direitos, transferências recebidas.

Da mesma forma existem as despesas corrente e de capital. As despesas correntes são aquelas realizadas pela Administração pública, quer seja direta ou indireta, para a manutenção e o funcionamento dos órgãos que a constituem e dos serviços anteriormente criados. Podem se subdividir em despesas de custeio e transferências correntes (dívidas, fundos, inativos, etc). As despesas de capital são todas as dotações que contribuem para o acréscimo do patrimônio público, seja físico ou financeiro, da administração direta ou indireta, ou seja, são as transferências de capital, incorporações de propriedade de bens e amortização da dívida pública contratada. Podem se subdividir em investimentos em obras e instalações, precatórias ou em inversões financeiras, como por exemplo, aquisição de imóveis, concessão de empréstimos, etc.

Com a Constituição de 1988, os municípios brasileiros tiveram um fortalecimento financeiro, que se deu principalmente com a ampliação das transferências federais (de 17% para 22,5%) e estaduais (20% para 25% e mais a ampliação do ICMS).

3.2. FORMAS DE ARRECADAÇÃO

Temos, basicamente três formas de arrecadação de recursos financeiros pela municipalidade, os advindos da arrecadação direta de impostos, taxas e contribuições de melhoria, os advindos das transferências estaduais e os advindos das transferências federais.

Antes de adentrarmos ao tema em si, cumpre ressaltar que o conceito de tributo está expresso no artigo 3º do Código Tributário Nacional, e que este, é gênero do qual pertencem as seguintes espécies: IMPOSTOS, TAXAS e CONTRIBUIÇÕES DE MELHORIA (segundo reza o artigo 5º do mesmo diploma legal). Para a maioria da doutrina, inclui-se ainda, em tais espécies, as CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS e o EMPRÉSTIMO COMPULSÓRIO, que apesar de não estarem expressamente classificados como tributos, estão subordinados às mesmas normas gerais do Direito Tributário, além de estarem previstos no capítulo constitucional que trata dos tributos (“Do Sistema Tributário Nacional”).

Feitas tais considerações, e visto que as taxas são espécies de tributos, passemos a analisar sucintamente, as principais diferenças entre o Preço Público ou tarifa e tributo (que na forma de TAXA, se aproxima mais estreitamente das tarifas).

Os tributos são receitas derivadas (se originam do patrimônio dos particulares) obtidas mediante prestação compulsória, já que é decorrente de lei. Por outro lado, as tarifas são tidas como receitas originárias (derivam-se da exploração econômica do patrimônio do Estado, agindo como se particular fosse) obtidas mediante acordo de vontades.

Por fim, insta dizer que aos “olhos” do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, o que distingue a taxa do preço público é a compulsoriedade da primeira e a facultatividade deste último. Senão vejamos o teor de sua Súmula 545:

“Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que as instituiu”.

Os recursos arrecadados diretamente pela municipalidade se dividem em impostos de sua competência, taxas e contribuições de melhoria. Os impostos de competência dos municípios são: Imposto sobre Serviços – ISS; Imposto sobre propriedade territorial urbana – IPTU e o Imposto sobre transmissões de bens imóveis *inter vivos* – ITBI.

Temos ainda, os advindos das transferências estaduais e os advindos das transferências federais.

3.3. LEGISLAÇÃO

A Constituição de 1988 trouxe um fortalecimento financeiro para os municípios ao aumentar as alíquotas de transferência devidas pelos Estados e pela União aos municípios.

O IPTU deve obedecer ao princípio da capacidade contributiva, nos termos do precitado art. 145, § 1.º, da CF/88 e para isso, deve ser progressivo. Esta é uma progressividade fiscal, de observância obrigatória. Mas há uma outra progressividade do IPTU - chamada progressividade extrafiscal - que tem dado margem a vivas controvérsias.

O § 1.º do art. 156 da CF prescreve que o IPTU “poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade”. E a função social da propriedade é revelada pelo plano diretor do Município, conforme estatui o art. 182, § 2.º, da Constituição Federal (“a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais da ordenação da cidade expressas no plano diretor”).

Ressaltamos que o § 1.º do art. 156 da Constituição Federal nada tem a ver com o princípio da capacidade contributiva, e deve ser obedecido, independentemente da obediência ao princípio da capacidade contributiva. O § 1.º do art. 145 e o § 1.º do art. 156, ambos da Constituição, não se excluem; antes, se completam; os dois convivem harmonicamente.

O que estamos tentando significar é que o princípio da capacidade contributiva, no IPTU, não se revela no § 1.º do art. 156 da Carta Magna. O princípio da capacidade contributiva, também no IPTU, revela-se no já mencionado art. 145, § 1.º, sempre da Carta Magna. O IPTU não depende da edição de nenhum plano diretor para ter caráter pessoal e ser graduado de acordo com a capacidade econômica do contribuinte.

São coisas diferentes que alguns, muito a propósito, tentam coligar. De que modo? Simplesmente dizendo: enquanto não houver um plano diretor, as alíquotas do IPTU têm de ser as mesmas (tanto para o proprietário do imóvel suntuoso, localizado em bairro estritamente residencial, como para o proprietário de imóvel modestíssimo, localizado em bairro da periferia). São idéias muito do agrado das elites, mas que - segundo cremos - não encontram apoio na Constituição.

O que a Constituição quer é que, além de obedecer ao princípio da capacidade contributiva, o IPTU seja progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade. Em outras palavras, além de obedecer a uma progressividade fiscal (exigida pelo § 1.º do art. 145 da CF) o IPTU deverá obedecer a uma progressividade extrafiscal (agora nos termos do § 1.º do art. 156 da CF). Só a progressividade extrafiscal depende da edição do plano diretor, que vai indicar qual a função social da propriedade.

Atualmente, o imposto de transmissão de bens imóveis *inter vivos*, que se denomina simplesmente de ITBI, tem sua fonte na Constituição, no já mencionado art. 156, inciso II.

A Lei Complementar que trata do ITBI, nos termos em que exige o art. 146, III, *a*, da Constituição, é, por recepção, o Código Tributário Nacional (Lei 5.172, de 25.10.66), que regula este tributo em seus artigos 35 a 42. Convém observar que o CTN foi editado sob a égide da Constituição de 1946 e suas emendas, época em que estava vigente o ITBI unificado com o Imposto de Transmissão *Causa Mortis*. Por esta razão, os arts. 35 a 42 tratam dos dois impostos simultaneamente, cabendo ao intérprete identificar os dispositivos que se referem a um e a outro imposto.

Em termos de legislação ordinária o ITBI, sendo da competência dos Municípios, tem legislação própria para cada um deles.

Sancionada pelo Presidente da República em 31 de julho último, a Lei Complementar nº 116/03 institui e consolida toda a legislação concernente ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS, até então vigente. A nova norma manteve alguns institutos já consagrados no Decreto-lei 406/68. Inegavelmente, como tudo na vida tende a evoluir, trouxe também inovações quanto à responsabilidade dos contribuintes, domicílio tributário, regime de recolhimento das chamadas sociedades simples (nomenclatura adotada pelo novo Código Civil para se referir às sociedades civis), etc.

Já no artigo primeiro da lei nova, o legislador federal entendeu por bem considerar a incidência do ISS mesmo que a atividade do contribuinte não seja preponderantemente a de execução de serviços. Com

isso, apesar de existirem sólidos posicionamentos em contrário, alguns lastreados até mesmo na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, entendemos que superada está a distinção feita entre a preponderância da função realizada pelo contribuinte para se fixar incidência do ISS ou do ICMS.

4. Serviços públicos

4.1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

São todos aqueles serviços essenciais que garantem a infraestrutura e a vida nas cidades. Os serviços públicos devem ser fornecidos em quantidade suficiente e com qualidade adequada para atender a população.

O crescimento da economia está diretamente dependente da expansão dos serviços públicos. Quando a administração pública "terceiriza" partes de sua responsabilidade pela prestação de serviços à população ou pela realização de obras públicas, abrem-se a empresas de todos os portes e tamanhos oportunidades de negócios, que podem ser bastante atraentes.

Toda empresa interessada em disputar uma fatia do conjunto de serviços e obras "terceirizados", precisa saber como o sistema funciona, nos seus aspectos empresariais, administrativos e jurídicos. Do ponto de vista jurídico, qual a diferença, por exemplo, entre concessão e permissão?

Oferecemos, aqui, para sua melhor compreensão, noções básicas da licitação em concessões ou permissões de obras e serviços públicos:

A Constituição Federal do Brasil (artigos 37, inciso XXI, e 175) estabelece que, ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas pela administração pública (direta, indireta ou fundacional) de qualquer dos Poderes (da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios), mediante processo de licitação pública.

A licitação - que tem como modalidades a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso ou leilão (Lei 8.666, art. 22) - deve assegurar igualdade de condições a todos os participantes, fixar exigências de qualificação técnica e econômica e manter as condições efetivas de proposta.

Todo o processo deve, assim, obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, e atingir os fins precípuos de garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Nesse contexto, com o intuito de regulamentar a disposição constitucional, instituir normas para licitações e contratos da Administração Pública e outras providências, foram editadas as Leis Federais 8.666/93, 8.883/94 e, mais recentemente, a 8.987/95, que tratou especificamente sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, mas não abrangeu os serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagem.

Concessão de serviço público - é, basicamente, o contrato administrativo formal (firmado mediante licitação, na modalidade de concorrência), que tem como objetivo a delegação da execução de um serviço do Poder Público ao particular, que se remunerará dos gastos com o empreendimento e dos ganhos normais do negócio, através de uma tarifa cobrada aos usuários.

Permissão de serviço público - é ato simples, discricionário e precário, de delegação unilateral do Poder Público, que poderá a qualquer tempo cassar ou impor novas condições ao permissionário.

No entanto, há que se destacar que o ordenamento brasileiro impede a concessão ou permissão de determinados serviços considerados de exclusividade da União Federal (art. 21, inciso XI da Constituição Federal). São eles:

- Serviços telefônicos, telegráficos, transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações;
- Serviços nucleares de qualquer natureza;
- Pesquisa, lavra, enriquecimento e reprocessamento, industrialização e comércio de minérios nucleares e seus derivados.

Da mesma forma, foram definidos, no artigo 21, inciso XII da Constituição Federal, os setores que poderão ser explorados pela União Federal, de forma direta ou mediante autorização, concessão ou permissão. São eles:

- Os serviços de radiodifusão sonora, de sons e imagens, e demais serviços de telecomunicações;

- Os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;
- A navegação aérea, aeroespacial e infra-estrutura aeroportuária;
- Os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território;
- Os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; e os portos marítimos, fluviais e lacustres.

Com efeito, o Poder Público, a fim de desencadear o processo que objetive a concessão ou a permissão, publicará ato justificando a conveniência da respectiva outorga e já definindo objeto, área e prazo. Subseqüentemente, publicará o edital de licitação - nos termos das Leis Federais 8.666/93, 8.883/94 e 8.987/95 (art. 18) - e, no caso da concessão, sob a modalidade da concorrência.

Os interessados habilitar-se-ão com a apresentação de documentação relativa à habilitação jurídica, qualificação técnica e econômico-financeira e regularidade fiscal, sendo permitida, caso o edital assim disponha, a participação de empresas em consórcio. Habilitados, os licitantes apresentarão suas propostas atendendo aos requisitos preestabelecidos no edital e qualquer pessoa poderá obter certidão sobre atos, contratos, decisões ou pareceres relativos à licitação ou às próprias concessões ou permissões.

O julgamento adotará, conforme o ato convocatório, os critérios de menor valor da tarifa do serviço a ser prestado, ou da maior oferta, pela outorga da concessão, nos casos de pagamento ao poder concedente ou os dois critérios, conjuntamente, de forma que havendo igualdade de condições entre os participantes será dada preferência à proposta apresentada pela empresa brasileira.

4.2. SANEAMENTO BÁSICO

São indiscutivelmente os serviços mais importantes, pois devem garantir a qualidade (salubridade) da vida no ambiente urbano das cidades.

O saneamento básico é definido como um conjunto de ações que visam controlar doenças transmissíveis ou não, além de propiciar conforto e bem estar. Portanto, está vinculada diretamente as condições de saúde e vida da população, caracterizando-se como um direito do cidadão. Esses serviços tendem a ser sistemas complexos e proporcionais ao tamanho da cidade (área e população), e são constituídos por:

- Abastecimento de água potável para consumo humano¹ (sub-sistemas - captação, adução, reservação, tratamento e distribuição). A captação pode ser feita a grande distancia da cidade a ser abastecida, ou localmente, quando existem recursos hídricos adequados em termos de qualidade e quantidade, cujas fontes de água são superficiais (nascentes, rios e lagoas) ou subterrâneas (poços que buscam a água em lençol freático). A adução é o sistema que leva a água do local da captação ate os reservatórios localizados de forma estratégica onde a água é tratada para posterior distribuição aos usuários (residências, industrias , etc).i
- Esgoto Sanitário (coleta, tratamento e disposição final). A coleta e tratamento de esgoto podem ser feitos por sistemas individuais ou coletivos. Os sistemas individuais são fossas e sumidouros localizados no mesmo lote da edificação (residências, hotel, restaurante, hospital, etc.) e atendem as necessidades quando ass densidades populacionais são baixas e as condições geotécnicas do solo são apropriadas. Geralmente é a solução adotada no inicio de uma implantação urbana, devendo ser progressivamente substituída por sistemas coletivos. Os sistemas coletivos são formados por uma rede de coletas (por gravidade e com estações de recalque quando necessário) que leva o esgoto até as estações de tratamento, quando existe um tratamento, para depois devolve-lo a natureza (rios, aterros,...). As formas de tratamento de variam em função das propriedades do esgoto e a eficiência também é variável.
- Resíduos sólidos (coleta, transporte, reciclagem e disposição final). Envolve os serviços de coleta sistemática do lixo nas áreas urbanizadas e sua disposição em local previamente definido. A escolha do local deve obedecer a critérios técnicos ligados a geotecnia local e ao comportamento das águas, isto porque pode ser uma fonte importante de poluição. Os sistemas um pouco mais complexos envolvem subsistemas de coleta integrada e/ou seletiva, separação ou triagem, tratamento (incineração, compactação. decomposição orgânica, etc) e destinação final (local de despejo)

¹ CASAN – Companhia Catarinense de Águas e Saneamento. Sociedade de economia mista, com o objetivo de coordenar o planejamento e executar, operar e explorar os serviços públicos de esgotos e abastecimento de água potável, bem como realizar obras de saneamento básico, em convênio com municípios do Estado;

- Drenagem Urbana (coleta de águas pluviais, manutenção de cursos d'água de pequeno, médio e grande porte e contenção de encostas). A drenagem pluvial é um sistema existente nos sítios físicos naturais. A ocupação desses sítios pelo homem normalmente altera esses sistemas, devendo ser reconstituídos por obras de engenharia e sua adequação junto as transformações do sítio urbanizado e em constante evolução é o principal desafio desse sistema. Os problemas resultantes são os alagamentos pontuais ou inundações em época de chuvas torrenciais que podem comprometer sobremaneira as condições de salubridade do ambiente urbano, principalmente quando é utilizado a mesma rede de coleta para drenagem e esgoto.
- Controle de vetores de doenças (combate aos agentes transmissores e causadores de doenças como dengue, malária, elefantíase, xistosa e doença de chagas). O serviço de controle de vetores se relaciona com os animais e insetos transmissores de doenças (ratos, mosquitos, etc). Vale destacar que quando os serviços de saneamento básico são atendidos a contento o serviço de controle de doenças se torna bem menor, embora jamais dispensável, principalmente em regiões de clima quente e úmido..
- Saneamento da habitação (instalações de saneamento domiciliares e melhoria da habitação).
- Educação sanitária e ambiental

A qualidade de vida das populações passa pelo saneamento básico adequado, evitando doenças tanto pelo consumo de água potável como pela destinação dos dejetos. Ter acesso a água potável e condições de se livrar dos dejetos de forma concreta são condições básicas para uma vida saudável. Em áreas urbanas, onde a concentração populacional é expressiva, essa condição passa a ser uma questão coletiva de grande importância na gestão da comunidade.

4.3. CIRCULAÇÃO

As vias de circulação são os primeiros traços de uma cidade. São através delas que os homens ocupam os espaços urbanizando-os progressivamente. Essas vias podem ser terrestres (rodoviárias, ferroviárias, ciclistas, pedestres), aquáticas (rios, lagos, mares ou canis) ou aéreas.

Para cada grupo de vias, existem várias modalidades de transporte – carros, ônibus, barcos, navios, aviões, helicópteros. A adequação das vias com os meios de transporte devem ser feitas em vista das naturezas e volumes de cargas (pessoas e objetos), dos tempos de percursos e dos custos.

Com o Mercosul temos que também falar de livre circulação de pessoas, o fluxo migratório entre os Estados-participantes normalmente provoca dificuldades de caráter econômico. Se ocorre um movimento de pessoas muito grande de uma cidade a outra, isso pode ocasionar conseqüências econômicas.

4.4. TRANSPORTE

Além das vias, o sistema de circulação compreende estacionamentos, terminais e pontos de parada para os veículos de transporte de pessoas e de objetos, além de postos de abastecimento e manutenção dos veículos, sinalização e fiscalização do trânsito.

Segundo a ANTP - Associação Nacional de Transportes Públicos, mais de 75% da população brasileira reside hoje em áreas urbanas. A maioria depende do transporte público para deslocar-se.

As dificuldades no transporte de pessoas (dificuldade presente também no deslocamento de mercadorias), aliadas ao trânsito e à poluição cada vez mais intensos, tendem a agravar-se na medida que a urbanização prossegue e a economia cresce. Ou seja, quando se discute política de transporte se discute política econômica, política ambiental e qualidade de vida. Enfim, discute-se políticas públicas, com toda carga passional que este tipo de debate proporciona.

Por outro lado, as formas de ocupação e uso do solo urbano, motivadas por um processo interativo de iniciativas públicas e privadas, resultam na implantação de empreendimentos econômicos e comerciais, obras, serviços e assentamentos populacionais. Em grande parte, determinam a organização e o funcionamento do sistema de transporte urbano.

Todas estas formas de ocupação e uso do solo, assim como as regras de funcionamento dos vários sistemas de transporte, estão normalizadas. Estas normas, federais, estaduais ou municipais, nem sempre são rigorosamente cumpridas. Estes descumprimentos, sejam por fundamentos justos ou injustos, provocam constantes desencontros no planejamento urbano, e acabam por conduzir o intérprete da norma a paradoxos cada vez mais complexos.

Isto ocorre a todo instante: são áreas preservadas de proteção aos mananciais que têm construções irregulares, são lotes urbanos que não foram devidamente aprovados, são construções que nunca obtiveram alvará, são transportadores que não detêm titulação adequada; a lista é imensa.

4.5. ENERGIA

É um serviço essencial nos tempos modernos, e sua quantidade e custo são fatores de competitividade econômica. As fontes de energia podem ser variadas (nuclear, hidroelétrica, termoelétrica, eólica, "maremotrice") e seu transporte atualmente pode ser feito por grandes distâncias.

4.6. COMUNICAÇÃO

Formular a política de comunicação social do governo municipal é tarefa da Secretaria Municipal de Comunicação e Informação Social. São suas atribuições legais dar suporte à Prefeita em todas as questões relativas à comunicação do governo com os munícipes, implantar programas e ações que dêem acesso à população aos serviços e informações da Prefeitura, bem como estabelecer um canal permanente entre a administração municipal e os mais variados órgãos de imprensa.

4.7. SEGURANÇA

Os serviços de segurança englobam desde os sistemas de prevenção de crimes e acidentes, de controle do trânsito e de eventos públicos, até os sistemas de julgamento e penalização. Estes sistemas são atendidos pelas polícias militares e civis; pelas polícias rodoviárias; pelos corpos de bombeiros; por agentes da defesa civil; e contam com equipamentos variados como delegacias, presídios, postos rodoviários e fórum judiciário; trabalhando em parcerias ou de forma complementar. Podem ser federais, estaduais e municipais.

A base legal que disciplina a organização e competências da Segurança Pública encontram-se na Constituição Federal de 1988, conforme o artigo 144:

"A segurança pública é dever do Estado e direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio."

4.8. EDUCAÇÃO, CULTURA, ESPORTES E SAÚDE

Os serviços Educação, Cultura, Esportes e Saúde são de natureza social e são sistemas que não englobam redes físicas, mas equipamentos distribuídos espacialmente pela cidade (hospitais, postos de saúde, farmácias, escolas, creches, ginásios de esportes, clubes, igrejas). A qualidade desses serviços garante o dinamismo de uma cidade em termos de uma evolução positiva (expansão e/ou modernização).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando que a natureza de uma discussão sobre os problemas da gestão urbana no Brasil contemporâneo não depende apenas da existência objetiva dos problemas, mas também do olhar de quem os vê, ou seja, não somente a percepção do que possam ser as soluções, mas até mesmo o entendimento de quais são os reais problemas e as relações entre eles.

Assim, a questão seria a seguinte: o que entender efetivamente por gestão? Não se deve imaginar, como alguns imaginam, que o termo gestão possa ou deva substituir o termo planejamento, que passa a ser associado a valores negativos como rigidez tecnocrática, conservadorismo, etc. Isto não faz sentido. Gestão e planejamento são duas coisas diferentes; a primeira não é melhor ou mais "moderna" que o segundo, nem pode substituí-lo. A gestão é a administração dos recursos (de todos os tipos) e dos problemas aqui e agora (presente e futuro de curto prazo); o planejamento é a preparação para o futuro (de médio e longo prazos, sobretudo), com o objetivo de evitar ou minimizar problemas e melhor explorar potencialidades. Mesmo em uma era de imediatismo e de dificuldades de planejamento no setor público, não é sensato abrir mão de se pensar também o planejamento. Gestão e planejamento urbanos devem ser concebidos e implementados de modo integrado.

Outro ponto relevante, o qual está longe de ser trivial é a finalidade da gestão urbana, assim como a do planejamento, é proporcionar um autêntico desenvolvimento urbano e este último não deve ser entendido como (meramente) modernização do espaço da cidade, muito menos como expansão urbana; desenvolvimento urbano é um processo (infinito) de conquista de melhor qualidade de vida para a maior

parcela possível da população e, simultaneamente, de maior justiça social, conforme pormenorizadamente discutido em SOUZA (1998 e 2000a). Aspectos estritamente econômicos (como o crescimento do produto) só são importantes na medida em que contribuam para o atendimento dos objetivos básicos acima enunciados; sua importância não é intrínseca, e sim puramente instrumental. Por outro lado, a participação popular voluntária no planejamento e na gestão (no processo orçamentário, na elaboração de planos e políticas públicas etc.) deve ser vista como algo crucialmente relevante: a introdução consistente de elementos de democracia direta, além de serem importantes em si mesmos (direito de participar, maior liberdade como fonte de maior auto-estima), certamente contribuirá para maior transparência e, eventualmente, para menor corrupção, menos clientelismo, menos desperdício e redução dos níveis de desigualdade sócio-espacial.

Constata-se o óbvio: não faltam problemas para os gestores e planejadores enfrentarem nas cidades brasileiras contemporâneas. Se alguns dos problemas clássicos, como o rápido crescimento demográfico, perde importância em muitos lugares, como nas metrópoles mais antigas, especialmente nas metrópoles nacionais (mas não em muitas cidades médias, que continuam crescendo a taxas médias anuais muito elevadas), por outro lado, uma gama de novas questões se apresenta. Alguns problemas são, a rigor, velhos conhecidos, mas que, por uma ou outra razão, passaram a ter, menos ou mais recentemente, características novas; outros, como a problemática sócio-espacial que gira em torno do tráfico de drogas, são, ao menos para efeitos práticos, problemas novos (o que não quer dizer que se está pensando que o tráfico de drogas, em si, é uma realidade recente, dos últimos vinte anos!).

Tomado em conjunto, se está diante de um elenco respeitável de desafios para a gestão e o planejamento. Entretanto, não só a forma e a intensidade de manifestação de cada problema, mas também a capacidade de eles serem enfrentados com algum sucesso no nível local, varia enormemente entre regiões e cidades em um país tão incrivelmente heterogêneo como o Brasil. Em alguns casos, uma postura otimista, dentro do médio prazo (próximos anos, no âmbito da atual administração), é bastante razoável e defensável. Em outros casos, diversamente, é difícil, ainda que sem se entregar à resignação, evitar um certo pessimismo (e, como diz um bem-humorado ditado polonês, um pessimista é apenas um realista bem-informado).

Finalmente, conforme os dizeres da Prof^a Dora Orth é necessário conhecer a realidade para poder gerir e para uma boa gestão a administração municipal deve ter necessária e obrigatoriamente informações importantes sobre: espaço físico (relevo, clima, vegetação, hidrografia, solos ecossistemas; sobre a população (número de habitantes, faixa etárias, classes sociais, nível educacional, condições de habitação e trabalho, atividade profissional e endereços de residências); sobre as atividades econômicas (número de empresas e de empregos, natureza das atividades, produtos e receitas geradas e endereços); sobre os serviços públicos - redes de águas (pluviais e potáveis), rede de esgotos sanitários, redes de energia elétrica, telefonia e iluminação pública, equipamentos, procedimentos e orçamentos; e sobre a máquina administrativa (órgãos e instituições, recursos humanos, materiais, financeiros e regulamentações (portarias e legislação), cujas informações devem ser apresentadas na forma de produtos gráficos e descritivos, quais sejam: produtos gráficos (cartas/mapas) e produtos descritivos (relatórios, comentários, laudos técnicos, textos, tabelas, gráficos, listas, etc), os quais são originários de diversas fontes de dados tais como censos e pesquisas estatísticas do IBGE e outras fontes (IPEA), fotos aéreas, ortofotos e imagens (levantamentos aerofotogramétricos, imagens orbitais e não orbitais = sensoriamento remoto); de cartas cadastrais (básicas e temáticas) nas escalas usuais de 1: 25.000, 1: 10.000, 1:5.000, 1: 2.000 e 1:1.000; e de cadastros (fiscal, Imobiliário, sócio econômico,...).

O conjunto de cartas e mapas cadastrais devem compreender:

a) A carta base = base cartográfica atualizada contendo a topografia (curvas de nível e pontos cotados), rede hidrográfica (rios e afluentes), rede viária (ruas, estradas e obras de arte), toponímia e outros elementos da paisagem;

b) As cartas temáticas = divisão administrativa (áreas urbanas, distritos, bairros), aspectos físicos naturais (morros, dunas, declividades, vegetação), uso e ocupação do solo urbano (residenciais, comerciais, industriais, institucionais), padrões de ocupação do solo urbano (alta, média e baixa densidade), zoneamento de usos e ocupação predominantes (conforme Plano Diretor), sistema viário (vias principais, secundárias e locais), sistemas de abastecimento de água e drenagem pluvial, sistema de coleta de esgoto, sistemas de energia elétrica e telefonia, sistema de coleta de lixo, sistema de transporte coletivo, sistema de iluminação pública, sistemas de localização de equipamentos de estrutura pública (educação, saúde, cultura, esporte, laser, justiça, segurança e administração) e conter as plantas do cadastro imobiliário (quadras e lotes) e de valores genéricos (IPTU, ITBI).

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATALIBA, Geraldo. *Progressividade e capacidade contributiva.* In "V Congresso Brasileiro de Direito Tributário". Separata da Revista de Direito Tributário. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

CARRAZZA, Roque Antonio. IPTU: ainda a questão da progressividade. São Paulo: Complexo Jurídico. Damásio de Jesus, jun. 1997. Disponível em: www.damasio.com.br/novo/html/frame_artigo.Htm.

CONTI, José Maurício. O imposto sobre a transmissão de bens imóveis (ITBI): principais questões. Disponível em: www.buscalegis.ccj.ufsc.br

GABRIEL, Antônio Henrique. A nova Lei do ISS. Disponível em: www.buscalegis.ccj.ufsc.br

Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA). Demanda e oferta de serviços urbanos em cidades de porte médio no Brasil - Projeto DU-2. Brasília, 1987.

ORTH, Dora. Apostila didática - Gestão Urbana. Departamento de Engenharia Civil/UFSC. 2003.

ORTH, Dora. Apostila didática - Qualidade do Ambiente Urbano. Departamento de Engenharia Civil/UFSC. Revisada para 2003 III.

RATTNER, Henrique. Planejamento urbano e regional. 2ª ed. São Paulo: Ed. Nacional, 1978.

SOUZA, Marcelo Lopes de . Problemas de Gestão Urbana no Brasil Contemporâneo: Uma Panorâmica. Escola de Governo da Fundação João Pinheiro - Curso de Gestão Urbana e de Cidades. . Belo Horizonte, 14 a 25 de maio de 2001.

SOUZA, Marcelo Lopes de (1996): As drogas e a "questão urbana" no Brasil. A dinâmica sócio-espacial nas cidades brasileiras sob a influência do tráfico de tóxicos. In: CASTRO, Iná et al. (orgs.): Brasil: Questões atuais da reorganização do território. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

TOLEDO, Ana Helena Pompeu e CAVALCANTI, Marly (Organizadoras). Planejamento Urbano em debate. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

PLANO DIRETOR da Cidade de São Paulo/SP

http://www2.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/planejamento/plano_diretor/0004

Paulo: Cortez & Moraes, 1978.