

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA Santa Cruz do Sul: um caso em estudo

Hugo Thamir Rodrigues*

Introdução

Promulgada em 05 de outubro de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil trouxe grandes avanços quanto à questão municipal. Dentre os aspectos pontuados pela mesma, um dos que mais tem provocado discussões é, sem sombra de dúvidas, aquele referente à função social da propriedade urbana.

Por não definir, de forma clara e específica, como tal propriedade atinge sua finalidade social, preferindo remeter tal responsabilidade para os municípios, via elaboração de planos diretores, vaga no limbo o efetivo desejo da Assembléia Constituinte quando da feitura de tais mandamentos legais.

Optarão, os municípios, pela simplicidade e generalidade do parágrafo 2º, do artigo 182, da Constituição Federal; ou pela riqueza das posições doutrinárias, as quais, a partir de uma leitura mais ampla da citada constituição, oferecem reais avanços em prol da cidadania e da dignidade humana.

Tendo em vista as dúvidas sobre tal assunto, principiar-se-á este artigo fazendo-se uma análise da constituição pátria utilizando-se da mesma e de autores que em textos seus se referiram a tal assunto.

Cumprida esta primeira etapa, passar-se-á a um breve estudo sobre o tema *Plano Diretor*, de forma a que tal seja conceituado e caracterizado, verificando-se quais os objetivos a que deve o mesmo atender e os requisitos que devem ser obedecidos para sua boa e correta estruturação.

Vistas as noções necessárias sobre função social da propriedade, plano diretor e normatizações constitucionais a respeito de tais, entrar-se-á para a segunda parte do presente trabalho, qual seja, em um primeiro momento um pequeno histórico sobre a existência de planos diretores em Santa Cruz do Sul.

* Professor do Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Mestrando em Desenvolvimento Regional pela UNISC.

Superado este momento, será efetuada uma análise do plano diretor em questão quanto ao cumprimento do mandamento constitucional referente à função social da propriedade urbana, verificando-se de que forma foi definida tal questão ou, mesmo, se tal assunto passou em brancas nuvens.

Como ponto final de estudo, uma análise da utilidade da existência de planos diretores para o sistema capitalista (dentro da perspectiva da função social da propriedade), levando-se em consideração o fenômeno presente da globalização da economia e o ideal neoliberal que permeia as relações políticas e econômicas entre nações e internamente em cada uma.

Dentro de tal análise, verificar como se situa o plano diretor estudado, tecendo-se comentários sobre se os objetivos que o mesmo procura tem a ver com os interesses da comunidade em si, ou com os objetivos de terceiros interessados, utilizando-se de discurso aprazível à coletividade, mas visando facilitar atividades daqueles que se beneficiam do processo de globalização econômica.

Por fim, dentro da conclusão, a partir da condensação do que foi escrito, deixar uma verdade possível, chamando, pelo menos, a atenção do leitor para tal assunto, o qual, com certeza, é de extrema importância para o real desenvolvimento de uma comunidade, não apenas no aspecto econômico, mas também naqueles referentes à cidadania e à dignidade humana.

A Constituição de 1988 e a função social da propriedade humana

Reza o artigo 5º, inciso XXII, da Constituição da República Federativa do Brasil: “é garantido o direito de propriedade”.

Tal dispositivo, lido de forma isolada, pode deixar a sensação de que nada mudou. De que a propriedade continua sendo simples objeto do Direito Civil pátrio.

O inciso XXIII do mesmo artigo, entretanto, força uma leitura mais aprofundada e mais analítica de tal garantia. Diz tal inciso: “a propriedade atenderá sua função social”.

Pergunta-se então:

A garantia ao direito de propriedade é estendida a todas, ou somente àquelas que cumprem sua função social?

“O regime jurídico da propriedade tem seu fundamento na Constituição. Esta garante o direito de propriedade, desde que atenda sua função social. Se diz: *é garantido o direito de propriedade* (art. 5º, XXII), e *a propriedade atenderá sua função social* (art. 5º, XXIII), não há como escapar ao sentido de que só garante o direito da propriedade que atenda sua função social.” (SILVA, 1996, p. 262)

Vai mais longe o autor, frisando que tal direito não pode mais ser visto *como um direito individual nem como instituição do Direito Privado*. (id., p. 262)

Dando ênfase ao enunciado pelo artigo 5º, a constituição brasileira, em seu artigo 170, inciso III, diz:

“A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

III - função social da propriedade;”

A função social da propriedade, pelo exposto, mostra-se como uma determinação e como um princípio constitucional, revelando a importância que o legislador constituinte deu para tal matéria.

Deixe-se claro, porém, que tal concepção, mesmo não compactuando, por vezes, com os interesses do proprietário, não autoriza suprimir, via legislativo, o instituto da propriedade privada, bem como não socializa, apenas dá novo fundamento jurídico à propriedade, dentro de um sistema capitalista.

Viu-se até o momento, de forma bastante concisa, que deve a propriedade atender sua função social.

Pergunta-se:

O que é função social da propriedade?

“Afirmamos que o termo é um tanto vago, mas que, não obstante, ele encerra em si, inequivocamente, um conteúdo que o próprio Texto Constitucional não quis definir de maneira estática, exatamente por aceitar que a idéia de função social da propriedade é evolutiva. Ela muda

conforme se altera a própria estrutura da sociedade. Destarte, é o evoluir social que vai agregando requisitos de maior exigência no que diz respeito à função social da propriedade.” (Bastos & Martins, 1989, v. 2, p. 123)

Tal conceituação, embora elaborada com base na função social da constituição de 1969, parece bastante atual.

Quando a propriedade cumpre tal função?

Viu por bem, o legislador constituinte, determinar em separado o cumprimento de tal função, tendo de um lado a propriedade urbana; de outro, a rural.

Quanto à rural, tal não é tema do presente trabalho. Cabe apenas salientar que o artigo 186, da constituição nacional, trata de tal assunto.

Quanto à propriedade urbana, transcreve-se, abaixo, o parágrafo 2º do artigo 182 da mesma constituição:

“A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação expressas no plano diretor.”

Cumprir salientar que o plano diretor apenas é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, sendo considerado pela Constituição Federal como *instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana*.

Cabe, então, à população de cada município, via representação legislativa exercida pela Câmara Municipal, determinar sobre como e quando se dá o cumprimento da função social da propriedade urbana, através da apreciação, emendas, vetos e sanções, ao projeto elaborado pelo executivo municipal.

Saliente-se que tal determinação não é uma alternativa legislativa, mas sim uma obrigação constitucional. Não se tenha dúvidas de que o não cumprimento de tal, importa em inconstitucionalidade.

Não é fácil, com certeza, o trabalho dos poderes municipais. Atente-se, porém, ao que ensina Karl Renner, citado por José Afonso da Silva: “a função social da propriedade se modifica com as mudanças na relação de produção.” Some-se a isso o fato de ser a propriedade um princípio da ordem econômica brasileira, a qual tem por fim *assegurar a todos existência digna*. Dignidade esta

que é citada como fundamento constitucional, conforme artigo 1º, inciso III, e teremos um norte a ser seguido pelos edis municipais.

“O nosso regime filia-se de forma desenganada ao primado da propriedade. Contudo a sua fruição tem de se compatibilizar com fins sociais mais amplos. Não é simples estabelecer-se qual a aptidão que um determinado bem possui para a prossecução de interesses sociais. De qualquer sorte o interesse coletivo passa desse modo a fazer parte integrante do regime da propriedade individual.” (Bastos & Martins, 1990, v. 7, p. 23)

Neste sentido dispõe o art. 182, § 4º da CFB:

“É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.”

Trata-se, o plano diretor, de instrumento da maior importância, podendo servir, efetivamente, como elemento de desenvolvimento da cidade, determinando a função social de acordo com as especificidades de cada localidade, tendo-se como regra mestra a visão do coletivo, não dos individuais.

Alfredo Buzaid, *apud* José Cretella Júnior, ensina que “negando o direito subjetivo, a propriedade é considerada em sua função social, devendo o poder público regulá-la de modo que produza o melhor rendimento em benefício de todos.” (1993, v. VIII, p. 3967)

Exemplo esclarecedor do que é dito acima, é o direito de desapropriação que possui o poder público, o qual privilegia o direito público, deixando de lado o interesse individual isolado.

“Realmente, o grande princípio que informa a *desapropriação* é o de que o *interesse público* (social, coletivo, geral, de todos) prevalece sobre o interesse privado.” (Cretella Júnior, 1993, v. VIII, p. 3971)

Pedro Escribano Collado, *apud* Silva, ensina que a função social da propriedade urbana está alicerçada em um pressuposto básico, “qual seja o de que a atividade urbanística constituiu uma *função pública da Administração*”, o que implica que ela, a Administração, possui o poder de dizer de como se dará a ordenação da cidade, levando em conta, também, “a iniciativa privada e os direitos patrimoniais dos particulares”.

“É em relação à propriedade urbana que a função social, como preceito jurídico-constitucional plenamente eficaz, tem seu alcance mais intenso de atingir o *regime de atribuição do direito* e o *regime de seu exercício*. Pelo primeiro cumpre um objetivo de legitimação, enquanto determina uma causa justificadora da qualidade do proprietário. Pelo segundo realiza um objetivo de harmonização dos interesses sociais e dos privados de seu titular, através da ordenação do conteúdo do direito.” (Silva, 1995, p. 68)

Frise-se que o objetivo da correta visão de propriedade, via plano diretor, não visa o prejuízo de proprietários, embora subordine o interesse do indivíduo ao interesse da coletividade, como bem esclarece Spantigati, *apud* Silva:

“constitui um equilíbrio entre o interesse privado e o interesse público que orienta a utilização do bem e predetermina seus usos, de sorte que se pode obter, nos modos de vida e nas condições de moradia dos indivíduos, um desenvolvimento pleno da personalidade. Nesta construção está claro que o interesse do indivíduo fica subordinado ao interesse coletivo por uma boa urbanização, e que a estrutura interna do direito de propriedade é um aspecto instrumental no respeitante ao complexo sistema da disciplina urbanística.” (Silva, 1995, p. 68)

Cumprir lembrar que a função social da propriedade urbana, em um

Estado Democrático de Direito, mesmo obedecidas as características locais, somente terá legitimidade se cumprir os fundamentos e princípios estipulados pela Constituição Federal, a qual deixa explícito a necessidade de promover o bem de todos, a necessidade de reduzir desigualdades sociais e o imperativo de se buscar a dignidade da pessoa humana, dentre outros.

Noções sobre Plano Diretor

“É *plano*, por que estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados (ainda que, sendo plano geral, não precise fixar prazo, no que tange às diretrizes básicas), as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É *diretor*, porque fixa as *diretrizes* do desenvolvimento urbano do Município.” (Silva, 1995, p. 123-124)

Veja-se, pelo exposto, que um plano diretor bem pensado e construído, é fundamental para o desenvolvimento harmônico e organizado de uma cidade, uma vez que é através dele que se fixa as diretrizes que darão um norte à *construção* da mesma, possibilitando a visão de forma continuada, não apenas instantânea. A cidade é vista como um complexo em constante mutação no espaço e no tempo.

“O PD, como instrumento de atuação da função urbanística dos Municípios, constitui um *plano geral e global* que tem, portanto, por *função* sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando ao bem-estar da comunidade local.

Seus *objetivos* são *gerais e específicos*. São gerais: promover a ordenação dos espaços habitáveis do Município. Poderíamos, aliás, enunciar de modo mais geral esses objetivos do plano, dizendo que *seu objetivo geral* é o de *instrumentar uma estratégia de mudança no sentido de obter a melhoria da qualidade de vida da comunidade local*.

Os *objetivos específicos* dependem da realidade que se quer transformar. Traduzem-se em objetivos concretos de cada um dos projetos que integram o plano, tal como reurbanização de um bairro, alargamento de determinada via pública, construção de vias expressas, intensificação da industrialização de área determinada, construção de

casas populares, construção de redes de esgoto, saneamento de determinada área, retificação de um rio e urbanização de suas margens, zoneamento, arruamento, loteamento, etc.” (Silva, 1995, p. 124)

Salienta o mesmo autor, que o aspecto físico, o qual diz respeito à ordenação do solo, é o aspecto principal do plano diretor, bem como que tal ordenação deve ter em vista uma melhor qualidade de vida da população local. Tal posição impõe que o plano, como um todo, vislumbre o coletivo, devendo, quando imperioso, sonegar o interesse individual.

“O Planejamento urbano, nos termos da Constituição, “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, mediante, sobretudo, a promoção dos direitos fundamentais do cidadão: saúde, trabalho, moradia, lazer, meio ambiente ecologicamente equilibrado, saneamento básico e transporte coletivo.” (Ferreira, 1993, p. 241)

Ferreira, lembrando o Plano Diretor do Rio de Janeiro, traz a seguinte conceituação:

“O Plano Diretor constitui-se “num instrumento para que sejam produzidas as necessárias transformações da cidade, colocando-as a serviço de seus habitantes e criando um real espaço de cidadania”. Cidade, cidadania e cidadão são palavras formadas pela mesma raiz, por isso mesmo a grande identidade entre elas.” (Ferreira, 1993, p. 241)

“O Plano Diretor é uma lei programática.” Diz, ainda, Ferreira, no sentido de que o plano não deve ser visto como um pacote de leis, mas sim a lei da cidade, a qual deve comportar as diretrizes sobre o desenvolvimento da mesma. Desenvolvimento este em seu sentido amplo, uma vez que ainda ensina o mesmo autor: “Deve ser a lei da cidade, para o exercício da cidadania plena e para a dignidade do cidadão”.

Petrônio Braz ensina que o Plano Diretor é o instrumento que regula a *utilização do espaço urbano*, afirmando que sua primeira finalidade é evitar improvisações pelo crescimento das cidades e vilas, o qual tende a ser naturalmente desorganizado.

Quanto aos choques de interesses, é específico:

“Tem o parcelamento do solo urbano o objetivo de regulamentação, pondo o interesse coletivo acima do particular, evitando loteamentos inadequados, sem os requisitos mínimos de urbanização, com áreas reservadas às praças, jardins, edifícios públicos, escolas, hospitais e templos religiosos.” (Braz, 1996, p. 93)

Vistos conceitos e objetivos, saliente-se que a Constituição da República Federativa do Brasil, em seu artigo 182, § 1º, dá a direção para qualquer discussão a respeito de tal assunto:

“O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.”

Cumprir informar que o número de habitantes refere-se à cidade, não ao município. A cidade é a sede do município. Cumprir informar, ainda, que o papel do legislativo municipal se dá através da aprovação, permitindo-se a proposição de emendas. A elaboração do plano é de competência do executivo, o qual, tendo em vista a multidisciplinariedade do mesmo, deve se munir de técnicos de diferentes áreas, impedindo, por exemplo, choques entre a parte técnica e a jurídica.

“O Plano Diretor, enfim, deve ser a carta da cidade para cidadãos que possam viver com dignidade. Por isso “a preocupação de revestir o Plano Diretor de uma certa aura de respeito, colocando-o a salvo das investidas personalistas e interesseiras que possam prejudicar a sua legitimidade, enquanto definidor dos reais anseios da coletividade”.” (Ferreira, 1993, p. 242)

A fuga de tal rumo levará, indubitavelmente, à utilização do plano diretor como mero instrumento de satisfação de desejos isolados e restritos, em detrimento das necessidades da coletividade em seu todo.

Santa Cruz do Sul: um caso em estudo

Fundada em 1849, a colônia de Santa Cruz foi desbravada entre 1820 e 1840, contando com colonos vindos da Alemanha ou de outras regiões onde a colonização já ocorria há mais tempo.

“Reconhecendo o desenvolvimento da colônia, em 08 de janeiro de 1859, pela lei nº 432, o Governo Provincial eleva-a à categoria de Freguesia. A fundação de pequenas aldeias também foi se sucedendo pelo interior e assim, pela Lei nº 1079, de 31 de março de 1877, a colônia germânica torna-se um município autônomo que recebeu o nome de Vila de São João de Santa Cruz. Em 19 de dezembro de 1905, pelo Decreto 837, a Vila é elevada à categoria de cidade.” (Kipper, 1979, p. 13)

Santa Cruz do Sul, embora prime pelo caráter geométrico das ruas e quarteirões centrais, somente no ano de 1977 passou a contar com um plano diretor urbano. Mais precisamente, através da Lei nº 1664, de 29 de dezembro de 1977.

O plano de 1977 começou a tomar forma em 1976, via Conselho do Plano Diretor e Desenvolvimento Integrado, o qual era presidido pelo então prefeito, Sr. Elemar Gruendling. Tal conselho, além do presidente e do vice, contava ainda com mais treze membros, os quais representavam várias entidades da cidade, bem como a Câmara de Vereadores. Auxiliando na sua elaboração, mais doze pessoas, as quais compunham a equipe técnica, composta por três Arquitetos, dois Economistas, duas Sociólogas, dois Técnicos em Administração, dois Engenheiros Civis e um Assistente Social.

Quando da promulgação, o Prefeito Municipal era o Sr. Arno João Frantz.

Tal plano possuía 36 artigos, tendo sofrido dez alterações em seu corpo, sendo a primeira em 20 de outubro de 1978 e a última em 14 de janeiro de 1994.

A Lei nº 2976, de dezembro de 1996, instituiu o novo e atual Plano Diretor de Desenvolvimento Social e Urbano do Município de Santa Cruz do Sul. Lei esta sancionada e promulgada pelo Vice-Prefeito Municipal, em exercício (em substituição ao Sr. Edmar Guilherme Hermany), Sr. Roque Dick.

O presente Plano Diretor, composto de 104 artigos, começou a ser realmente pensado em junho de 1994, através da criação de comissão responsável pela sua elaboração, a qual ficou sob a coordenação do Vice-Prefeito, Sr. Roque Dick, tendo ainda como integrantes dois arquitetos urbanistas, um engenheiro civil, um engenheiro florestal e um promotor público. O Sr. Roque Dick é advogado e Corretor de Imóveis.

Anexo ao corpo do Plano Diretor, o Memorial Justificativo, quando do seu capítulo 1, o qual trata dos objetivos, diz textualmente:

“Esta lei define as diretrizes de política social e urbana resultantes do Plano Diretor. É comum observar-se os Planos Diretores tenderem unicamente ao desenvolvimento físico e expansão urbana da cidade, projetando a imagem de uma cidade ideal mas esvaziando-se por muitas vezes do conteúdo da palavra social. Portanto, quando se fala em desenvolvimento social e urbano, a intenção é que a maior parte da população da cidade possa atender aos princípios e beneficiar-se da lei. Desta maneira pretende-se que o Plano Diretor seja um estímulo e incentivo constante das atividades humanas estabelecendo as relações que asseguram o direito à cidade e à cidadania.”

Ainda do Memorial Justificativo, parte de sua apresentação:

“Neste sentido, é que se espera que produzindo as necessárias transformações da cidade e colocando-se a serviço de seus habitantes criem-se também o estímulo para o exercício da cidadania plena e para a dignidade do cidadão.”

Quando das Considerações Finais de dito memorial, transparece o pensamento de sociedade em constante processo de alteração e da necessidade de vigília a tais transformações, salientando-se da necessidade de adaptar a lei aos interesses de desenvolvimento que venham a ocorrer.

“O Plano Diretor de Desenvolvimento Social e Urbano é um orientador do desenvolvimento urbano que apresenta uma proposição de situações e objetivos desejáveis para o futuro. Deve portanto valorizar todo um processo de planejamento em que se enquadre como o início de uma seqüência de atividades contínuas a serem

estabelecidas e que articulam-se politicamente com os diversos segmentos da comunidade.

É importante salientar que as cidades escapam sempre às simplificações pois sintetizam muitos elementos e agentes provocadores de variação e mudança, os quais não há meio de prever ou mesmo controlar. Às vezes são executadas ações, visando com a melhor intenção um determinado objetivo, e os resultados saem muito diversos do esperado. Considerando-se este aspecto é que julgamos imprescindível a existência de um Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano, responsável pelo acompanhamento constante da aplicação das diretrizes e ações recomendadas, da verificação dos resultados, das correções de rota que se fizerem necessárias.”

O Memorial Justificativo, pode-se ver claramente, fala de dignidade humana, de cidadania e do atendimento da vontade da maioria. Fala em organização e em trabalho continuado. O Memorial, em trechos escolhidos, fala a mesma linguagem da Constituição Federal. Resta, portanto, a análise do texto legal.

A Função Social da Propriedade no Plano Diretor de Santa Cruz do Sul

Note-se que, explicitamente, o Plano Diretor em estudo, apenas por três vezes, determina de quando a propriedade urbana cumpre sua função social. Frise-se, no entanto, que elementos que possibilitam visualizar tal objetivo encontram-se implícitos em outros artigos. Tendo em vista tal fato, mister se faz procurar tal função no teor das frases e nos seus objetivos, sob pena de, já de imediato, decretar que tal, de fato, não existe no presente plano.

Partindo-se de tal premissa, saliente-se o objetivo básico de tal plano, o qual deve nortear o restante de seu corpo e servir de elemento de auxiliar de interpretação dos demais, direcionando a leitura quanto ao alcance e limitações da cada um dos demais artigos.

“Art. 2º - O objetivo do PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E URBANO é facilitar o acesso da população aos bens sociais e econômicos como trabalho, habitação, transporte, saneamento básico, educação, saúde, patrimônio histórico e cultural,

integrados em um meio ambiente equilibrado.

Nota-se, que a exemplo do que acontece com a Constituição Federal, quando elenca os Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, o artigo acima é exemplificativo quando relaciona alguns bens sociais e econômicos. Utiliza-se a expressão “...bens sociais e econômicos como...”.

A palavra como é exemplificativa, não limitadora. Os bens sociais e econômicos objetivados são os presentes da letra da lei, mais tantos outros quanto necessários à satisfação da dignidade humana.

Tendo em vista objetivar-se tais bens, os quais possibilitam a cristalização da dignidade, claro está que a propriedade deve ser vista como algo que possibilite ou facilite a consecução de tal fim. A função social da propriedade urbana deve ser vista como uma obrigação imposta por força de tal dispositivo legal, o qual fundamenta o PD.

A função social transparece no artigo 8º:

“Todos os perímetros urbanos serão divididos, considerando-se a ocupação do solo, a expansão urbana, a preservação ambiental, o potencial construtivo, o interesse social de desenvolvimento, existência ou possibilidade de implantação e ampliação da infra-estrutura, em Macro Zona de Ocupação (MO), Macro Zona de Expansão Urbana (ME) e Macro Zona de Preservação Ambiental (MP).”

Sem falar em preservação ambiental, que é uma necessidade imposta pela própria continuidade da vida, saliente-se a expressão “...interesse social de desenvolvimento...”.

Pressupõe-se que o interesse social seja o da maioria. A imposição da vontade da maioria, mesmo que nem sempre seja a mais acertada, é característica do Estado Democrático de Direito. Obedecido o interesse social, ter-se-á pelo menos um indicativo, o qual, pressupõe-se, deverá levar ao encontro de parcelas da tão decantada dignidade.

Explicitamente, o artigo 11 fala em função social:

“Na Macro Zona de Ocupação a propriedade cumprirá sua função social quando:

a) estiver devidamente parcelada na forma da Lei e

com infra-estrutura implantada pelo loteador;

b) tiver ocupação mínima exigida pelas diretrizes urbanas para a micro região, bairro ou zona;

c) conciliar adequadamente a ocupação com a preservação ambiental.”

Explícito, também, o artigo 16:

“Na Macro Zona de Preservação Ambiental, a propriedade cumprirá sua função social quando efetivamente atingir os níveis de preservação ambiental prevista pela Legislação federal, Estadual ou Municipal.”

No mesmo sentido, o artigo 19:

“Na Macro Zona de Expansão Urbana a propriedade cumprirá sua função social quando:

a) estiver racionalmente ocupada ou parcelada nos termos da Lei com infra-estrutura implantada pelo loteador;

b) destinar-se à atividade de exploração agrícola ou pastoril, prioritariamente na produção de alimentos;

c) conciliar o desenvolvimento com a preservação ambiental.

Poder-se-ia estancar aqui a citação de momentos em que o plano em questão lembra ou determina a função social da propriedade. Parece, entretanto, que, mesmo correndo-se o risco de alguma interpretação forçada, deva-se aproveitar o momento para a verificação de outros trechos, que compõe o Plano Diretor de Santa Cruz do Sul, para, sem esquecer o objetivo traçado pelo artigo 2º, tentar delinear mais momentos em que verifica-se, intrinsecamente, presente alguma idéia de função social.

Quando do capítulo 4, o qual trata do zoneamento de desenvolvimento, preocupa-se o plano em localizar as indústrias de acordo com seus portes e níveis de poluição. Tais dispositivos beneficiam, logicamente, as indústrias que queiram se instalar, uma vez que, certamente, o município deverá investir em infra-estrutura para atrair novos investimentos. Não se pode esquecer, por outro lado, que talvez tais investimentos, dada a realidade atual da economia, tanto interna como externa, sejam imprescindíveis para o desenvolvimento local. A busca de empregos também é uma função com a qual deve se preocupar o plano diretor.

Distritos Industriais bem pensados e realizados podem, em muito, atender necessidades emergentes e concretas da população. Pensados tendo em vista a coletividade, não o simples interesse de empresários nacionais ou internacionais.

Fala, o plano, em seu artigo 30, da destinação de áreas específicas para, por exemplo, preservação florestal; equipamentos de lazer e esporte, retenção de águas pluviais, etc. Tais preocupações, aí salientadas, pela simples leitura do que está escrito, parece também ir ao encontro do tema deste artigo.

Chama atenção o inciso III do art. 46, o qual cria a Taxa de Permeabilidade, a qual possui como objetivo a proteção dos lençóis freáticos. Lógico que a não extinção de tais lençóis é do interesse geral.

Chama igual atenção o artigo 52, o qual transcreve-se abaixo:

“Os prédios considerados e aprovados pelo Município como sendo integrantes do Patrimônio Histórico-Cultural poderão vender o índice do solo - IS, não utilizado no próprio terreno, transferindo o potencial construtivo para outros terrenos.”

Sobre tal assunto ainda tratam os artigos 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60 e 61.

A idéia pode até não ser a melhor das soluções, mas pode ser forte instrumento de manutenção do Patrimônio Histórico-Cultural, com a certeza de sua preservação para a comunidade, e com pouco ou nenhum prejuízo para o proprietário.

A participação popular para decidir pela implantação, ou não, de parques municipais, é invocada pelo artigo 65:

“O Município definirá, após amplo debate com a comunidade e ouvidos os pareceres do Conselho Municipal do Meio Ambiente e do Instituto de Pesquisa e Planejamento, a prioridade de implantação dos parques municipais começando pela ampliação do Parque da Gruta.”

Apesar da má redação, deixa transparecer que a implantação de parques, bem como a ordem de como se darão as implantações, estará sujeita à vontade da população. Uma vez havendo concordância desta, as áreas destinadas cumprirão, supõe-se, o desejo da maioria, cumprindo uma ou mais funções

social. Lazer e preservação ambiental, por exemplo.

O artigo 91 impõe a criação de um sistema de ciclovias, o qual deverá ligar o Parque da Oktoberfest ao Distrito Industrial. Tal artigo é imperioso: "O Município construirá..."

A destinação de parcelas do solo para tal fim, atenderá tanto a classe de pequena renda, a qual se utiliza de bicicletas como meio de transporte, quanto àquela que faz do ciclismo uma opção de lazer.

Falando textualmente sobre função social, o artigo 100:

"O Imposto Predial e Territorial Urbano poderá ser progressivo em função do não cumprimento da Função Social da propriedade ou de sua ocupação inadequada como:

- a) falta de construção de passeios públicos ou demais benfeitorias;
- b) impermeabilização superior ao permitido;
- c) edificações não aprovadas enquanto não demolidas;
- d) má conservação do Patrimônio Histórico.

Novamente o texto é exemplificativo, deixando margem a novas possibilidades. Vejam a expressão utilizada: "...ou de sua ocupação inadequada como:"

Convém lembrar, entretanto, que dado o princípio constitucional da legalidade, "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei", impossível a aplicação da penalidade prevista para outras hipóteses que não as expressamente mencionadas no texto de lei.

Caso sejam criadas novas possibilidade que somem às quatro possibilidades do artigo 100, imperioso não esquecer o princípio da irretroatividade tributária, o qual protege fato gerador anterior a criação ou alteração de lei tributária.

Frágil em demasia o artigo 100.

Tal fragilidade é suplantada, em parte, pelo artigo 98, abaixo transcrito:

"Art. 98 - O Município atualizará suas Normas Administrativas, Tributárias, Posturas e demais Leis Complementares de modo a criar mecanismos para execução do Plano Diretor de desenvolvimento Social e Urbano e desestimular os usos desconformes com

as diretrizes e proposições aprovadas nesta Lei.

PARÁGRAFO ÚNICO - Para efeito deste Artigo, poderão ser empregados pelo Município mediante aprovação de Lei específica, os seguintes instrumentos da Política de desenvolvimento Urbano:

- a) Imposto Predial Territorial progressivo e regressivo;
- b) contribuição de melhoria;
- c) parcelamento, edificação ou utilização compulsória;
- d) incentivos fiscais;
- e) redução ou ampliação do potencial construtivo conforme interesse de Preservação Ambiental e do Patrimônio Histórico;
- f) transferência de Índices Construtivos."

É de notar e salientar, que as possibilidades de *penalização* são previstas em maior número (tendo em vista a generalidade do artigo 98), e talvez até possibilidades de aplicação (tendo em vista a mesma generalidade), quando trata daquelas situações em que a função social, embora apareça implícita ao texto legal, não é lembrada como tal.

Lembre-se, ainda, que o parágrafo único, do artigo 98, não obriga a Administração Pública a se utilizar dos instrumentos ali elencados, preferindo se valer da expressão "...poderão ser empregados...". Na mesma linha, o artigo 100, quando diz que o IPTU "poderá ser progressivo..."

Os mecanismos necessários para que a função social seja atingida, tanto quando aparece de forma explícita, quando de forma implícita, parecem bastante débeis, estando totalmente sujeitos às vontades de cada administração.

O não cumprimento das diretrizes traçadas no plano, podem implicar em sanção alguma, o que pode encorajar o seu não cumprimento.

Quanto à função social da propriedade urbana, parece ter havido um não comprometimento por parte de quem o elaborou ou aprovou.

Quando explícita a citação de tal função, prende-se a mesma a obrigações constitucionais, como a preservação ambiental, ou a aspectos tão somente técnico-burocráticos, como "estiver racionalmente ocupada ou parcelada nos termos da Lei com infra-estrutura implantada pelo loteador".

A existência da expressão *função social* nos artigos 11, 16 e 19, parecem

existir apenas para cumprir a determinação do artigo 182 da Constituição Federal.

Quanto aos casos em que ela existe intrinsecamente no texto, tal percepção se dá unicamente pelo conhecimento doutrinário de quem lê, não se sabendo se tal função foi um ato intencional ou simples coincidência de construção gramatical.

Algumas perguntas, as quais serão vistas quando da conclusão, permanecem sem resposta.

Não se pode esquecer, também, da onda neoliberal e da globalização da economia, fenômenos os quais tendem a beneficiar o capital em detrimento do ser humano, o que traz um problema maior, a possibilidade de leitura do plano diretor através dos olhos das transnacionais e de outras possibilidades especulativas. Quer dizer, o mesmo plano, o qual, acredita-se, apesar de falhas, como a forma diáfana como é tratada a função social da propriedade urbana, tenha sido criado tendo-se como objetivo o bem estar social, nos moldes de seu artigo 2º, pode servir de elemento de concretização de vontades, que não as da comunidade.

Em nome do bem comunitário pode-se, por exemplo, trazer uma GM para o Estado, sem sequer se ter em mãos uma planilha de custo/benefício.

Sobre o plano diretor como instrumento do sistema capitalista para ocupação de espaços, trataremos no próximo e último item, antes da conclusão.

Neoliberalismo, Globalização e Plano Diretor

“Fábrica global” sugere uma transformação quantitativa e qualitativa do capitalismo além de todas as fronteiras, subsumindo formal ou realmente todas as outras formas de organização social e técnica do trabalho, da produção e reprodução ampliada do capital. Toda a economia nacional, seja qual for, torna-se província da economia global. O modo capitalista de produção entra em uma época propriamente global, e não apenas internacional ou multinacional. Assim, o mercado, as forças produtivas, a nova divisão internacional do trabalho, a reprodução ampliada do capital, desenvolvem-se em escala mundial. Uma globalização que, progressiva e contraditoriamente, subsume real ou formalmente outras e diversas formas de organização das forças produtivas,

envolvendo a produção material e espiritual.” (Ianni, 1996, p. 17-18)

A globalização traz em seu rastro a transformação da economia nacional em *província da economia global*, nas palavras de Ianni. Elimina fronteiras; modifica valores. Racionaliza e embrutece os indivíduos.

“Aí está uma conotação surpreendente da modernidade, na época da globalização: o declínio do indivíduo. Ele próprio, singular e coletivamente, produz e reproduz as condições materiais e espirituais da sua subordinação e eventual dissolução. A mesma fábrica da sociedade global, em que se insere e que ajuda a criar e recriar continuamente, torna-se o cenário em que desaparece.” (Ianni, 1996, p. 20)

Ainda Ianni:

“Ocorre que a tecnificação das relações sociais, em todos os níveis, universaliza-se. Na mesma proporção em que se dá o desenvolvimento extensivo e intensivo do capitalismo no mundo, generaliza-se a racionalidade formal e real inerente ao modo de operação do mercado, da empresa, do aparelho estatal, do capital, da administração das coisas, de gentes e idéias, tudo isso codificado nos princípios do direito. Juntam-se aí o direito e a contabilidade, a lógica formal e a calculabilidade, a racionalidade e a produtividade, de tal maneira que em todos os grupos sociais e instituições, em todas as ações e relações sociais, tendem a predominar os fins e os valores constituídos no âmbito do mercado, da sociedade vista como um vasto e complexo espaço de trocas. Esse é o reino da racionalidade instrumental, em que também o indivíduo se revela adjetivo, subalterno. (p. 20)

Tal realidade passa e se concretiza aos olhos de todos. Anestesiados pelos meios de comunicação, pelo contingente atabalhado de informações despejadas dia a dia, bem como pela propaganda neoliberal que transforma em normal pensar-se apenas em excelência de administração, qualidade total, aumento de produtividade e auferição de lucros, não se percebe, com muita frequência, que os objetivos de vida passaram a se corporificar em apenas um:

ganhar dinheiro, muito dinheiro.

O bom já não é mais aceito; necessário ser ótimo. Baixa ou média produção não encontram desculpas, apenas demissão. A automatização do ser humano chega a tal ponto, que tal situação passa a ser considerada normal.

A luta por melhorias salariais tornou-se a luta pela permanência no emprego. Os sindicatos de empregados enfraquecem diariamente, na mesma velocidade que o empregado passa a falar a voz do patrão.

O fim do menos competente passou a ser visto naturalmente, sem, por vezes, dar-se conta que tal fim é o fim do cidadão, do indivíduo.

Este é o mundo globalizado. Este é o mundo em que Santa Cruz do Sul, e todos os demais municípios, estão imersos. Este é o mundo dentro do qual são construídos planos diretores. Resta saber se os mesmos tendem a facilitar nossa adesão a tal mundo, ou se tendem a formar barricadas e trincheiras de resistência, ou, pelo menos, de amenização quanto a seus efeitos.

“As metrópoles assumirão o comando das redes urbanas, distribuindo funções entre seus integrantes (as outras cidades).

Portanto, num espaço maior que o da cidade vai se configurando também uma divisão do trabalho, cuja materialização é a própria rede urbana.

Toda rede urbana, por sua vez, fará parte de um conjunto maior, que também terá sua função na chamada Divisão Internacional do Trabalho, comandada pelas grandes metrópoles internacionais - Londres, Paris, Nova York, Tóquio, Bonn, etc. -, onde se encontram os grandes conglomerados multinacionais.” (Carvalho et alii, 1995, p. 206)

Partícula de um sistema global. Talvez não passe apenas de uma partícula, cada município.

Os países, Estados-membros e municípios, a cada dia tornam-se mais reféns das empresas transnacionais que possuem. Sabendo de tal realidade, tais empresas não sentem constrangimento algum em mudar de cidade caso outra lhes ofereça maiores vantagens, indiferentemente ao caos social que irão deixar em seu caminho. Mudar de país, se faz com a mesma facilidade.

Devem os municípios, nesta guerra de infindáveis batalhas, via legislação própria, criar benefícios e exigir pouco retorno, de forma que se possa gerar

alguns empregos, os quais deixam de ser gerados em outra localidade? Tais facilidades podem ser dadas via plano diretor?

Tal luta é totalmente desigual, visto cada município pensar nas suas necessidades imediatas, sabendo que existirão outros *rounds* contra cada vez mais contendores, sendo que o prêmio final é do próprio prêmio.

Os leilões a que se submetem os municípios, claro está, não é característica única dos dias presentes.

Virginia Etges, falando das ações e estratégias da empresas fumageiras, em Santa Cruz do Sul, a partir dos fins de 1987, coloca textualmente que as mesmas conseguiram: “obtenção de isenções fiscais por parte de algumas empresas (ICM) junto ao governo estadual - barganha em troca do incremento do parque industrial em Santa Cruz do Sul.” (1991, p. 144)

“Percebe-se, através destes fatos, o comprometimento do governo do Estado e do Município com os projetos expansionistas das empresas, evidenciando o papel desempenhado pelos Estados Nacionais frente a economia transnacionalizada, que é, em suma, o de viabilizar a exploração dos recursos naturais, da matéria-prima, da mão-de-obra nacional pelos grandes grupos monopolistas.” (Etges, 1991, p. 153)

Quando o ser humano deixa de ser o fim, para se transformar em meio, substituído em grau de importância pela acumulação de capital, não há como não refletir o fato de que todos, individualmente, fazem parte do processo de globalização. De que a filosofia capitalista domina os meios de produção e os de comunicação, fazendo de sua vontade, pela constância de seu discurso, até mesmo de forma subliminar, a verdade de todos, mesmo da grande maioria que não usufrui do sistema, apenas o serve, temendo, dia após dia, pela perda do emprego. Pela perda da própria dignidade.

“A organização espacial é resultado do trabalho humano acumulado ao longo do tempo. No capitalismo, este trabalho realiza-se sob o comando do capital, quer dizer, dos diferentes proprietários dos diversos tipos de capital. Também é realizado através da ação do Estado capitalista. Isto quer dizer que o capital e o Estado são os agentes da organização do espaço.” (Corrêa, 1991, p. 60 e 61)

Deixando-se a inocência de lado, não se queira pensar que a organização da cidade não obedece a pressupostos capitalistas. O interesse dos que detêm poder econômico se impõe, historicamente, às demais camadas da população. Os Distritos Industriais e as formas de loteamento do solo urbano, logicamente trazem benefícios econômicos a quem é proprietário, o que, somado a uma não perfeita definição sobre o cumprimento da função social, determina a continuidade de uma visão arraigada tão somente ao Código Civil.

Tais comentários se fazem necessários para que possamos ter o mínimo de noção sobre a realidade atual, bem como da existência de Santa Cruz do Sul dentro de tal quadro. Da existência de cada um dentro de tal quadro.

O neoliberalismo não é apenas mais uma palavra bonita ou chavão de esquerda, assim como a globalização não é um fenômeno que passa ao largo. Ela está aqui, presente em nossas vidas, mudando formas de ser e agir, alterando escalas de valor e, certamente, compondo uma racionalidade que rasga princípios humanitários.

Cumprido, dentro de tal realidade, localizar o Plano Diretor de Santa Cruz do Sul e sua forma de enfrentar a questão da finalidade social da propriedade urbana.

Conclusão

Quando os imóveis de aluguel cumprem sua função social?

Quando os terrenos baldios cumprem sua função social?

Quando as empresas cumprem sua função social?

Quando os Distritos Industriais cumprem sua função social?

Não, não procurem as respostas no Plano Diretor de Santa Cruz do Sul. Tais respostas não serão encontradas.

Tem-se a sensação, quando da análise de tal plano, como já dito, que houve apenas a preocupação de se fazer constar a expressão, em poucos momentos, para, de pronto, demonstrar cumprido o disposto pelo artigo 182 da constituição pátria, não se prendendo, em momento algum, à profundidade de estudo que tal assunto merecia.

Tal posição é fortalecida quando da leitura do Memorial Justificativo,

o qual, no capítulo 2, quando trata da função social, em três linhas, apenas repete o enunciado de tal artigo.

Prendendo-nos tão somente ao § 2º do artigo citado, o qual nos diz que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”, poderíamos afirmar que o plano efetivamente cumpriu sua parte.

Cumprido lembrar, entretanto, que o artigo 170, da Constituição Federal, nos apresenta a função social da propriedade como princípio que fundamenta a ordem econômica de nosso país. Cumprido lembrar que, segundo o inciso XXIII, art. 5º, também da constituição, o cumprimento da função social da propriedade é uma determinação, e, mais do que isto, um direito individual e coletivo fundamental.

Cumprido lembrar que todos estes aspectos ainda são reforçados pelo art. 1º da constituição, o qual traz, como fundamentos da República Federativa do Brasil, dentre outros, a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Não bastassem tais elementos, meramente legais, ainda possuímos uma vasta e rica doutrina a respeito de tal assunto, a qual, escolhida a esmo, é unânime em atrelar a superposição dos interesses coletivos aos individuais, quando da elaboração de um plano diretor. É unânime quanto ao fato de o plano diretor ser fundamental para o bom exercício da cidadania, bem como instrumento de excelência na busca da dignidade humana.

Tais posições, legais e doutrinárias, não poderiam, em hipótese alguma, ser lembradas apenas quando da confecção do artigo 2º do plano diretor em estudo.

Toda a propriedade, segundo nossa Magna Carta, deve atender sua função social. Tal não foi definido. O mesmo, nos três artigos citados, traz presente a preservação ambiental, preservação a qual se dá via legislação concorrente, nos termos do art. 24 da Constituição Federal. Preservação que, por momentos se mostra vaga, como no caso da alínea “c” do artigo 11 do PD: “conciliar adequadamente a ocupação com a preservação ambiental”; no caso do art.19: “conciliar o desenvolvimento com a preservação ambiental”; ou apenas formal, como no artigo 16.

Quando trata na Macro Zona de Expansão Urbana, art. 19, faz presente a priorização de produção de alimentos, sem especificar, no entanto, se tal produção pode ser apenas de um pé de couve, ou se tal propriedade efetivamente tem de ser produtiva.

No mais, preocupa-se com aspectos meramente burocráticos. Simplificando, seria quase como dizer que a propriedade cumpre sua função social quando devidamente registrada no Registro de Imóveis competente.

Podemos afirmar que, quando explícita a função social, ela deixa tudo a desejar.

Quanto ao restante, além da preocupação necessária para com a organização da cidade, vemos uma carta dirigida a quem é proprietário, esquecendo-se totalmente os sem terras urbanas.

Ameniza a situação quando traz algumas medidas inteligentes como, o índice do solo como elemento de proteção do Patrimônio Histórico-Cultural e a Taxa de Permeabilidade. Medidas que, somadas a outras anteriormente citadas, teimamos em ver como parcelas legais que emprestam ao solo características de cumprimento da função social da propriedade.

Surpresos, por outro lado, não encontramos, em momento algum, a utilização da palavra *desapropriação*. Palavra que efetivamente mexe com o humor de quem é proprietário.

Surpresos porque o artigo 98, apresentando medidas que podem servir de instrumento para o cumprimento do plano diretor, traz, em seu bojo, as possibilidades de IPTU progressivo, parcelamento ou edificação compulsórios, ambos baseados no artigo 182, § 4º da Constituição Federal. Não faz referência, entretanto ao inciso III do mesmo parágrafo e artigo constitucional, o qual fala expressamente em desapropriação como uma das possibilidades que tem o Poder Público Municipal, para exigir determinadas medidas do proprietário.

Estranho, realmente, é o fato de o artigo 100 do PD não contemplar, explicitamente como ocupação inadequada, a manutenção de terrenos baldios, afinal é claro o § 4º do art. 182, da constituição nacional, já citado antes neste artigo, quando diz que o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, está sujeito ao parcelamento ou edificação compulsórios; IPTU progressivo e desapropriação.

Poderíamos dizer, em defesa do plano, que necessária não é a transcrição, tendo em vista estar no corpo de uma lei maior. Poderíamos dizer, entretanto, que outros aspectos foram copiados, bem como que, para o conhecimento da população interessada, não seria demais transcrever elementos tão importantes a um plano diretor.

Não vislumbramos, no plano em questão, fora o disposto pelo artigo

2º, qualquer propositura concreta que efetivamente viabilize o alcance da cidadania plena, bem como a conquista da dignidade humana.

Parece-nos, o plano tangenciou o que realmente se entende doutrinariamente por função social da propriedade, bem como os objetivos constitucionais.

Parece-nos uma bem elaborada carta liberal, destinada precipuamente para quem possui propriedade.

Quanto ao aspecto de servir como instrumento do capital internacional ou especulativo, uma vez não definida expressamente a questão da função social da propriedade, a única proteção que possuímos, em nível de plano diretor, é o já tão citado artigo 2º do mesmo.

A Globalização é uma realidade da qual não podemos fugir. Podemos, entretanto, tentar minimizar seus efeitos. A forma como Santa Cruz do Sul participa ou participará de tal fenômeno, enquanto não bem organizada a sociedade civil, estará nas mãos da Administração Pública Municipal e da Câmara de Vereadores.

O plano, dada sua concepção liberal, favorece, em última análise, a entrada de capital especulativo e de empresas sem raízes. As quais se vão com a mesma facilidade com que chegam, deixando para trás uma maior população urbana e um contingente de perspectivas destruídas.

Bom, este fato não interessa, afinal resta ao homem ser apenas um instrumento de acumulação de capital para alguns, não é mesmo?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS CITADAS

- BASTOS, Celso Ribeiro, MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, v. 2, 1989. 620 p.
 _____, v. 7, 1990. 445 p.
- BRAZ, Petrônio. *Direito Municipal na Constituição: doutrina, prática e legislação*. 3 ed. Leme-SP: LED - Editora de Direito Ltda., 1996. 497 p.
- CARVALHO, Marcos de et alii. *Geografia - ciência do espaço*. 4 ed. São Paulo: Atual Editora Ltda, 1995. 256 p.

- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988.
- CORRÊA, Roberto Lobato. *Região e organização espacial*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 1978. 93 p.
- CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, v. VIII, 1993.
- ETGES, Virginia Elisabeta. *Sujeição e resistência: os camponeses gaúchos e a indústria do fumo*. Santa Cruz do Sul, Livraria e Editora da FISC, 1991. 209 p.
- FERREIRA, Edílio. Um roteiro para o plano Diretor. *Caderno de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo, n. 3. p. 241-243, abr./jun. 1993.
- IANNI, Octavio. *Teorias da globalização*. 2 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. 228 p.
- KIPPER, Maria Hoppe. *A campanha de nacionalização do Estado Novo em Santa Cruz (1937-1945)*. Santa Cruz do Sul: APESC, 1979. 60 p
- LEI N° 1.664, de 29 de dezembro de 1977, do Município de Santa Cruz do Sul.
- LEI N° 2.976, de 23 de dezembro de 1996, do Município de Santa Cruz do Sul e Memorial Justificativo anexo.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 11 ed. São Paulo: Malheiros, 1996. 818 p.
- _____. *Direito urbanístico brasileiro*. 2 ed. São Paulo. Malheiros, 1995. 421 p.