

O Estatuto da Cidade: Considerações acerca da Gestão Territorial Urbana

Prof. Ms. Carlos Alberto Mororó Silva ¹
Prof. Dr. Carlos Loch ²

¹ UEM - Universidade Estadual de Maringá
Depto. de Educação
87.020-900 Maringá PR
(Doutorando na UFSC em Eng. de Produção e Sistemas)
✉ camsilva@uem.br

² UFSC - Universidade Federal de Santa Catarina
Depto de Engenharia Civil
88.040-900 Florianópolis SC
✉ loch@ecv.ufsc.br

Conteúdo	1. Introdução 2. O Estatuto da Cidade 3. Considerações Finais 4. Bibliografia
-----------------	--

Resumo: O Estatuto da Cidade, publicado em 10.07.2001, vem a ser um instrumento legal que legitima os municípios a adotar medidas com a distribuição do ônus e benefício sócio-territorial oriundos do processo de urbanização. Neste sentido, o Estatuto da Cidade, passa a tratar a cidade como um espaço construído socialmente e com a complexidade social urbanística e ambiental nela inerente. E que para minimizar os problemas comuns a esta, cabe ao Poder Público e a sociedade civil, procurar promover o bem-estar social e ambiental através de propostas para uma cidade sustentável. Assim, este trabalho busca discutir o Estatuto da Cidade como um instrumento legal na gestão territorial urbana.

Palavras chave: Estatuto da Cidade, Urbanização, Gestão Territorial.

Abstract: The Statute of the City published in 2001 july 10, come to be a lauvful instrument that rightful the authority to adopt measurement that the distribution of obligation and benefit territory-partner arising from process of town planner. In this respect the Statute of the City, pass to treat the city as a space made socialist and with social complex town planner and environment inherit it. And that to reduce the communes problems to it, appropriate to public power and the city society to look for to promote the as well social and environment through of the proposal to a city sustainable. In this way this work search to discuss the Statute of city as legal instrument in the gesture urban territory.

Keywords: Statute of the City, Urban, Gesture Territory.

1 Introdução

A análise do sistema urbano nos leva a uma questão levanta por diversos estudiosos do urbanismo, a “crise urbana” da sociedade contemporânea. Percebo que o que se denomina de “crise urbana” é um fenômeno estrutural da cidade, presente em menor ou maior grau entre as civilizações no decorrer da sua história. Entre os Egípcios, Gregos, Romanos, entre os povos da Idade Média, Idade Moderna, há indicadores como: as epidemias, saques, guerras, miséria, pobreza etc., que demonstram a “crise urbana” daquelas civilizações – evidentemente respeitando suas escalas – Franco (2001:19) sugere que “as origens da crise urbana e por conseguinte da crise ambiental”, tem início ao se desenvolverem os limites das cidades medievais e as transformações daí decorrente e que se cristaliza no renascimento e tem no período barroco seu apogeu, pois, neste período se inicia o traçado geométrico, na abertura e alargamentos de ruas e na criação de amplos espaços públicos.

Acredito que estas transformações nas cidades sejam reflexos a uma resposta à “crise urbana” vivenciada por cada sociedade, na busca de minimizar ou solucionar problemas comuns da cidade.

Esta perspectiva de mudar a cidade através do seu traçado vem a ser denominado de Planejamento Urbano. É inegável a ação do planejamento urbano a partir do século XVIII, com a preocupação básica na melhoria das condições sanitárias da cidade como forma de evitar as grandes calamidades epidêmicas de varíola, tifo, peste negra, etc. Neste bojo, surge também a preocupação com o traçado estético das ruas, casas e a tendência da perspectiva horizontal tem seu início. Outra preocupação é com as vias de acesso viário e de transeuntes e com o escoamento da produção. Mais uma demonstração das mudanças a serem estabelecidas está na construção de amplos espaços públicos, estes quase sempre destinados as grandes manifestações civis e na representação simbólica do poder político e econômico dominante. As obras do Barão Haussamans, ao estabelecer o traçado da cidade de Paris são um expoente desta tendência.

A partir dos fins do século XIX e metade do século XX, o planejamento urbano se volta para a funcionalidade da cidade. E ai se prioriza a locomoção em massa, com vias de acesso para automóveis, metrô, trem, bonde, e o acesso para o escoamento da produção.

Como se pode ver, a “crise urbana” é o reflexo da ocupação do espaço urbano e gerador de problemas sócio-ambientais. Neste sentido, este cenário de “crise urbana” vem impulsionar alternativas que possam estabelecer mudanças no ambiente urbano, pois, hoje as proporções de ocupação populacional e espacial nos centros urbanos tomam dimensões assustadoras.

Maricato (2000), apresenta alguns dados oficiais quem revelam essas proporções no Brasil: em 1940 apenas 18,8% da população brasileira se concentrava nas cidades, em 2000 este percentual mudou para 82%. Sabe-se que não se trata apenas de uma mudança numérica, já que com ela novas relações sociais, econômicas, políticas, culturais, etc., são estabelecidas, como ainda a ampliação do espaço construído gera sérios problemas para o meio ambiente, o que reforça mais uma vez a “crise urbana” como sendo um reflexo

escalonar da ocupação e ampliação do espaço urbano.

Outros dados ainda são apresentados pela autora: 30% dessa população urbana se concentra em apenas 9 cidades brasileiras, sendo que 33% dessa população são residente na região sudeste. Só na cidade de São Paulo e Rio de Janeiro 50% da população mora em favelas ou em loteamentos clandestinos da periferia.

Estudos do IBGE 2000, demonstram que as cidades de porte médio entre 100.000 a 500.00 habitantes crescem a uma taxa anual de 4,8%, o que significa em médio prazo estarem dimensionadas em grandes centros urbanos.

Esses dados também revelam outras questões implícitas ao crescimento das cidades, são os problemas sociais nas áreas da saúde, educação, transporte, lazer, emprego, habitação, violência, etc., e também, desastres ambientais ao serem ocupadas áreas ambientalmente frágeis – perto de córregos, encostas, várzeas inundáveis, áreas de mananciais – além da poluição com a queima de combustível fóssil, poluição industrial, resíduo sólidos, etc.

Neste sentido, de refletir sobre a “crise urbana” este texto trilhará sobre o recém aprovado Estatuto da Cidade pois, o entendemos como um instrumento de política urbana que busca resolver, ou pelo menos, minimizar a “crise urbana”.

2 O Estatuto da Cidade

O crescimento desordenado das cidades, favorecido pela migração maciça campo/cidade, desarticulado de um planejamento urbano eficaz, políticas públicas eficientes, distribuição de riqueza, entre outros fatores, faz com que nas cidades os problemas estruturais anteriormente descritos, venham cada vez mais se agravando. No sentido de buscar soluções, o Estatuto da Cidade, é uma alternativa para as cidades brasileiras – não o estamos aqui levantando apologias, mas o analisando enquanto um instrumento que poderá ser eficaz no ordenamento das cidades.

Com dez anos de tramitação pelo Congresso Nacional é homologado pela Lei Ordinária número 10.257/2001 de 10.07.2001, o Estatuto da Cidade, que vem regulamentar o Capítulo 182 – que estabeleceu a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo poder municipal, e que tem o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de sua população, a ser definido pelo Plano Diretor – e o Capítulo 183 que fixa áreas de até 250 metros quadrados ocupada interruptamente por cinco anos e sem oposição, utilizando-a como moradia adquirirá seu domínio como usucapião de seu ocupante – da Política Urbana presente na Constituição Federal.

O Estatuto da Cidade passa assim a legitimar a Constituição Federal na medida em que os municípios possam adotar medidas legais que garantam a distribuição do ônus e benefícios sócio-territorial oriundos do processo de urbanização, trata a cidade com um complexo coletivo a proporcionar o bem-estar social, através de cidades sustentáveis. Outro aspecto importante é a possibilidade de regularização de grandes áreas ocupadas pelas favelas, vilas, loteamentos clandestinos, tão comuns em nossas cidades.

O Estatuto da Cidade, traz em seu Capítulo I que dispõe das Diretrizes Gerais, Parágrafo único *“Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”*.

Deixando de lado o “discurso competente” Chauí (1987), comuns em nossa legislação, este Capítulo é importante, no sentido de regular a propriedade urbana visando o bem coletivo, e não como tratado pelo código civil, enquanto em bem privado, e como bem coletivo a propriedade deve proporcionar o bem-estar ao cidadão, e um outro fator inovador, a preocupação com o meio ambiente.

Em seu Artigo 2 *“I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”*.

Este artigo, é mais um avanço no entendimento da cidade, ao estabelecer parâmetros para o que hoje se chama de “cidades sustentáveis” já preconizada na Eco-92, através da Agenda 21, e da Agenda Habitat II realizada em 1996, ambos eventos promovidos pela ONU.

Porém, é bom ressaltar que este modelo de cidade sustentável deve ser compatível aos limites de sustentabilidade ambiental, social e econômica, também previsto no Estatuto da Cidade neste mesmo Artigo *“VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência”*. Isto vem a permitir ao Plano Diretor o controle no cumprimento das Leis estabelecidas pelos órgãos ambientais no estudo de impactos sócio ambientais a projetos e áreas de expansão proposta para a cidade.

Mais um aspecto a ser destacado neste Artigo *“II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”*. Este é também um dos aspectos mais relevantes do Estatuto da Cidade, ao propiciar uma participação democrática da população individual e coletiva, na implementação e execução do Plano Diretor e dos projetos nele previsto. Pontuando assim a cidade como um espaço coletivo.

Em termos substantivos, estes aspectos aqui abordados sobre as Diretrizes Gerais do Estatuto da Cidade refletem o avanço nas questões urbanas ao dispor: sobre o uso da propriedade urbana como um bem coletivo com propósito do bem-estar social do cidadão; almejar viabilizar uma cidade sustentável, respeitando os limites sócio-ambientais; na participação democrática e participativa do planejamento urbano, como elementos efetivos de uma ação que venha a promover a equidade e justiça social no âmbito da distribuição do espaço urbano. Evidentemente estes dispositivos sozinhos não vêm a resolver os problemas crônicos já existente nas cidades, entretanto estes vêm a oportunizar ao Município e a participação coletiva serem parceiros no ônus e benefícios na construção/reconstrução do espaço urbano.

Continuando a análise da Lei 10.257, algumas diretrizes merecem serem destacadas. Vejamos no Capítulo II Dos Instrumentos da Política Urbana; Artigo 4 *“Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: - I - Planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”*. Isto acarreta em uma série de ações como: um planejamento municipal através de um Plano Diretor, zoneamento ambiental, plano plurianual, parcelamento do uso e ocupação do solo, gestão orçamentária participativa, planos, programas e projetos setoriais, planos de desenvolvimento econômico e social, entre outras diretrizes.

Neste mesmo Capítulo, ao que se refere o – IV – institutos tributários e financeiros - o destaque é para o fato que o Poder Público passa a gerir seus investimentos em prol do bem-estar da coletividade, cabendo ao Município através do Plano Direto fazer cumprir

as normas que garantam o acesso e garantia da coletividade a moradia aos serviços e equipamentos urbanos, ao saneamento básico, transporte público, educação, saúde lazer, etc, enquanto direitos iguais na sociedade.

Ao propor a equidade sócio-urbana, o Estatuto da Cidade, também se propõe a garantir o direito dos cidadãos as cidades sustentáveis, com a adoção de medidas de produção e consumo de bens e serviços que possam ser compatíveis aos limites de sustentabilidade sócio-ambiental e econômica. Tais diretrizes, como já frisamos anteriormente vem a atender a Agenda 21, e a Agenda Habitat II.

A Seção II vem tratar Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Artigo 5 *“Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado. Subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação”.*

A Seção III Do IPTU progressivo no tempo Artigo 7 *“Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do comput do artigo 5 desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5 do art. 5 desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos”.*

A Seção IV Da desapropriação com pagamento em título Artigo 8 *“Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em título da dívida pública”.*

Estes referidos instrumentos legais do Estatuto da Cidade, vêm buscar resolver um grande problema nas áreas urbanas: a especulação imobiliária. Polêmico, estes instrumentos contrariam os interesses de especuladores fundiários. Ao tratar o imóvel urbano sobre esta perspectiva o Poder Público visa eliminar as estratégias de proprietários de imóveis que ficam aguardando a valorização da área a partir da implementação de infra-estrutura fornecida pelo próprio Poder Público ou por outras melhorias feitas pela iniciativa privada.

Como outra consequência negativa para a cidade desta pratica especulativa, esta no alto custo operacional com a instalação de infraestrutura pública em áreas que ficam após estes terrenos vazios, além de expandi a cidade, pulveriza o tecido urbano com áreas baldias.

A Seção V Da usucapião de imóvel urbano Artigo 9 *“Aquele que possuir como área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”.*

Este Artigo é mais um ponto fundamental no Estatuto da Cidade – já frisamos anteriormente – pois, permite a regularização fundiária de favelas, vilas, terrenos isolados, loteamentos clandestinos etc., sendo possível assim, a regularização coletiva ou individual – salvo o ocupante possuir outro imóvel – da área ocupada.

Outro aspecto a ressaltar é que este processo de regularização em caso de favelas ou de grandes áreas ocupadas, será o terreno dividido em frações iguais entre os ocupantes – desde que haja acordos comuns entre os próprios ocupantes para diferenciação de áreas – e todo o custo com cartório e assistência jurídica será garantido. Dessa forma, o instrumento de usucapião representa a promoção da justiça social para aqueles indivíduos residentes em favelas, terrenos invadidos, loteamentos clandestinos e em cortiços, pois viabiliza a melhoria nas condições habitacionais e restabelece a função social da cidade e propriedade preconizada na Constituição Federal em seus Artigos 182 e 183.

A Seção VI Da concessão do uso especial para fins de moradia, era composto originalmente por seis artigos, todos vetados pelo Presidente da República, ficando a ser editado posteriormente, pois permitia o usucapião de terras publicas e de uso comum.

Já a Seção VII Do direito de superfície, em seu Artigo 21 estabelece *“O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis”.* Esta possibilidade de concessão para uso de um terreno ou imóvel vem a atender a um pré-requisito já estabelecido no Estatuto da Cidade na utilização compulsória. Pois, pretende estimular a utilização de terrenos até então ociosos, gerando dessa forma todas as partes envolvidas: o proprietário do imóvel, o usuário e o Poder Público.

A Seção VIII Do Direito de preempção Artigo 25 *“O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para a aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares”.* Este instrumento legal permite ao Poder Público aquisição de terrenos ou imóveis a fim de atender aos objetivos presente no Plano Direto do Município, atendida as prerrogativas legais.

Este Artigo ainda possibilita ao Poder Público a preferência na compra de imóveis de interesse cultural, histórico ou ambiental, entretanto, este direito a preempção, visa sempre atender aos interesses da coletividade. Esta medida ainda permite que o Poder Público através de planejamento constitua áreas de reserva fundiária, sem o uso de desapropriação previsto no código civil.

A Seção IX Da ortoga onerosa do direito de construir, em seu Artigo 28 *“O Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”.* Este instrumento oportuniza ao Poder Público o controle da densidade urbana prevista no Plano Diretor,ao estabelecer a relação entre a área do terreno e a área a ser edificada, e o direito de construir mais será taxado, sendo que esta taxação terá que ser revertida na aplicação de infra-estrutura em áreas carentes.

Este instrumento, permite ainda um maior controle e legitimação para as ações do Plano Diretor no planejamento urbano. Entretanto, é bom lembrar que este instrumento deverá ser bem conduzido e planejado pelo Plano Diretor, a fim de evitar desvios em sua aplicação, pelo fato do proprietário poder pagar pela construção, acarretando em grandes adensamentos em desproporcionais, edificação/térreo.

Na Seção X Das operações urbanas consorciadas, no inciso 1 *“Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental”.*

Através de Leis específicas e com o estabelecido no Plano Diretor, esta Seção vem propiciar ao Poder Público a parceria ou modificação de áreas - determinadas como interesse histórico, cultural, ou ambiental, bem como áreas para uso coletivo, eixos de transporte de massa, ou ainda áreas degradadas a serem recuperadas, junto à iniciativa privada, próprios moradores ou usuários dessas áreas.

Este é mais um dispositivo que só vem a legitimar uma prática já adotada há algum tempo nas cidades brasileiras: a da revitalização

dos centros históricos de algumas cidades como Salvador, Recife João Pessoa, Olinda, São Luis, Curitiba entre outras cidades, entregando a coletividade áreas urbanas consideradas marginais e degradadas em seu patrimônio histórico.

Na Seção XI Da transferência do direito de construir no Artigo 35 “*Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário do imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública o direito de construir previsto no plano diretor em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: I - implantação de equipamentos urbanos comunitários II Preservação (...) III servir a programas de regularização fundiária (...)*”.

Este instrumento vem ordenar o ressaciamento do proprietário de um determinado imóvel a ocupar em uma outra área o seu direito de construir, evitando assim ônus para o Poder Público no processo de indenização a preservação, principalmente, de imóveis de valor histórico e cultural ou ainda de áreas ambientalmente importantes.

A Seção XII Do estudo de impacto de vizinhança no Artigo 36 “*Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal*”.

Esta Seção facilita ao Poder Público avaliar e fiscalizar os impactos decorrentes da implementação de equipamentos ou atividades urbanas de grande porte terá sobre a vizinhança – população ou meio ambiente.

3 Considerações Finais

É ilusório imaginar que a configuração de uma cidade se dá de forma aleatória, a verdade não é essa, existe toda uma gama de interesses e estratégias na sua construção de espaço urbano. estudos como Lacaze (1993), Correia (1989), Santos (1979), Kowarick (1980), descreveram esses processo, que quase sempre têm propósitos urbanísticos com implicações econômicas, financeiras e políticas.

Assim, podemos, grosso modo, descrever a cidade enquanto um espaço construído por um processo de ocupação espacial e apropriação de seus recursos naturais, que possibilitam a produção e reprodução do capital, bem como a reprodução social dos indivíduos que habitam este espaço.

O homem ao intervir no espaço urbano, o faz na perspectiva de adapta-lo as suas características e necessidades. Neste processo interage com um conjunto de ações complexas de urbanização, industrialização, crescimento demográfico, tecnologia, segregação, violência, etc.

Hoje a necessidade de se gerir adequadamente o espaço urbano, impõe ao homem a adoção de padrões que delimitem seu grau de influência na ocupação/expansão desse espaço, passando desta forma a ser considerados um planejamento urbano onde não apenas os interesses econômicos e políticos sejam privilegiados. Mas um novo conjunto de perspectiva de ocupação do espaço urbano entra em cena: o da cidade sustentável.

Sob essa nova lógica de se olhar à cidade, o Estatuto da Cidade é sem dúvida, progressista, democrático e social, pois prestigia em seus ordenamentos jurídicos os segmentos sociais que habitam as favelas, cortiços, loteamentos clandestinos, áreas de invasões, legislando em seu direito de moradia, além de tratar a propriedade como um bem coletivo. E Neste sentido, o Estatuto da Cidade, é um instrumento legal para os Municípios estabelecerem uma gestão territorial urbana, que possa efetivamente promover o bem-estar social e a sustentabilidade ambiental preconizada para as cidades sustentáveis.

Claro, ainda é muito cedo para se fazer uma avaliação substancial da aplicabilidade do Estatuto da Cidade, posto que, os problemas enfrentados nas cidades brasileiras são gigantescos, Deart e Schffer (1999), discutem alguns desses problemas, apontando o fracasso de Planejamentos urbanos e alguns Planos Diretores, que quase sempre ficam na esfera do discurso, ocultando os problemas da população urbana e privilegiando os interesses dominantes na produção do espaço urbano.

Ou seja, em uma linguagem bem do senso-comum, e esperar e torcer para que efetivamente o Estatuto da Cidade possa modificar a realidade urbana nas cidades brasileiras.

4 Bibliografia

CORREIA, LOBATO *O Espaço Urbano*, São Paulo, Ed. Ática, 1989.

DEÁCK, CÉSAR e SCHIFFER, SUELI RAMOS (org)._*O Processo de urbanização no Brasil*, São Paulo, Edusp, 1999.

FRANCO, MARIA DE ASSUNÇÃO RIBEIRO, *Planejamento Ambiental para a cidade sustentável*. 2 Ed. São Paulo, Annablume, Blumenau, Edfurb, 2001.

LACAZE, JEAN-PAUL. *Os Métodos do urbanismo*. Campinas, Papius, 1993.

OLIVEIRA, ISABEL CRISTINA, *O Estatuto da Cidade para compreender...*Rio de janeiro, IBAM/DUMA, 2001.

SANTOS , MILTON, *Espaço e Sociedade*, Rio de Janeiro, Vozes1979.