

Política Urbana e Legislação Municipal no Brasil

Isaque dos S. Sousa ¹

Vanessa Casarin ²

Prof. Dr. Carlos Loch ³

¹ UFSC – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - PósARQ
88.040-900 Florianópolis – SC
isaque123@yahoo.com.br

Mestranda Vanessa Casarin
² UFSC – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo - PósARQ
88.040-900 Florianópolis – SC
Vanessa.arq@gmail.com

³ UFSC – Dept. de Engenharia Civil
88.040-900 Florianópolis – SC
loch@ecv.ufsc.br

Resumo: Neste artigo são discutidos alguns temas postos em pauta a partir da aprovação do Estatuto da Cidade em outubro de 2001. Busca-se demonstrar como tem sido conduzida a política e gestão urbana no Brasil e, quais suas atuais diretrizes. Outro aspecto também lembrado são os princípios constitucionais e a autonomia do direito urbanístico. Por fim, reitera-se que o poder municipal, por meio de gestão participativa elaborará legislação específica (Plano Diretor) a fim de tornar em prática as questões ora suscitadas.

Palavras-chave: Política Urbana, Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade

Abstract: On this paper are discussed some issues that comes out with the “Estatuto da cidade” (City Statute) approval in October, 2001. The propose is to demonstrate how the urban policy and the urban management has been carried out in Brazil and which are its guidelines. Other aspects remembered on this paper are the constitutional principles and the urban rights autonomy. Finally, is known that the municipal authorities, through the participative management are supposed to elaborate specific law (Directive plan) in order to put these issues into practice.

Keywords: Urban Policy, Urban Rights, City Statute

1. Introdução

Pensar *na arte de se bem governar*, sobretudo em território onde se encontra uma forte divisão social do trabalho é uma tarefa que requer pensar-se na concepção de tal território – a Cidade. Para muitos ela é apenas reflexo passivo das condições macroeconômicas, uma posição que não é restrita aos conservadores de direita.

Já para outros, ela é palco de acontecimentos sociais e políticos importantes, uma grande arena para o exercício do poder, seja para os grupos locais seja em relação ao cenário nacional, quando se trata de uma metrópole.

Para Santos (1991) “o urbano é um jeito de ser, uma maneira de agir”. No Brasil, onde o conceito de cidade é meramente a sede administrativa municipal, podem ser encontradas características urbanas onde necessariamente não é cidade, portanto uma política urbana que vise o desenvolvimento e o crescimento ordenado de uma região deve incluir também tais recortes espaciais.

De igual modo, é importante salientar o conceito de cidade no Brasil. Por exemplo, são encontradas muitas delas cujos aspectos são fortemente rurais, ainda que a área reconhecida por lei municipal como urbana seja ultrapasse os limites da malha dos arruamentos e casas. Por exemplo, as cidades de Iranduba e do Careiro da Várzea no interior do Amazonas, dentre tantas, neste mesmo Estado.

2. Política e Gestão Urbana: o Direito Urbanístico

A política urbana, de acordo com vários autores, pode ser definida como ramo do conhecimento que discute e avalia, dentre outros temas, propostas de crescimento e desenvolvimento para o setor público, para reformas legislativas, políticas de regularização fundiária, políticas habitacionais, desenvolvimento sustentável, especialmente na escala municipal, relações inter-governamentais, de sócio-territorialidades e, violência urbana, buscando compreender as relações entre direito, política, urbanização.

Alguns destes temas postos como necessários ao debate da política urbana podem ser específicos de acordo com o tamanho de uma cidade ou município, bem como de sua hinterlândia. Parece evidente, por exemplo, que essas variações ou multifaces do modelo de gestão dos municípios sejam considerados, diferentemente, em sua localização geográfica, uma vez que o Brasil, com suas dimensões continentais apresenta distantes e complexas diferenças, para além da condição multifacetada do espaço enquanto territórios e poderes locais.

Uma política urbana para o desenvolvimento precisa ser articulada às políticas de educação, assistência social, saúde, lazer, segurança, preservação ambiental, emprego, trabalho, renda e desenvolvimento econômico do país, como forma de promover o direito à cidade e à moradia, à inclusão social, o combate à violência e redução das desigualdades sociais, étnicas e regionais. Por fim, garantir desconcentração de renda e promover um crescimento sustentável, respeitando-se as diferenças, isto é, o direito à Cidade.

Entende-se ainda, de acordo com Fernandes (2001) e Maricato (2001), que a política urbana deve ser feita por meio de metas traçadas (respeitando a participação popular) e executadas pelo Poder Público visando ordenar o crescimento e desenvolvimento *urbano* (leia-se municipal observando-se o que está proposto na Lei 10.257/2001). Essa lei que regulamenta a política urbana nacional expressa nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, representa uma ruptura paradigmática na Ordem Jurídica Brasileira, trazendo novas diretrizes e instrumentos para a gestão municipal e não apenas da cidade, como se apresenta no próprio nome da referida Lei.

O Direito Urbanístico é o ramo do direito público que tem como objeto o ordenamento da propriedade urbana e a conformação desta a uma função social determinada por lei, no seio dos espaços habitáveis, de modo a propiciar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o exercício do direito à cidade por todos que nela habitam, ressalta L. P. Mattos. A autora diz ainda que “como ramo multidisciplinar do Direito, o direito urbanístico caminha rumo à configuração de suas próprias instituições, tendo, nesse sentido, trazido importantíssimos avanços, ao dispor sobre questões de natureza intrinsecamente urbanísticas e, ainda, ao consagrar um capítulo exclusivo à política Urbana”.

Na definição de H. L. Meirelles, o direito urbanístico é o “ramo do direito Público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo”. Acrescenta o mesmo autor que “o direito Urbanístico ordena o espaço urbano e as áreas rurais

que nele interferem, através de imposições de ordem pública, expressas em normas de uso e ocupação do solo urbano ou urbanizável, ou de proteção ambiental, ou enuncia regras estruturais e funcionais da edificação urbana coletivamente considerada”.

As imposições urbanísticas são, pois, de acordo com N. Saule Jr. (2005), o meio de que se vale o direito urbanístico para ordenar os espaços habitáveis, conformando o uso da propriedade e o exercício do seu direito às exigências do bem estar social. A cidade é vista como um bem difuso, cuja tutela ficará a cargo das normas urbanísticas, que por sua vez têm como característica a visão prospectiva, pois estão voltadas para o futuro, apontando metas e etapas para que o Estado intervenha na complexidade e na dinâmica da vida na cidade a partir da constatação da realidade, tendo por finalidade sua transformação. (apud. FERNANDES, 2001).

É, o ramo do Direito que, segundo N. A. Guimarães, visa a promover o controle jurídico do desenvolvimento urbano, isto é, dos vários processos de uso, ocupação, parcelamento e gestão do solo nas cidades. Assim, O Direito Urbanístico como ciência, é, de acordo com L. P. Mattos, "ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios; vale dizer: estabelecer o conhecimento sistematizado sobre essa realidade jurídica".

De acordo com J. A. Silva, o Direito Urbanístico Objetivo tem por objeto regular a atividade urbanística, disciplinar a ordenação do território. Visa "precipuaemente a ordenação das cidades, como nota H. L. Meirelles, mas os seus preceitos incidem também sobre as áreas rurais, no vasto campo da ecologia e da proteção ambiental, intimamente relacionada com as condições da vida humana em todos os núcleos populacionais, da cidade e do campo”.

3. Faces da Política Urbana Brasileira

Na atualidade o poder público brasileiro considera a política urbana como um desenvolvimento urbano que objetiva a melhoria das condições materiais e subjetivas de vida nas cidades. A diminuição da desigualdade social e a garantia de sustentabilidade ambiental, social e econômica são metas propostas na legislação.

Ao lado da dimensão quantitativa da infra-estrutura, dos serviços e dos equipamentos urbanos, o desenvolvimento urbano envolve também uma ampliação da expressão social, cultural e política do indivíduo e da coletividade, em contraponto aos preconceitos, a segregação, a discriminação, ao clientelismo e a cooptação.

Essa concepção acaba esquecendo que a unidade político-administrativa que precisa ser considerada abrange todo o território municipal, repete-se, não apenas da área urbana, mas evidentemente a zona rural. O objeto de uma política de desenvolvimento urbano ou rural é o espaço socialmente construído - a cidade, o município, portanto, não se pode usar de exclusividade.

Devem-se relacionar tanto em micro quanto em macro-escalas, os temas estratégicos para o município ligados à política fundiária / imobiliária e à política de capacitação / informações, questões de habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana/trânsito etc.

Em síntese a atual Política Urbana Brasileira rege-se pelas seguintes diretrizes gerais:

- I - garantia do direito a cidades sustentáveis;
- II - gestão democrática
- III - cooperação entre os governos
- IV - planejamento de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano;
- V - oferta de equipamentos urbanos e comunitários,
- VI - ordenação e controle do uso do solo
- VII - integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais;
- VIII - expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade;
- IX - justa distribuição dos benefícios e ônus;
- X - adequação dos instrumentos de política aos objetivos do desenvolvimento
- XI - valorização de imóveis urbanos;
- XII - proteção, preservação e recuperação do meio ambiente;
- XIII - audiência do Poder Público;
- XIV - regularização fundiária;

XV - redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI - isonomia de condições para os agentes públicos e privados

Quanto aos instrumentos gerais dessa política urbana apresentam-se:

I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II - planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III - planejamento municipal,

IV – institutos tributários e financeiros,

V- institutos jurídicos e políticos,

VI – Estudo de Impactos Ambiental e Estudo de Impactos de Vizinhança.

O poder público deve promover políticas de desenvolvimento urbano que garantam sustentabilidade social, cultural, econômica, política e ambiental baseada na garantia da qualidade de vida para gerações futuras, levando em conta a prioridade às cidades com menores IDH ou outros indicadores sociais.

Os municípios devem efetivar planos diretores em consonância com os zoneamentos ecológico-econômicos e ambientais e também implementar políticas públicas integradas entre o rural e o urbano com atendimento integral ao habitante do espaço municipal.

Por fim, a base de uma política urbana com participação popular estará no reconhecimento de que a gestão participativa das políticas públicas é um direito dos cidadãos; que o caminho para o enfrentamento da crise urbana está diretamente vinculado à articulação e a integração de esforços e recursos nos três níveis de Governo - Federal, Estadual e Municipal, com participação dos diferentes segmentos da sociedade.

4. Legislação Urbano-Municipal no Brasil

De acordo com Edésio Fernandes “o crescimento intensivo das cidades brasileiras desde a década de 1930 tem provocado mudanças fundamentais na ordem socioeconômica brasileira, bem como importantes consequências culturais e ambientais. Embora a legislação urbanística e ambiental tenha avançado significativamente desde então, até a promulgação da Constituição federal de 1988 tal avanço se deu de forma pouco sistemática em meio a controvérsias de várias ordens. Entretanto, com mais de 80% da população vivendo atualmente em cidades, a necessidade de se pensar o marco jurídico-teórico aplicável ao processo de desenvolvimento urbano é urgente”.

Segundo ele, “a relação entre o processo de urbanização e o avanço do direito urbanístico e do direito ambiental tem sido pouco discutida. De um modo geral, quando muito a questão sobre o controle jurídico do processo de desenvolvimento urbano ainda está sendo discutida sob o prisma limitado – limitante – do direito Administrativo”.

Até a promulgação da constituição de 1988 não havia um tratamento constitucional adequado da questão urbana e ambiental, com o que as cidades brasileiras cresceram sem um marco jurídico adequado que permitisse o controle do processo de desenvolvimento urbano. Na falta de tal tratamento constitucional, o avanço das leis urbanísticas e ambientais foi prejudicado pelo conflito existente entre dois paradigmas conceituais existentes quanto à definição dos direitos de propriedade, quais sejam, a visão individualista do Código Civil de 1916 e o princípio da função social da propriedade introduzido pela Constituição federal de 1934.

Mesmo que tecnicamente presente desde 1934 em todos os textos constitucionais brasileiros, pode-se dizer que o princípio da função social da propriedade apenas foi consolidado na Constituição de 1988. O crescimento urbano se deu sob inúmeras controvérsias jurídicas acerca da possibilidade de intervenção estatal no domínio dos direitos individuais de propriedade e, especialmente, quanto à competência dos municípios para agir em matérias urbanísticas e ambientais, já que, na visão dominante, somente uma lei federal poderia regulamentar os direitos de propriedade privada diferentemente do Código Civil.

Além disso, enquanto as cidades cresciam em ritmo acelerado, gerando todo o tipo de problemas sociais, os poucos juristas que se ocuparam da questão se deixaram envolver em uma longa discussão estéril acerca da própria existência ou autonomia do Direito Urbanístico em face do Direito Administrativo, a despeito do avanço progressivo das leis urbanísticas e ambientais desde a década de 1930.

A Constituição Federal de 1988 pôs fim a todas as controvérsias: além de reconhecer explicitamente o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental como ramos autônomos, a Constituição distribuiu competências legislativas em matérias urbanísticas e ambientais enfatizando a ação municipal. Também definiu o princípio da função social da propriedade como sendo o fator fundamental para a determinação dos direitos de propriedade imobiliária urbana e da ação do estado na condução do processo de desenvolvimento urbano.

5. Princípios Constitucionais e a Autonomia do Direito Urbanístico

A Constituição Federal do Brasil menciona o Direito Urbanístico no inciso I, do Artigo 24 que trata das competências concorrentes da União, Estados e Distrito Federal o que, para alguns autores, indica a autonomia da matéria no contexto da ciência jurídica. A matéria de direito urbanístico, longe de se esgotar no art. 24 da Constituição, encontra relevante disposição no art. 182 que trata da política de desenvolvimento urbano executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Segundo J. A. Silva, o Direito Urbanístico é "(...) conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos, sistemáticos e informados por princípio apropriados, que tenha por fim a disciplina do comportamento humano relacionado aos espaços habitáveis, ou seja, (...) arte e técnica social de adequar o espaço físico às necessidades e à dignidade da moradia humana".

Os novos princípios da Constituição de 1988 já foram entendidos por diversas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, além de crescente legislação ordinária que tem sido promulgada em todos os níveis de Governo. A aprovação pelo Congresso Nacional do projeto de lei federal sobre desenvolvimento urbano – o chamado Estatuto da Cidade – consolidou esse quadro.

De acordo com D. F. Moreira Neto (apud. GUIMARÃES, Nathália Arruda), "as normas urbanísticas, entre nós especialmente, ainda não adquiriram unidade substancial, formando conjunto coerente e sistematizado legislativamente. Encontram-se dispersas em diversas leis e apenas guardam, entre si, conexão puramente material em função do objeto regulado. Para identificá-las, torna-se necessário estabelecer com precisão qual é esse objeto, que vem a ser o próprio objeto do Direito Urbanístico".

Nesse contexto, fica evidente que "o princípio da função social da propriedade constitui o núcleo central do Direito Urbanístico" Outros são, ainda, os princípios Constitucionais de conferem ao Direito Urbanístico autonomia e relevância material. O princípio da dignidade da pessoa humana está disciplinado na Constituição Federal de 1988 no Art. 1º, inciso III. Tal princípio reveste-se do entendimento atual de que o ser humano deverá ser respeitado por se tratar, simplesmente, de um ser humano. É de tal relevância o princípio da Dignidade da Pessoa Humana que na elaboração da nova Carta Constitucional da União Européia tal preceito encontra-se à frente mesmo do direito à vida. Não é dever garantir-se apenas a vida, mas a vida com dignidade.

Considerando o respeito pelas virtudes e qualidades humanas, o Direito Urbanístico, uma vez voltado ao desenvolvimento das técnicas de ordenação dos territórios e utilização social da propriedade, apresenta-se como ciência das mais relevantes para a concretização do direito à dignidade da pessoa humana. Não há dignidade sem moradia, sem condições de habitação, sem instrumentos urbanos que garantam a circulação, o lazer e o trabalho.

O Direito Urbanístico é fundado, ainda, no princípio da igualdade. O princípio da igualdade do cidadão perante a lei, consagrado na Constituição Federal do Brasil no artigo 5º, caput. É, pois, um direito fundamental do cidadão brasileiro. Considerando a vinculação da Administração Pública ao princípio da igualdade, esta deve se traduzir na elaboração e aprovação de planos que estabelecem regras respeitantes à ocupação, uso e transformação do solo urbano ou rural. A todo cidadão deve estar garantido, igualitariamente, o acesso à cidade.

Cumprirá ao Direito Urbanístico, "servir à definição e implementação da 'política de desenvolvimento urbano', a qual tem por finalidade 'ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem – estar de seus habitantes' (art. 182, *caput*)". De acordo com A. P. F. Nogueira "o Direito Urbanístico é uma disciplina jurídica que a cada dia ganha foros de desenvolvimento, justamente porque a cidade, essência do urbanismo, onde tal Direito incide, exige diuturnamente a sua participação, quer seja

buscando compor litígios, quer seja oferecendo os instrumentos necessários para que o Poder Público e o particular possam encontrar formas de convivência no âmbito dos seus interesses”.

Segundo GUIMARÃES (2001) “As normas de direito Urbanístico são de natureza pública, cogentes, fruto do poder de polícia do Estado que intervindo na disciplina das relações jurídicas estabelece o condicionamento do exercício do direito de propriedade ao interesse coletivo, uma vez que o delineamento da propriedade atual se dá em razão da primazia do interesse público em relação ao interesse particular”.

Para MATTOS (2001), “As imposições urbanísticas são preceitos de ordem pública que nascem como limitações ao exercício indiscriminado do direito de propriedade em desconformidade com as normas urbanísticas instituídas em lei. Substancialmente, elas se justificam pela necessidade de adequar-se o exercício do direito ao bem-estar social e compatibilizá-lo com a utilidade coletiva, ou seja, as normas de direito urbanístico, cujo objeto é delinear o direito de propriedade, são públicas porque estabelecidas para conformar o interesse do indivíduo e o da coletividade”.

A autora diz ainda que “é por meio das limitações e dos atos legislativos que impõem o funcionalismo da propriedade que as normas urbanísticas se exteriorizam. As limitações são medidas de interesse público, decorrentes de lei genérica e abstrata, que se revestem do poder de *imperium* estatal e decorrem do poder de polícia inerente à Administração Pública”.

6. Considerações Finais

Na disciplina urbanística, a propriedade é definida e delineada por um corpo descentralizado de Leis e princípios, cujos órgãos legiferantes e executores são igualmente descentralizados, a critério da distribuição de competências definida pelo Constituinte Brasileira, para o atendimento ao interesse público, conforme exposto nos valores acolhidos na Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto convencemo-nos da natureza pública dos diversos instrumentos jurídicos apresentados para a adequação do uso da propriedade, mais propriamente clamada como solo, urbano ou rural, normas que compõem a nova Ordem Urbanística. A razão evidente para a intervenção de Ordem Pública do Direito de Propriedade encontra – se na Constituição Federal de 1988, precisamente no Art. 5º, inciso XXIII, que trata do princípio da função social da propriedade.

Para a efetiva realização da função social da propriedade, é indispensável à atuação do Poder Municipal que atua com uma função pública de destaque. No atual Estado de Direito Social, as decisões sobre o urbanismo deixaram mesmo de pertencer aos proprietários privado e passaram a ser de competência da Administração Pública.

Cabe ao Município a elaboração dos Planos Diretores que definirão, (art. 182, CF/88) em substância, a utilidade funcional da propriedade, sempre em atendimento ao interesse comum, calcado nos princípios solidários ditados pela Constituição Federal, em busca da redistribuição das riquezas e minimização da miséria de nosso país. Quanto modo de procedência de elaboração dos planos diretores, indubitavelmente, em todos os casos deve contar com a participação popular.

7. Referências

Fernandes, E. (org.) *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Del Rey. Belo Horizonte, 2001.

Guimarães, N. A. *O direito urbanístico e a disciplina da propriedade*. Jus Navigandi, Teresina, a 8, n.235, 28 fev. 2004. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=4884>>. Acesso em 13 de julho de 2005.

Maricato, E. *Brasil cidades: alternativas para a crise urbana*: Vozes. São Paulo, 2001.

Mattos, L. P. (org.). *Estatuto da cidade comentado: lei n.10.257, 10 de julho de 2001*. Mandamentos. Belo Horizonte, 2001.

Santos, M. *Manual de Geografia Urbana*. Hucitec. São Paulo, 1991.

Saule Jr, N. *Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática.* Disponível em http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=28 Acesso em 01/09/2005.