



TEXTO DE REFERÊNCIA

Módulo II

Políticas Públicas e Direitos Humanos.

Aula 03

Desenvolvimento Urbano

Carlos Alberto Bachiega¹

CAPITULO I TERRITÓRIO

Fundamental, no debate do desenvolvimento urbano, é a compreensão do conceito de território. Por território entende-se a extensão apropriada e usada por um conjunto de pessoas, ou por outros seres. Territorialidade é sinônimo de pertencer aquilo que nos pertence, trata-se de um sentimento de exclusividade e limite, aplicando-se ao homem e aos animais. Comum ouvirmos falar, quando nos referimos aos animais, de demarcação de território, território necessário a sobrevivência de uma espécie etc. Num sentido mais restrito, o território é um nome político para o espaço de um país, de uma cidade, de um bairro. A existência de um país, cidade ou bairro supõe um território. Temos casos de nações que não possuem territórios e nem mesmo supões a existência de um Estado. Podemos, pois falar de territorialidade sem Estado, mas é praticamente impossível falarmos de Estado sem território.

O que caracteriza um território são os aspectos físicos, econômicos, sociais, históricos e culturais que fazem com que determinado espaço seja chamado de território. Na cidade temos diferentes territórios com que as pessoas se identificam e identifica-los e compreende-los e pressuposto importante para as diferentes políticas públicas, em especial aquelas voltadas ao

¹ Arquiteto Urbanista, consultor credenciado pelo Ministério das Cidades, especialista na construção de instrumentos legais voltados para o desenvolvimento urbano (Planos Diretores, Planos Municipais de Saneamento Ambiental, Legislação Complementar).



desenvolvimento urbano. Nas Regiões Metropolitanas o território urbano transcende os limites legais dos Municípios o que torna dificultosa a definição de instrumentos legais de controle de uso e ocupação do solo e de outras políticas como a de transporte.

A cidade é, antes de tudo, definida por suas funções e por um gênero de vida, ou, mais simplesmente, por certa paisagem, que reflete ao mesmo tempo essas funções, esse gênero de vida e os elementos menos visíveis, mas inseparáveis da noção de 'cidade': passado histórico ou forma de civilização, concepção e mentalidade dos habitantes”.²

CAPITULO II

DESENVOLVIMENTO URBANO

O conceito de desenvolvimento urbano envolve um conjunto de políticas públicas que se complementam em função da complexidade existente no território da cidade. Além das políticas sociais como educação, saúde, cultura, esporte, lazer, segurança e outras, têm aquelas voltadas diretamente para a estruturação do espaço físico, seja quanto ao disciplinamento de sua ocupação, seja para dotá-lo de infra-estrutura básica, proporcionando condições salubres para quem o habita. Destas, a *política urbana*, o *saneamento ambiental*, a *habitação*, o *transporte* e o *meio ambiente urbano* são as principais.

A *política urbana* faz a gestão do uso e da ocupação do solo urbano, busca compreender de que forma a cidade se estrutura, como ela cresce fisicamente de forma a garantir o desenvolvimento urbano adequado e coordenado com as outras políticas públicas. É ela quem define os direitos e interesses coletivos sobre o individual. O conceito norteador da política urbana é o da função social da propriedade e da cidade.

O *saneamento ambiental* é a política que trata do oferecimento de uma série de serviços públicos que garantem a salubridade do espaço físico, em especial o urbano. Dentre eles o oferecimento de água potável, recolhimento dos esgotos e lixos produzidos e a limpeza pública são os mais praticados e dependendo da sofisticação ou do nível de organização do gestor esses serviços podem ser complementados por outros como – coleta seletiva de lixo, coleta e tratamento

² SANTOS, Milton. A Cidade nos Países Subdesenvolvidos. Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, Brasil, 1965.



diferenciado para o resíduo proveniente dos serviços de saúde (devido ao seu risco de contaminação), controle de vetores transmissores de doenças, controle das águas pluviais e outros.

Outra política essencial ao conceito de desenvolvimento urbano é a de *habitação*, em especial aquela que atende a demanda das famílias mais carentes, ou seja, a habitação popular. O habitar talvez seja a função primeira da cidade, como elemento que garante à família o princípio de inclusão social. Não é simplesmente habitar o território que chamamos de cidade, independente das condições – muitos habitam na cidade em favelas, cortiços, palafitas, praças, viadutos, etc. – mas habitar de forma digna, confortável, saneada, uma habitação que pode ser própria ou não, mas que garanta qualidade de vida para quem a habita.

A mobilidade urbana, que resulta de um conjunto de políticas de *transporte* e circulação que visa proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, seja através de veículos automotores, seja de pedestres, de meios de transporte coletivos e de outros veículos é outra política importante ao desenvolvimento urbano.

Outros elementos compõem o *meio ambiente³ urbano* garantindo a qualidade do espaço, como a arborização urbana, as praças, parques, rios, lagos e outros elementos naturais. São importantes enquanto melhoradores da qualidade ambiental da cidade e, portanto, das pessoas. A política de meio ambiente urbano, no entanto, não se restringe somente aos elementos naturais presentes ou necessário à vida urbana, mas sim a todas as conseqüências de modelos de urbanização que não buscam uma relação de sustentabilidade ambiental. Neste rol de problemas a poluição do ar e a sonora merecem maiores destaques.

No Brasil temos diferentes estágios de desenvolvimento destas políticas em função do nível de urbanização, concentração de população, riqueza das cidades, organização social e de tantos outros fatores que se diferenciam de região para região e até mesmo de cidade para cidade.

Para cada uma dessas políticas temos disposições legais (marco legal) que as regulam e distribuem as diferentes responsabilidades e competências entre os entes federados (município, estado, distrito federal e união). Os marcos legais ainda podem estabelecer instrumentos jurídicos, urbanísticos, de gestão e de controle social de forma a garantir a maior justiça social e melhor qualidade de vida na aplicação das diferentes políticas.

³ Ainda que importante no debate sobre as políticas de desenvolvimento urbano, este eixo temático, dado a sua complexidade e a necessidade de desenvolvimento conceitual que requer um estudo específico para a área, o mesmo não será aprofundado neste artigo.



Grandes desafios se colocam aos agentes políticos e gestores públicos, das diferentes esferas de governo, na efetivação e avanços de todas as políticas envolvidas com o desenvolvimento urbano de forma a garantir a melhoria da qualidade de vida da população que vive na cidade, que hoje representa por volta de 82% dos brasileiros.

CAPITULO III

A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

A cidade brasileira foi fundada, evoluiu e se consolidou na costa mais oriental das Américas. Pequena feitoria constitui ponto de apoio ao reconhecimento do extenso litoral, à afirmação da posse e à garantia do tráfico português.⁴

As primeiras cidades brasileiras nasceram junto ao litoral e tinham a função de defender a colônia portuguesa. Posteriormente, com a ocupação do território foram se interiorizando e serviam como ponto de referência para o desbravamento dos sertões e postos de intercâmbio de mercadorias. Por séculos foram integradas com a produção agrícola existente – menos com a cana de açúcar, mais com o café.

Com a industrialização, no início do século XX, algumas cidades experimentaram um crescimento acelerado da sua população tendo em vista a emigração do campo, em função do fracasso da cultura cafeeira. Neste cenário São Paulo se destaca e começa a tomar forma de grande cidade e futura metrópole.

O segundo momento mais importante na formação das cidades brasileiras ocorre na década de cinquenta, quando o país redefine o seu modelo de desenvolvimento voltado para a indústria de base e automobilística. Época das intensas migrações do nordeste para o sudeste, objetivando a formação do grande exército de reserva de mão de obra para as novas indústrias que surgiam. O país entra então na era moderna.

Nesse período a produção da cidade passou a ser um grande negócio. O lote urbano tornou-se uma mercadoria de grande valor econômico. Nascia a “indústria” da cidade e com ela a especulação imobiliária. Ambas sempre apoiadas fortemente no Estado, dependendo e orientando os investimentos públicos nos setores de infra-estrutura e de financiamento da casa própria.

⁴ MARX, Murilo. Cidade Brasileira. Edições Melhoramentos: Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil, 1980.



O Brasil, como os demais países da América Latina, apresentou intenso processo de urbanização, especialmente na segunda metade do século XX. Em 1940, a população urbana era de 26,3 % do total. Em 2000 ela é de 81,2%. Esse crescimento se mostra mais impressionante ainda se lembrarmos os números absolutos: em 1940 a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões de habitantes e em 2000 ela é de aproximadamente 138 milhões. ... Considerando apenas a última década do século XX, as cidades brasileiras aumentaram em 22.718.968 pessoas.⁵

O modelo econômico adotado desenhou uma cidade que reproduz as grandes discrepâncias sociais e econômicas da sociedade. Nossas cidades, em especial as metrópoles, são cidades divididas – temos a cidade legal onde se concentram os serviços públicos, onde o governo municipal tributa e presta serviços. A outra, a cidade ilegal que se localiza nas franjas da cidade legal, não recebe a atenção devida do Estado e sobrevive. É na cidade ilegal que ocorrem as enchentes, as favelas, a invasão de terras, a falta de ônibus, escola, espaços para o exercício da cidadania, enfim a falta da cidade. É na cidade ilegal que se constata fisicamente a materialização da exclusão social.

A população brasileira é atualmente em grande medida (82%) urbana, sendo que 70% desses brasileiros se concentram em apenas 10% do território. A concentração urbana fica mais bem explicitada quando se constata que apenas 455 municípios – pouco mais de 8% dos 5564⁶ – somam mais de 55% do total de habitantes do país.

Um fenômeno bastante característico do processo de urbanização (não só no Brasil) é o da “metropolização”, ou seja, o processo de urbanização intenso que extrapola os limites de um município, agregando várias cidades, transformando-as, fisicamente, em uma única. As nove principais Regiões Metropolitanas concentram 30% da população urbana e, particularmente, a grande parcela dos mais pobres. Dessa forma, as grandes aglomerações urbanas revelam com maior profundidade a característica desigual do país, concentrando a pobreza e a riqueza, muitas vezes no mesmo território.

Como exemplo a Região Metropolitana de São Paulo que congrega 39 cidades chega a uma população aproximada de 19.450.734⁷ milhões de habitantes.

O processo de urbanização acelerada por qual passou o país, além de promover a transferência populacional da área rural para a urbana, concentrou boa parte destes fluxos

⁵ MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Editora Vozes, Petrópolis, 2001.

⁶ Total de municípios brasileiros incluindo Brasília – www.ibge.gov.br/cidades, acessado em 27/05/2007.

⁷ www.emplasa.sp.gov.br – acessado em 27/05/2007



migratórios. Nas Regiões Metropolitanas, sobretudo, desencadeou-se um padrão de urbanização de expansão horizontal. Este modelo de desenvolvimento – crescimento através de expansão permanente, de baixa densidade, da fronteira urbana – foi impulsionado pelo planejamento, pelas políticas de financiamento e produção habitacional e das infra-estruturas dos sistemas de circulação e de saneamento. A disponibilidade de crédito a juros subsidiados, voltada sempre para a produção de imóveis novos, permitiu à classe média das grandes cidades constituírem novos bairros e centralidades nas cidades gerando, além da expansão horizontal, o paulatino esvaziamento dos centros tradicionais. Do ponto de vista da estratégia de produção e financiamento das infra-estruturas, os centros tradicionais foram abordados como apenas centros econômicos saturados, devendo ser objeto de descentralização das atividades, inclusive administrativas.⁸

Para os setores de menor renda, a alternativa do loteamento ou conjunto habitacional periférico (lotes, apartamentos ou casas próprias) consagrou-se como sendo a opção, justificada pelo impacto do preço mais baixo dos terrenos na franja externa das cidades.

A política habitacional como um todo, praticada por agentes públicos, privados e, inclusive, de forma irregular e/ou ilegal, seguiu a mesma lógica, gerando um desenho de produção das infra-estruturas na mesma direção. No entanto, para os mais pobres, ao contrário das novas centralidades de classe média, a provisão da infra-estrutura tem se dado sempre posteriormente.⁹

Embora esse fenômeno esteja avançando no Brasil (atualmente temos 26 Regiões Metropolitanas) são raros os instrumentos e estrutura política administrativa que considere essas regiões, do ponto de vista de planejamento e desenvolvimento urbano, como uma unidade, persistindo a divisão administrativa e autônoma de cada município participante das regiões metropolitanas.

“O processo de urbanização se apresenta como uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente. O número de imóveis ilegais na maior parte das grandes cidades é tão grande que, inspirados na interpretação de Arantes e Schwarz sobre Brecht, podemos repetir que “a regra se tornou exceção e a exceção regra”. A cidade legal (cuja produção é hegemônica e capitalista) caminha para ser, cada vez mais, espaço da minoria. O direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade. A ausência do controle urbanístico

⁸ ROLNIK, Raquel e BOTLER, Milton – “Por uma política de reabilitação de centros urbanos”. Revista Ócullum, São Paulo, 2004.

⁹ CARDOSO, Adauto – “A produção e a reprodução de assentamentos precários”. Paper encaminhado ao Ministério das Cidades.



(fiscalização das construções e do uso/ocupação do solo) ou flexibilização radical da regulação nas periferias convive com a relativa “flexibilidade”, dada pela pequena corrupção, na cidade legal. Legislação urbana detalhista e abundante, aplicação discriminatória da lei, gigantesca ilegalidade e predação ambiental constituem um círculo que se fecha em si mesmo” - Ermínia Maricato.

CAPITULO IV

MARCO LEGAL E REFORMA URBANA

Nos últimos 30 anos foram editados três instrumentos urbanísticos federais importantes e que ainda estão em vigor: Lei Complementar 14, de 8/6/73, que cria as regiões metropolitanas e instaura os primeiros instrumentos de planejamento federal no campo urbano e territorial; Lei 6.766, de 19/12/79, alterada pela Lei 9.785, de 29/01/99, que dispõe sobre o parcelamento do solo e a Lei 6.803 de 2/7/80, que dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição.

Somente com a Constituição Federal de 1988 o tema é tratado de forma ampla, introduzindo conceitos e pressupostos de uma política urbana e definindo competências. No Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo II – Da Política Urbana, os artigos 182 e 183 tratam da política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes contidas no Plano Diretor e com objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento da função social da cidade, garantindo o bem estar de seus habitantes.

Os artigos contemplam faculdade ao Poder Público municipal de exigir dos proprietários de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento sob pena de parcelamento ou edificação compulsório; imposto progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. Trata ainda da usucapião urbana, para lotes com área superficial inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados, para quem a possuir por mais de cinco anos, ininterruptos e sem oposição.

O grande avanço nestas disposições está na inclusão do conceito de função social da propriedade, que foi incluído na Constituição Federal graças a emenda popular apresentada por uma série de movimentos sociais organizados, em especial aqueles que lutavam na década de oitenta pela moradia e pela reforma urbana Durante doze anos o Congresso Nacional debateu projetos de



Lei que regulamentariam os dois artigos da Constituição que tratam da Política Urbana. Somente em 2001 foi promulgada a Lei Federal nº. 10.257, que passou a ser conhecida como Estatuto da Cidade, trazendo para a pauta dos temas municipais a Reforma Urbana, determinando que os municípios enfrentem com responsabilidade a condução equilibrada do crescimento das cidades.

A Reforma Urbana está centrada em dois conceitos, recentes no Brasil, que são a função social da propriedade e da cidade e a sustentabilidade de seu desenvolvimento. Fazer valer esses conceitos é uma tarefa da comunidade como um todo; sociedade civil e governos, dentro de um processo político que é o de construção do Plano Diretor do Município. Tarefa árdua para os governos municipais que historicamente possuem pouquíssimos instrumentos de regulação do uso e ocupação do seu território, em especial o urbano, ou seja, crescem de forma a atender aos interesses exclusivos do setor imobiliário proporcionando a exclusão de grande parte da população. Na maioria das vezes os instrumentos existentes se referem ao ordenamento da cidade “legal”. Agrava o quadro o fato de não se ter a prática democrática do debate e o controle social sobre esta política.

CAPITULO V

AS COMPETENCIAS CONSTITUCIONAIS DOS ENTES FEDERADOS

O Estatuto da Cidade dispõe, no seu artigo 3º, as competências da União sobre a política urbana com base na repartição das competências constitucionais sobre essa política atribuída aos entes federados. A Federação Brasileira tem como característica fundamental a definição das funções e dos deveres dos entes, direcionados para assegurar os direitos e garantias fundamentais das pessoas, por meio da implementação de políticas públicas que atendam os objetivos fundamentais de promover a justiça social, erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais, tornar plena a cidadania e a dignidade da pessoa humana. A Constituição tornou exigência a formação do sistema de normas de direito urbanístico, que deve ser composto pelas normas constitucionais referentes à política urbana, lei federal de desenvolvimento urbano, o conjunto de normas sobre a política urbana estabelecidas nas Constituições dos Estados, lei estadual de política urbana e a legislação estadual urbanística, e o conjunto de normas municipais referentes à política urbana estabelecidas nas Leis Orgânicas dos Municípios, no Plano Diretor e na legislação municipal urbanística.



A União, de acordo com o artigo 21, inciso XX, tem a competência para estabelecer as diretrizes para a habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Com base no artigo 24, inciso I, a União, no âmbito da competência concorrente sobre direito urbanístico, tem como atribuição estabelecer as normas gerais de direito urbanístico por meio da lei federal de desenvolvimento urbano. Essa lei deve conter as diretrizes de desenvolvimento urbano, os objetivos da política urbana nacional, a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição e instituir os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão desta política.

A União tem ainda a competência privativa de acordo com o artigo 21, inciso IX da Constituição, para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

De acordo com o § 4º do art. 182, a lei federal de desenvolvimento urbano é necessária para a regulamentação dos instrumentos urbanísticos do parcelamento ou edificação compulsórios, do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbano progressivo no tempo, e a desapropriação para fins de reforma urbana; que devem ser aplicados pelo Município para garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana com base no Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade é a lei federal de desenvolvimento urbano exigida constitucionalmente, que regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados pela União, Estados e especialmente pelos Municípios.

Os Estados, com base na competência concorrente com a União, podem editar lei estadual de política urbana na ausência de lei federal. O Estado pode editar normas gerais de direito urbanístico, na ausência da lei federal visando a capacitar os Municípios para a execução da política urbana municipal. Essas normas gerais terão sua eficácia suspensa se ficarem em desacordo com as normas gerais estabelecidas pela União por meio da lei federal de desenvolvimento urbano, com base no artigo 24, parágrafo 4º da Constituição.

Os Estados podem aplicar essas políticas de forma integrada com seus Municípios. Assim, papel importante do Estado é o de ser o articulador na criação de um sistema de planejamento urbano estadual, identificando os possíveis territórios existentes no Estado e articulando os municípios na construção de instrumentos comuns. Os territórios podem ser criados sob uma visão física, através das bacias hidrográficas (muitos Estados já possuem legislações de recursos hídricos), outra possibilidade é a do ponto de vista econômico ou ainda do desenvolvimento social, identificando as regiões de maior vulnerabilidade social. Ao Estado cabe articular todas essas



informações e criar legislação, programas e projetos que propiciem instrumentos que levem ao desenvolvimento urbano de forma articulada em todo o Estado.

Outro papel importante que cabe ao Estado é a definição de uma política urbana metropolitana com organismos e instrumentos próprios, cuja política deve ser destinada em especial para as áreas metropolitanas. Este talvez seja o de maior urgência uma vez que os problemas urbanos nessas regiões são os mais intensos.

Com relação ao Município, a Constituição atribui a competência privativa para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, e de promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano, de acordo com o artigo 30, incisos I, II, e VIII. O Município, com base no artigo 182 e no princípio da preponderância do interesse, é o principal ente federado responsável em promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir o bem-estar de seus habitantes e de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social, de acordo com os critérios e instrumentos estabelecidos no Plano Diretor, definido constitucionalmente como o instrumento básico da política urbana.

CAPITULO VI

A REFORMA URBANA E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

O Estatuto da Cidade ao estabelecer a Reforma Urbana vai tratar da Função Social da Propriedade. Examinar o instituto da propriedade, no campo do direito e a sua função social, é essencial à compreensão dos pressupostos que nortearam a Reforma e a sua expressão na Lei. Propriedade deriva de próprio, evoca a idéia de pertencer.

Conforme ensina Pardo Filho acerca de Direito Exclusivo:

*É direito exclusivo, poder absoluto que alguém tem sobre determinada coisa...
Direito real; amplo e complexo que pessoa física ou jurídica tem, dentro dos limites da lei, de usar, gozar, dispor de um bem corpóreo ou incorpóreo, bem como de reavê-lo de quem, injustamente, o detenha ou possua... Instituição fundamental da vida econômica, legalmente protegida em benefício do proprietário, assegurando a*



*este, que é seu titular, a possibilidade de dispor da coisa livremente, fruindo-a a seu modo ou alienando-a quando e como melhor lhe aprouver.*¹⁰

Ao longo da história, a propriedade privada vai assumindo ora um caráter individual, ora coletivo, numa relação direta com a sua função na vida econômica. Como ponto fundamental na organização das sociedades ocidentais capitalistas, o instituto da propriedade compõe a base de constituição do Estado Moderno. Daí a importância que assume uma legislação como o Estatuto da Cidade, que vem justamente tratar da função social, do caráter coletivo que a propriedade tem nas estruturas jurídicas das nações modernas.

Para os povos primitivos a terra era sagrada, responsável pela subsistência, tinha caráter coletivo. Na Grécia antiga encontram-se registros de divisão de terras entre grupos familiares. É no Direito Romano que, pela primeira vez, se tem referência da propriedade como individual; absoluta e perpétua. Na Idade Média, com o domínio da Igreja, o Direito Canônico vai tratar a terra como uma dádiva de Deus, um direito natural do homem. Na Revolução Francesa, período em que se formula o Estado Moderno, a propriedade passa a ser considerada como um dos pilares sobre os quais se estrutura a sociedade. A propriedade era direito inerente à natureza humana. O Código de Napoleão, ao expressar as idéias da Revolução, considera a propriedade privada direito individual, absoluto e inviolável. O Código Civil Brasileiro de 1916 sofreu grande influência do caráter liberal contido na legislação francesa. As doutrinas socialistas retomam o caráter coletivo da propriedade, pressuposto de uma nova forma de organização da economia e da sociedade. Todo o ordenamento jurídico do mundo contemporâneo adota os pressupostos de que há limites ao uso individual da propriedade, incorporando de forma definitiva a função social da propriedade.

E o que vem a ser a Função Social da Propriedade? A utilização e exploração da propriedade privada devem respeitar o interesse público, coletivo, social e também, a coexistência com outras propriedades. Ao uso e gozo ilimitado do direito individual, a sociedade moderna impõe limites racionais. Esses limites resultam na intervenção do Estado na defesa do bem comum. O direito à propriedade é individual, mas o uso está subordinado ao interesse coletivo.

Examinando a legislação em vigor no Brasil vamos encontrar referências da Função Social da Propriedade na Constituição de 1988, no Novo Código Civil, em vigor a partir de janeiro de 2003 e no Estatuto da Cidade. Na Constituição Federal de 1988 há oito referências diretas à Função

¹⁰ PARDO FILHO, Milton. Propriedade – Trabalho de Pesquisa Científica, mestrando PUC –SP, 2001.



Social da Propriedade: artigo 5º, inciso XXIII; artigo 153, § 4; artigo 156, § 1; artigo 170, inciso III; artigo 182, § 2; artigo 184; artigo 185, parágrafo único e artigo 186. De todas essas referências duas merecem destaque:

. Artigo 5º, que trata dos direitos e garantias fundamentais, cláusula pétrea que só pode ser alterada por novo poder constituinte e prevê, em seu inciso III: “a propriedade atenderá a sua função social”.

. Artigo 170, que trata da ordem econômica, onde devem ser observados vários princípios, entre eles o previsto no inciso III: “função social da propriedade”.

No Novo Código Civil, aprovado em janeiro de 2002, em vigor a partir de janeiro de 2003, substituindo o Código anterior de 1916, ocorreram mudanças significativas no Título III Da Propriedade. O artigo 1228, § 1º, 2º, 3º, 4º e 5º, do Novo Código, modificam de forma substancial os artigos 523 e 524 do Código anterior. A mudança reside, justamente, na Função Social da Propriedade, colocada de forma clara e na condição legal que permite, por exemplo, regularizar áreas de favelas em grandes centros urbanos. Um dos muitos problemas a que a Reforma Urbana pretende resolver.

A Função Social da Propriedade é, pois, pressuposto da Reforma Urbana a ser implementada com base nas normas do Estatuto da Cidade e através do Plano Diretor de cada município.

CAPITULO VII

OS INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE

O marco legal da reforma urbana coloca o município como ator principal na definição da política urbana. Assim como as políticas sociais, em especial educação e saúde, que também foram transferidas ao município, a política urbana também passa a ser de competência do município, cabendo a ele a definição e implantação de instrumentos que propiciarão a reforma urbana. Esta nova condição, assim como aconteceu com as políticas sociais, implica em alterações na estrutura administrativa, nos recursos humanos e até nos equipamentos e instrumentos de trabalho.

Tão importante quanto a construção da legislação e instrumentos municipais para definição da política de desenvolvimento urbano do município é a necessidade de transformação na maneira de programar, administrar e aperfeiçoar essa política. Necessário que os municípios compreendam essas necessidades, de forma a não ficarem simplesmente na fase de construção da legislação municipal (Plano Diretor) e não investirem na capacitação de seus quadros, de não executarem a



estruturação administrativa necessária objetivando a aplicação dos instrumentos criados e principalmente de partirem para a prática do planejamento e integração das diferentes políticas envolvidas no conceito de desenvolvimento urbano.

A política urbana proposta no Estatuto tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana mediante a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte, ao trabalho, ao lazer e aos serviços públicos. A política urbana deve ser construída e executada através de uma gestão democrática, garantida pela 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.

Diferentemente da legislação tradicional, o Estatuto não apresenta fórmulas, parâmetros ou receituário de passos e instrumentos a serem seguidos, na crença de um suposto planejamento urbano racional e salvador que garanta uma cidade perfeita e isenta de conflitos. Estabelece de forma clara e aberta formas possíveis de diálogo entre planejamento e gestão, planejamento e política.

Um dos pontos principais da política urbana é aquele referente à definição de instrumentos e dispositivos de controle de uso e ocupação do solo de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos; os conflitos de usos; o parcelamento do solo e a edificação incompatível com a infra-estrutura instalada; a deterioração e a poluição de áreas urbanizadas, em detrimento da criação de novas áreas e centros comerciais que atendem somente ao interesse especulativo do comércio imobiliário, buscando sim a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

A política urbana deve ainda ser integrada às outras políticas públicas, em especial as do campo econômico, tributária e financeira e dos gastos públicos de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais de forma a propiciar a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

Outro ponto fundamental a ser abordado, principalmente nas grandes cidades é o da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação sócio-econômica da população e as normas ambientais.



Além das diretrizes gerais o Estatuto trouxe novos instrumentos de gestão para as Administrações Municipais, através de *institutos tributários, financeiros, jurídicos e políticos*, no sentido de atender plenamente à função social da propriedade e da cidade. O parcelamento, edificação ou utilização compulsória (imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública) é o instrumento criado para forçar a ocupação dos imóveis vazios, subutilizados ou desocupados que existam na cidade.

Em diversas cidades brasileiras há uma quantidade expressiva e inaceitável de terrenos ociosos no tecido urbano, estocados em geral com fins especulativos. O proprietário aguarda a valorização do lugar, a partir da intervenção, exclusiva e privilegiada, do poder público com a instalação de infra-estrutura básica e implantação de equipamentos urbanos essenciais.

Além de interferirem negativamente no mercado de terras, estas áreas oneram o poder público municipal, pois, muitas vezes, o município se vê obrigado a atender às justas reivindicações dos moradores de áreas desprovidas de toda e qualquer infra-estrutura e, nesta tarefa, dota de serviços e equipamentos também os terrenos ociosos existentes no caminho.

A retenção especulativa de imóvel urbano ocorre quando o respectivo proprietário não investe em seu terreno e também não o vende, esperando que seu valor de mercado aumente ao longo do tempo, em virtude dos investimentos feitos na vizinhança pelo poder público e, também, por agentes privados.

O prejuízo que a ociosidade de imóveis pode causar à população de uma cidade é o alto custo, por habitante, de equipamentos e serviços públicos. Isso acontece quando muitos terrenos permanecem baldios no interior de bairros já consolidados e quando, ao redor da cidade, se multiplicam loteamentos e conjuntos residenciais, dispersos, em áreas ainda não urbanizadas e distantes dos locais onde há oferta de empregos, comércio e serviços urbanos.

Considera subutilizado o imóvel cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no Plano Diretor ou em legislação dele decorrente. O critério da subutilização aplica-se tanto a glebas passíveis de parcelamento – possibilitando ampliar o acesso à terra urbana para fins de moradia –, quanto à ocupação de lotes com construções para diferentes usos.

O objetivo destes três instrumentos, de aplicação sucessiva, é o combate à retenção de terrenos ociosos em setores da cidade que, cada vez mais, se valorizam ao serem dotados, pelo poder público municipal, de infra-estrutura e serviços urbanos, aumentando os custos de urbanização e expandindo, desnecessariamente, as áreas urbanas.



Com a aplicação deste instrumento, procura-se otimizar os investimentos públicos realizados fazendo com que a propriedade urbana cumpra a sua função social; ampliar a oferta de imóveis no mercado imobiliário e promover o uso e a ocupação de imóveis em situação de abandono, especialmente aqueles localizados na área central das grandes cidades, que poderão abrigar, por exemplo, o uso habitacional como forma de revitalização do centro urbano.

Outro instrumento criado pelo Estatuto da Cidade é o direito de superfície, que possibilita ao proprietário de terreno urbano conceder a outro particular, o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo de seu terreno, em termos estabelecidos em contrato – por tempo determinado ou indeterminado – e mediante escritura pública firmada em cartório de registro de imóveis.

Ele dissocia o direito de propriedade do solo urbano do direito de utilizá-lo, com a finalidade de lhe dar destinação compatível com as exigências urbanísticas.

Quem se responsabilizar por tal tarefa adquire o direito de uso das edificações e das benfeitorias realizadas sobre o terreno. Isto quer dizer que se transfere para quem se beneficia do direito de superfície a prerrogativa de uso daquele espaço.

Findo o contrato, as benfeitorias realizadas no terreno serão revertidas para o proprietário do terreno, sem indenização. Deve-se observar que o contrato pode estabelecer se o proprietário está ou não obrigado a indenizar quem usou o direito de superfície em seu terreno.

A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa e quem usufrui da superfície de um terreno responderá, integralmente, pelos encargos e tributos que na propriedade incidirem, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão, salvo disposição contrária estabelecida em contrato. Tal direito se extingue, caso haja desvio da finalidade contratada. A previsão de adoção, pelo Estatuto da Cidade, do direito de superfície visa, fundamentalmente, estimular a utilização de terrenos urbanos mantidos ociosos. Este direito permite oferecer ao proprietário de solo urbano uma vantajosa alternativa para cumprimento da exigência de edificação e utilização compulsória, sem que se cumpra a seqüência sucessória prevista, e onde os benefícios da adoção deste instrumento serão rebatidos na cidade como um todo.

O Estatuto cria ainda o instrumento intitulado Direito de Preempção, ou seja, direito de preferência. Ele concede ao poder público municipal, preferência para a compra de imóvel urbano, respeitado seu valor no mercado imobiliário, e antes que o imóvel de interesse do município seja comercializado entre particulares.



Para usufruir deste direito, o Município deverá possuir lei municipal, baseada no Plano Diretor, que delimite as áreas onde incidirá a preempção. A lei que fixa as áreas objeto de incidência deste direito não poderá vigorar por mais de cinco anos, porém, pode ser renovada após um ano de seu término. Ao instituir o direito de preferência, a lei municipal deve enquadrar cada área em uma ou mais finalidades relacionadas no Estatuto.

O instrumento permite, ainda, que o poder público tenha preferência na aquisição de imóveis de interesse histórico, cultural ou ambiental, para que estes recebam usos especiais e de interesse coletivo. Permite, também, a aquisição de áreas para a construção de habitações populares, atendendo a uma demanda social, bem como para a implantação de atividades destinadas ao lazer e recreação coletivos, como, por exemplo, parques, ou mesmo para a realização de obras públicas de interesse geral da cidade.

O uso, pelo poder público municipal, deste instrumento permite, também, que o Município, se o desejar, e a partir de cuidadoso planejamento, constitua gradativamente uma reserva fundiária ou estoque de terrenos, sem a necessidade de adoção de medidas drásticas como a desapropriação, que muitas vezes acarretam problemas sociais e jurídicos.

Existem ainda outros instrumentos, de caráter urbanístico, que possibilitam ao gestor municipal condições de melhor efetivar as diretrizes de uso e ocupação definidos no Plano Diretor. Um deles, a outorga onerosa do direito de construir consiste na possibilidade de o município estabelecer relação entre a área edificável e a área do terreno, a partir da qual a autorização para construir passaria a ser concedida de forma onerosa.

Por exemplo: a relação 1 possibilita construir 1 vez a área do terreno, a relação 2, permite construir 2 vezes a área do terreno, e assim por diante. Sendo assim, o proprietário poderá construir para além da relação estabelecida, porém, pagando ao poder público este direito concedido, com valor proporcional ao custo do terreno.

O Plano Diretor deverá fixar áreas na qual o direito de construir e de alteração de uso poderá ser exercido, estabelecendo relação possível entre a área edificável e a do terreno. Poderá, também, fixar um coeficiente de aproveitamento básico, único para toda a zona urbana, ou nos casos necessários, adotar coeficiente diferenciado para áreas específicas.

Os recursos provenientes da adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso deverão ser aplicados na construção de unidades habitacionais, regularização e reserva



fundiárias, implantação de equipamentos comunitários, criação e proteção de áreas verdes ou de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

A utilização deste instrumento possibilita um maior controle das densidades urbanas; permite a geração de recursos para investimentos em áreas pobres; e promove a desaceleração da especulação imobiliária. Cabe registrar, contudo, que a sua adoção exige, do poder público, controles muito ágeis e complexos.

Outro instrumento, também relacionado ao de outorga onerosa é o de transferência do direito de construir.

Este instrumento compreende a faculdade conferida, por lei municipal, ao proprietário de imóvel, de exercer em outro local o direito de construir previsto nas normas urbanísticas e ainda não exercido. Trata-se de um instrumento que traz flexibilidade na aplicação da legislação urbanística e na gestão urbana, tendo inúmeras aplicações, como, por exemplo, a preservação de imóveis de interesse histórico, proteção ambiental ou operações urbanas.

O direito de transferência previsto no Plano Diretor, ou em legislação urbanística dele decorrente, só poderá ser aplicado quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

No Brasil, a origem desse instrumento está vinculada à proteção do ambiente natural e do construído (patrimônio arquitetônico), objetivando o incentivo a sua preservação.

Sendo parte de uma política de incentivo à preservação, tal instrumento deve ter sua adoção inserida em um planejamento cuidadoso, com objetivos e metas bem definidos, e custos avaliados em função do interesse público.

O Estatuto ainda cria o instrumento das operações urbanas consorciadas que se referem a um conjunto de intervenções e medidas, coordenadas pelo poder público municipal, com a finalidade de preservação, recuperação ou transformação de áreas urbanas contando com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados. O objetivo é alcançar, em determinada área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.



A lei específica de aprovação do instrumento deverá conter o plano de operação urbana consorciada, definindo a área a ser atingida, com programa básico de sua ocupação; a previsão de um programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; as finalidades da operação; um estudo prévio de impacto de vizinhança; a contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos na lei; e a forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhada com representação da sociedade civil.

A operação urbana possibilita ao município uma maior amplitude para tratar de diversificadas questões urbanas, e permite que delas resultem recursos para o financiamento do desenvolvimento urbano, em especial quando as operações urbanas envolvem empreendimentos complexos e de grande porte. Dessa forma, o poder público poderá contar com recursos para dotar de serviços e de equipamentos as áreas urbanas desfavorecidas.

Para viabilizar uma operação urbana, há a possibilidade de serem previstas a modificação de índices e de características do parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo; as alterações das normas para edificação; a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente; e a emissão, pelo município, de certificados de potencial adicional de construção, a serem alienados em leilão. Os condicionantes impostos para aplicação deste instrumento referem-se à dinâmica do mercado imobiliário, à existência de interesse dos agentes envolvidos na participação e à capacidade do poder público em estabelecer parcerias e mediar negociações, bem como firmar sua competência para gerir a aplicação da operação urbana consorciada.

O Estatuto da Cidade estabelece que lei municipal defina os empreendimentos e atividades privadas ou públicos em área urbana, que dependerão de elaboração do prévio Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento, a cargo do poder público municipal.

O EIV será executado de forma a contemplar a análise dos efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade na qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades.

O estudo de impacto de vizinhança incluirá, ao analisar os impactos do novo empreendimento, pelo menos: o aumento da população na vizinhança; a capacidade e existência dos equipamentos urbanos e comunitários; o uso e a ocupação do solo no entorno do empreendimento



previsto; o tráfego que vai ser gerado e a demanda por transporte público; as condições de ventilação e de iluminação; bem como as conseqüências, para a paisagem, da inserção deste novo empreendimento no tecido urbano e, também suas implicações no patrimônio cultural e natural.

O EIV, além de contemplar as questões acima citadas, deverá considerar a opinião da população diretamente afetada pelo empreendimento e a abrangência destes impactos, que podem vir a se estender para área além dos limites da própria cidade.

Registra-se que o Estudo de Impacto de Vizinhança não substitui a elaboração e aprovação do Estudo Prévio de Impacto Ambiental – EIA, requerido nos termos da legislação ambiental.

Quanto à política de regularização fundiária o Estatuto da Cidade, cria o instrumento da usucapião especial de imóvel urbano, regulamentando o artigo 183 da Constituição Federal, que estabelece a aquisição de domínio para aquele que possuir 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, com a ressalva de que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, poderá ocorrer a usucapião coletiva, desde que os possuidores também não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

Acerca da usucapião constitucional (art. 183), cumpre notar que o instituto não tem as mesmas características daqueles regulados pelo Código Civil. A Carta Magna introduz o instituto da usucapião pró-moradia em áreas urbanas, acrescido, pelo Estatuto da Cidade, da figura da usucapião coletiva, cuja previsão é importante para a regularização fundiária de favelas, loteamentos clandestinos e cortiços.

A usucapião é instituto jurídico antigo, aplicado na área rural, e criado com fundamento na função social da propriedade, embora este princípio ainda não fizesse parte da Constituição Federal. Trata da posse efetiva do bem, transformando-a em domínio, propriedade ou em outro direito real, após o mero decurso do prazo previsto em lei, portanto, não é de hoje que a lei brasileira reconhece direitos ao possuidor perante o proprietário que não utiliza efetivamente sua propriedade.

Esse direito será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. Efetivamente, a usucapião coletiva está voltada para a promoção da justiça e para a redução das desigualdades sociais. A histórica negação da propriedade para grandes contingentes populacionais residentes em favelas, invasões, vilas e alagados, bem como em loteamentos clandestinos ou em cortiços pode ser corrigida por este instrumento, cuja meta é o atendimento das



funções sociais da cidade e da propriedade, possibilitando a melhoria das condições habitacionais dessas populações, tanto em áreas urbanas já consolidadas, como em áreas de expansão.

Importante destacar que o Estatuto da Cidade serve principalmente para a obtenção de uma gestão democrática da cidade, favorecendo as Administrações Municipais que têm o compromisso de garantir uma melhor qualidade de vida urbana para a maioria dos seus cidadãos.

CAPITULO VIII

O PLANO DIRETOR MUNICIPAL

O ponto central, aquele que deflagra todo o processo de implantação de uma política municipal de urbanização e de gestão democrática da cidade é a legislação que cria o PLANO DIRETOR MUNICIPAL. Instrumento de planejamento que com a nova lei federal passou a ser obrigatório para as cidades brasileiras com mais de vinte mil habitantes; ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; ou que sejam integrantes de áreas de especial interesse turístico ou ainda, inserido na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

A elaboração do Plano Diretor Municipal, que deve abranger todo o território do município e não somente a zona urbana, deve garantir a ampla participação dos organismos governamentais, não governamentais, sociedade civil e forças empreendedoras, assim como a ampla publicidade através de audiências públicas, debates e acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

O processo de elaboração do Plano Diretor é um processo político, democrático e público na definição de qual é a cidade que queremos, no presente e no futuro.

O eixo norteador deve ser a participação popular, garantida mediante a constituição de órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências; planos e projetos de lei de iniciativa popular, referendos, plebiscitos.

Por outro lado, a possibilidade de sua instrumentalização para fins excludentes, populistas ou de atender somente aos interesses imobiliários é um risco, principalmente quando os gestores municipais entendem que a existência de um dispositivo jurídico, ou urbanístico, por si só, independente, de sua aplicação e acompanhamento e da necessidade de se criar estruturas de



planejamento e gestão urbana no nível dos municípios, vá garantir a reforma urbana e cidades com melhores condições de vida. Na realidade as forças que se opõe à democratização do acesso a terra, em função de seus interesses especulativos e imobiliários, continuam presentes e atuantes, com acessos privilegiados aos canais de decisão dos governos, sejam eles, municipal, estadual ou federal.

CAPITULO IX

GESTÃO URBANA

Na cidade, espaço físico determinado, é que ocorrem as relações sócio-econômicas, resultantes do processo constante de troca de produtos, serviços e informações, a necessidade de facilitar essas trocas, objetivando a redução de tempo, recursos e distancias torna-se o grande fator de definição do desenho da cidade e até mesmo do ritmo de seu crescimento.

Cada atividade desenvolvida na cidade necessita de uma localização física que a suporte. O uso só existe se vinculado ao lugar, ocorrendo uma disputa constante pelo local que melhor atenda aos interesses da atividade e assim, impulsionando o crescimento das cidades.

A produção de novos locais é realizada tanto pela iniciativa privada, que comercializa esses novos espaços, como pelo poder publico que desenvolve inúmeras atividades de caráter social, como educação, saúde, transporte, saneamento básico, etc. Tanto o poder público como o setor privado é responsável pela gestão do ambiente urbano existente ou produzido.

A disputa pelo melhor local da cidade entre as diferentes atividades, invariavelmente provoca o aparecimento de situações como conflito de usos; supervalorização de áreas; desvalorização de regiões já ocupadas; adensamento em certos pontos incompatível com a disponibilidade de infra-estrutura; supressão de áreas públicas; ocupação de locais inadequados às atividades humanas. Estas situações caracterizam cidades que não dispõem de uma política de planejamento territorial entendido como o conjunto de objetivos e diretrizes, explicitados em instrumentos legais capaz de ordenar, disciplinar e orientar o uso, ocupação e a produção do espaço de forma a garantir melhor equilíbrio entre os locais necessários ao desenvolvimento das atividades econômicas e de uso privado, e os públicos voltados para o desenvolvimento de atividades coletivas.

Muitos municípios se limitam a repetir a legislação federal, ou estadual, ou invariavelmente transferem a outras instancias governamentais o poder de análise e autorização de atividades produtivas



ou mesmo da expansão da cidade (novos loteamentos ou conjuntos habitacionais). Outros possuem instrumentos que definem uma política municipal para o setor, no entanto, não os pratica transformados apenas em elementos de discurso ou de barganhas escusas entre o setor público e o privado.

O planejamento territorial deve ocorrer de forma continuada, acompanhando o desenvolvimento da própria cidade, assumindo o caráter de pacto entre o poder público e a sociedade civil. Pacto este que determinará a cidade que queremos para nós e para as gerações futuras. Como a cidade é o conjunto de relações sociais e econômicas, impossível pensar em política urbana, sem imaginar que a mesma deva ser definida e efetivada com o envolvimento de todos os setores interessados.

Não cabem os planos diretores "*caixa preta*" desenvolvidos por técnicos e políticos, dissociados até mesmo da realidade física da cidade, nem os planos diretores idealizados como um grande tratado de intenções e metas utópicas para as diferentes políticas públicas. Falo de um conjunto de instrumentos legais, ***Plano Diretor*** (que define, para um tempo futuro determinado, as diretrizes para o desenvolvimento urbano; macro zoneamentos do território; instrumentos jurídicos e urbanísticos a serem utilizados; sistema de planejamento territorial; elementos para a gestão e controle social); ***Lei de Uso e Ocupação do Solo*** (definindo os critérios de uso e ocupação do solo para as diferentes Zonas e Áreas especiais de urbanização, regras para novos parcelamentos de solo, detalhamento dos procedimentos para implantação dos instrumentos jurídicos e urbanísticos criados no Plano Diretor); ***Código de Obras*** (define as regras e normas técnicas quanto às construções a serem feitas na cidade, observando a qualidade sanitária das mesmas); ***Código de Posturas*** (dispões sobre o comportamento dos moradores em relação aos espaços públicos existentes na cidade – ruas, passeios, praças, prédios públicos de forma a garantir a circulação e o saneamento ambiental) e outros que coloquem claramente as restrições, disciplinas e responsabilidades de cada segmento social no processo de ocupação do território.

A ação de planejamento territorial eficaz deve estar pautada em quatro pontos principais: garantia de entendimento, pelo Poder Público municipal, da necessidade de ações de planejamento territorial; garantia da participação popular na elaboração e execução dos diferentes dispositivos legais criados; elaboração de instrumentos legais e urbanísticos, claros, condizentes com a realidade do município e de conhecimento da sociedade; e reorganização da estrutura administrativa municipal, dando condições para a aplicação efetiva de tais instrumentos.



A ordem das ações não é hierárquica, a situação de cada município é que irá determinar a sua ordem de execução. Há municípios que podem estar passando por processo de reforma administrativa, sendo a oportunidade de se pensar na necessidade de uma unidade que irá aplicar a política de planejamento; ou outro que disponha de alguns instrumentos legais, de uma unidade administrativa e que queira ampliar o debate com a sociedade. De qualquer forma deve-se garantir ou percorrer os quatro pontos colocados para que tenhamos a efetiva e eficaz implantação de uma política de planejamento territorial.

A participação da população, de forma direta ou através de instituições, no processo de planejamento territorial e de construção da política de desenvolvimento urbano, desde a fase de elaboração dos instrumentos legais (Plano Diretor e Leis complementares) até o acompanhamento de sua aplicação é um pressuposto do estatuto da Cidade é a garantia de sua identidade com os interesses coletivos.

A garantia de uma participação popular que realmente contribua para o enriquecimento do debate, para o estabelecimento de interesses coletivos sobre os individuais na construção da política de desenvolvimento urbano pressupõe ações de comunicação, de forma contínua, e que utilize canais disponíveis localmente e que tenham abrangência sobre a totalidade da população. Imprescindível que os cidadãos que participarão do processo (sejam pessoas que representam instituições de caráter social – movimentos sociais por moradia, transporte, defesa de direitos, sejam de instituições técnicas de áreas vinculadas ao tema – engenheiros, arquitetos, advogados, ambientalistas, ou ainda de instituições acadêmicas – universidades, institutos de pesquisa) tenham compreensão do conceito de política de desenvolvimento urbano e de qual a sua importância na equação dos problemas que afligem as populações, em especial as urbanas e de como usar os diferentes instrumentos criados por dispositivos legais para alcançar tais objetivos.

Experiências de comunicação, assim como de estruturação de mecanismos de participação popular durante a construção de Planos Diretores ocorridas em vários municípios devem servir de orientação para aqueles que ainda não o fizeram, observando sempre a particularidade local. A boa prática de participação popular se dá através de uma boa estratégia de comunicação; ações de sensibilização, com qualificação prévia sobre o tema de forma a permitir a contribuição e a qualificação dos debates e por fim criação de instrumentos que permitem a continuidade da participação e do controle social sobre a política. Dispositivos como, Reuniões Públicas, Grupos



Temáticos, Audiências Públicas, Fóruns, Conferências, Conselhos Populares e tantos outros são exemplos de como atingir o objetivo de uma participação popular efetiva.

A estrutura administrativa, nas três esferas de governo, está organizada na maioria das vezes, em função das atividades e serviços prestados à comunidade. São unidades administrativas ligadas as diferentes políticas (saúde, educação, cultura, saneamento, segurança, esporte, transportes, assistência social, entre outras), que em muitas vezes tem prejudicado as ações de integração das diferentes políticas e principalmente a compreensão de como essas políticas e suas ações acontecem ou se relacionam com o espaço físico, o território local. Este quadro se agrava na instância municipal, em relação à política urbana, uma vez que ela é de competência local.

As administrações municipais, em especial das pequenas e médias cidades, estão estruturadas em função das atividades e serviços prestados à comunidade. Normalmente temos as unidades que gerenciam a educação, a saúde, os serviços urbanos e aquelas que dão suporte administrativo e financeiro para as primeiras. Não existe a compreensão de que os serviços prestados fazem parte do conjunto de relações socioeconômicas existentes e que tais atividades dependem, para sua maior eficiência, da sua localização dentro da cidade e de sua inter-relação com as outras atividades.

Se as políticas sociais são organizadas de forma a atender a demanda social pelos serviços, é fundamental entender que a mesma está diretamente relacionada com o ambiente. Áreas da cidade com concentração de população de baixa renda, localizada normalmente em regiões desvalorizadas e desprovidas de infra-estrutura básica, demandam mais pelos serviços e equipamentos sociais.

A racionalidade da distribuição dos equipamentos sociais da cidade passa pelo melhor entendimento de como ela funciona e de que forma atuar para minimizar as desigualdades existentes, para que não ocorra ociosidade de alguns equipamentos e estrangulamento em outros.

Necessário estruturar as administrações com unidade administrativa que agregue todas as informações setoriais, que as compreenda do ponto de vista da dinâmica da cidade e que desencadeie ações de forma integrada e planejada entre os diferentes setores da administração. Este é o conceito de planejamento territorial ou de política de desenvolvimento urbano.

Além da importância para as políticas sociais, o planejamento territorial também é importante para a definição de uma política tributária mais justa socialmente, através da definição de instrumentos como impostos e taxas em função da forma e das características de ocupação do território. Não raro encontramos práticas de isenções de impostos e taxas de serviços que na realidade são ações que visam



beneficiar determinados grupos sociais em detrimento do coletivo, ou de uma ação que vise propiciar maior justiça social.

Uma política tributária justa e voltada para o benefício da coletividade, integrada com o planejamento territorial conduz à racionalidade da aplicação dos recursos públicos e pondo fim a uma prática comum em nossas cidades que é o de construir para depois reconstruir.

CAPITULO X

A POLÍTICA DE SANEAMENTO AMBIENTAL

Compreende-se como saneamento ambiental o grupo de ações que objetivam garantir um território salubre, ou seja, em condições de vida saudável para os seres humanos. Os serviços que compõem uma política de saneamento ambiental são: o abastecimento de água em quantidade e qualidade; o recolhimento, afastamento e tratamento dos efluentes domésticos ou provenientes de outras atividades; a coleta, tratamento e disposição final adequada dos resíduos sólidos (lixo) tanto domésticos como de outras atividades, observando suas características e potencial de poluição ou contaminação; limpeza urbana e controle ambiental de vetores de doenças transmissíveis e a drenagem das águas pluviais. Outros serviços ainda podem complementar a política como a promoção da disciplina sanitária do uso e ocupação do solo (normalmente constam de Lei de Uso e Ocupação do Solo); a prevenção e o controle dos ruídos e da poluição do ar.

Esta política, em função da necessidade de grandes investimentos e de ações de médio e longo prazo, requer planejamento de maior intensidade e alcance, o que implica na necessidade de melhor estruturação de gestão.

No início da década de setenta, em pleno regime autoritário, o governo central formula o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, que estabelecia as bases institucionais, políticas e financeiras para a organização das ações do setor. Como reflexo de um governo autoritário e centralizador, o PLANASA retira dos municípios a prerrogativa de gestão, transferindo-a para os Estados e ainda retirando do setor os serviços de limpeza urbana, resíduos sólidos, controle de vetores, drenagem urbana, privilegiando as ações em abastecimento de água e coleta de esgoto.

O PLANASA ainda impôs aos municípios a exploração dos serviços de água e esgoto pelas CESBs - Companhias Estaduais de Saneamento Básico- empresa concessionária de âmbito estadual que realizavam (e a grande maioria ainda realizam) o planejamento e a prestação dos serviços, sem



nenhuma participação do município concedente, nem da sociedade civil, enfraquecendo assim a capacidade de planejamento do município.

Apesar das distorções do PLANASA, avanços foram conseguidos, especialmente na ampliação da cobertura dos serviços de água e esgoto, embora a universalização ainda esteja distante de comemorações.

A Constituição de 1988 coloca o saneamento como serviço público e de caráter local e assim, de responsabilidade do Governo Municipal. Podendo a sua gestão ser direta ou através da concessão a outras empresas públicas ou mesmo privadas. O setor passou por períodos de avanços e recuos em função das características dos governos que se sucederam, até que recentemente, em 05 de janeiro de 2007 é promulgada a Lei Federal nº. 11.445, após dez anos de debate no Congresso Nacional, que redefine a Política Nacional de Saneamento Básico.

Segundo o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – PNUD, em 2000 o percentual de pessoas que tinham serviço de água encanada em seus domicílios, em todo o Brasil, era de 80,75% do total da população. Apenas três municípios¹¹ brasileiros apresentavam atendimento de 100% de sua população e apenas um município¹² tinha cobertura zero. Em termos de cobertura do serviço para a população, 393 (7,1%) municípios tinham cobertura de até 20%; 824 (15,0%) tinham de 20 a 40%; 843 (15,3%) estavam entre 40 e 60; 679 (12,3%) entre 60 e 80; e finalmente 2.768 (50,3%) alcançavam patamares entre 80 e 100%.

Quanto à situação de esgoto, o mesmo documento aponta, em 2000, que o número de pessoas residentes em domicílios que dispunham de banheiro e água encanada (indicador que fecha a questão quanto à disponibilidade de água e recolhimento de esgoto) era de 76,97% do total da população brasileira. Apenas um município¹³ apresentou cobertura de 100% e 10 municípios¹⁴ com o pior valor – zero. Em termos de cobertura do serviço para a população 652 (11,8%) dos municípios tinham cobertura de até 20%; 895 (16,3%) entre 20 e 40%; 819 (14,9%) estavam entre 40 e 60; 793 (14,4%) entre 60 e 80; e 2.348 (42,6%) entre 80 e 100%.

Com relação ao serviço de coleta de resíduos sólidos (lixo) os dados apontam que do total de municípios do país, em 2000, 290 (5,3%) tinham serviços que atendiam entre zero e 20% da

¹¹ Atalanta (SC); Inajá (PR); Águas de São Pedro (SP).

¹² Várzea Branca (PI).

¹³ Águas de São Pedro (SP).

¹⁴ Jordão (AC); Belém do Piauí, Caridade do Piauí, Curral Novo do Piauí, Guaribas, Massapé do Piauí, Morro Cabeça no Tempo, São Braz do Piauí, Várzea Branca (todos no PI); Santo André (PB).



população; 245 (4,4%) atendiam entre 20 e 40%; 401 (7,3%) entre 40 e 60%; 858 (15,6%) entre 60 e 80% e 3.713 (67,4%) entre 80 e 100%. Do total seis municípios¹⁵ atendem 100% da sua população e dois¹⁶, não atendem de nenhuma forma os seus habitantes.

CAPITULO XI

O NOVO MARCO LEGAL DO SANEAMENTO

Sem dúvida o grande avanço na política de saneamento ambiental foi a vitória de segmentos, público e social, com a promulgação da Lei Federal nº. 11.445, que define a nova Política Nacional para o Saneamento, e que dispõe sobre os princípios fundamentais da política que são a universalização do acesso; a integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados; o abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente; disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado; a adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais; a articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante; a eficiência e sustentabilidade econômica; a utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas; a transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados; o controle social; a segurança, qualidade e regularidade; a integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

A Lei define saneamento básico como o conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável (constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações

¹⁵ Campos Verdes (GO); Ponta Porá (MS); São Caetano do Sul (SP); Rosana (SP); Esmeraldas (MG); Cipó (BA).

¹⁶ Nova Ramada (RS); Paço do Lumiar (MA).



prediais e respectivos instrumentos de medição) de esgotamento sanitário (constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente) de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas) de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas).

Quanto a titularidade dos serviços a legislação, contrária o forte movimento nacional que lutou pela manutenção da titularidade municipal, define que qualquer ente federado pode ser o titular dos serviços públicos de saneamento e que os mesmos poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005.

O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto elaborar os planos de saneamento básico, nos termos da Lei; prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação; adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público observado as normas nacionais relativas à potabilidade da água; fixar os direitos e os deveres dos usuários; estabelecer mecanismos de controle social; estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento; intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais.

O Plano de Saneamento, que poderá ser específico para cada serviço, deverá ser estruturado de forma a contemplar o diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas; os objetivos e metas de curto, médio e longo prazo para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais; e os programas, projetos e ações necessárias para atingir os



objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento; e as ações para emergências e contingências.

Todas as ações de planejamento desta política devem ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos de forma a garantirem a qualidade ambiental regional.

Do ponto de vista da gestão o Marco Legal dispõe sobre a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços de saneamento, preferencialmente na forma de tarifas, taxas ou outros preços públicos.

A política tarifária dos serviços de saneamento deve priorizar as funções essenciais relacionadas à saúde pública; a ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços; a geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço; a inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos; a recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência; a remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços e o estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços. Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

No novo marco legal, fica definido como objetivos da Política Federal de Saneamento Básico contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda e a inclusão social; priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda; proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas e outras populações tradicionais, com soluções compatíveis com suas características socioculturais; proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e de pequenos núcleos urbanos isolados; assegurar que a aplicação dos recursos financeiros administrados pelo poder público dê-se segundo critérios de promoção da salubridade ambiental, de maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social; incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico; promover alternativas de gestão que viabilizem a auto-sustentação econômica e financeira dos serviços de saneamento básico,



com ênfase na cooperação federativa; promover o desenvolvimento institucional do saneamento básico, estabelecendo meios para a unidade e articulação das ações dos diferentes agentes, bem como do desenvolvimento de sua organização, capacidade técnica, gerencial, financeira e de recursos humanos; contempladas as especificidades locais; fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico, a adoção de tecnologias apropriadas e a difusão dos conhecimentos gerados de interesse para o saneamento básico; minimizar os impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços de saneamento básico e assegurar que sejam executadas de acordo com as normas relativas à proteção do meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e à saúde.

O financiamento dos serviços de saneamento básico será através da alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União que serão feitos em conformidade com as diretrizes e os objetivos da Política Nacional de Saneamento e com os planos de saneamento básico elaborados pelos gestores dos serviços. Na aplicação de recursos não onerosos da União, será dada prioridade às ações e empreendimentos que visem ao atendimento de usuários ou Municípios que não tenham capacidade de pagamento compatível com a auto-sustentação econômico-financeira dos serviços, vedada sua aplicação a empreendimentos contratados de forma onerosa.

A nova legislação cria o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico - SINISA, com os objetivos de coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico; disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico e permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico.

Com o novo marco legal, caberá aos gestores dos serviços de saneamento (sejam eles municipais, estaduais, federais, diretos, ou através de autarquias, públicos ou privados) repensar sua política de saneamento ambiental de forma a adequá-la aos novos preceitos legais e definitivamente integrá-la à política de desenvolvimento urbano com objetivo de cidades sustentáveis, inclusivas, democráticas e com qualidade ambiental.



CAPITULO XII

HABITAÇÃO

Enquanto a política de saneamento especificamente trabalha com o objetivo de garantir a salubridade do ambiente, ou do território face às diversas atividades humanas, a política habitacional é aquela que vai propiciar as condições adequadas de moradia no território. Trata-se de garantir não somente o acesso à terra urbana, mas sim ao direito de moradia digna e integrada aos demais equipamentos urbanos, em especial aos de trabalho, educação, saúde, cultura, transporte e lazer.

Segundo a Secretaria Nacional de Habitação, vinculada ao Ministério das Cidades embora não exista uma apreciação segura do número total de famílias e domicílios instalados em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos, cortiços, casas de fundo, ocupações de áreas públicas sob pontes, viadutos, marquises e nas beiras de rios, é possível afirmar que o fenômeno está presente na maior parte das cidades que compõem a rede urbana brasileira. Segundo o Censo 2000, em quase 100% das cidades com mais de quinhentos mil habitantes existem assentamentos irregulares, com moradias subnormais. Fato também presente, em escala menor nas pequenas e médias cidades brasileiras.

A ausência de uma política de financiamento adequada, durante anos, só fez multiplicarem os assentamentos irregulares, invariavelmente em áreas inadequadas, de difícil urbanização (áreas de riscos) e em situação fundiária também irregular – invasões.

A dificuldade de uma política nacional para o setor, em especial quanto ao financiamento de moradia, começa na complexidade e heterogeneidade da rede urbana brasileira. No Brasil, 72,96% dos municípios com população inferior a 20.000 habitantes, totalizando 20% da população brasileira. E é nesse universo que estão os menores índices de desenvolvimento econômico-social, as maiores dificuldades de gestão e um acúmulo contínuo de carências sociais. Na outra ponta estão as grandes cidades, regiões metropolitanas, que concentram aproximadamente 40% da população brasileira (aproximadamente 68 milhões de pessoas) e as maiores carências e precariedades proporcionais.

As ações a serem pensadas, nos três níveis de governo, na construção de uma Política de Habitação deve garantir o acesso, por parte da população de menor renda, à terra urbanizada; promover a integração, em todos os níveis de governo, de programas de regularização (urbanização e legalização) fundiária; promover a integração e coordenação, em todos os níveis de governo, das



ações nas áreas urbanas centrais, propiciando sua ocupação em contraposição à expansão periférica das cidades; e reconhecer de maneira integrada os direitos sociais e constitucionais de moradia e qualidade de vida humana.

Segundo publicação do Ministério das Cidades – Cadernos MCidades – Habitação – Política Nacional de Habitação a situação da habitação no Brasil e de dados do IBGE, o diagnóstico do setor habitacional no Brasil aponta a necessidade quantitativa corresponde a 7,2 milhões de novas moradias, das quais 5,5 milhões nas áreas urbanas e 1,7 milhões nas áreas rurais. A maior parcela da necessidade concentra-se nos estados do Sudeste (39,5%) e do Nordeste (32,4%), regiões que agregam a maioria da população urbana do país. Em 2000, 88,2 % do déficit habitacional urbano do país correspondiam a famílias com renda de até cinco salários mínimos. O déficit quantitativo tem se ampliado nas faixas de renda de até 2 salários mínimos, fenômeno que se verifica em todas as regiões do País, principalmente nas metropolitanas, e representa cerca de 4,2 milhões de moradias. Ao mesmo tempo observa-se certa retração nas faixas acima de 5 salários mínimos, cujo déficit correspondia a 15,7% do total em 1991 e em 2000 passa para 11,8%.

A ausência de infra-estrutura urbana e saneamento ambiental é o maior problema e envolve 10,2 milhões de moradias, ou seja, 32,1% do total de domicílios urbanos duráveis do País tem pelo menos uma carência de infra-estrutura (água, esgoto, coleta de lixo e energia elétrica), sendo 60,3% nas faixas de renda de até 3 salários mínimos. Na região Nordeste existe mais de 4,4 milhões de moradias com esse tipo de deficiência, o que representa 36,6% do total do Brasil. Quase metade da população brasileira (83 milhões de pessoas) não é atendida por sistemas de coleta de esgoto; 45 milhões carecem de serviços de água potável. Na zona rural a situação é ainda mais grave, mais de 80% das moradias não são servidas por redes gerais de abastecimento de água potável. Quase 60% dos esgotos de todo o país são lançados, sem tratamento, diretamente nos mananciais de água. Este conjunto de deficiências se concentra nos bolsões de pobreza das regiões metropolitanas, em especial nas regiões Norte e Nordeste.

O adensamento excessivo (mais de três pessoas por cômodo da casa) está presente em mais de 2,8 milhões de domicílios urbanos, concentrando-se na Região Sudeste, que agrega 52,9% dos domicílios com essa inadequação, sendo que o estado de São Paulo responde por 31,7% (900.686) do total e as suas três Regiões Metropolitanas por 23,6% (670.686).

Um problema habitacional recente e que tende a se agravar são os domicílios depreciados (edificados a mais de 50 anos e que necessitam ser reformadas ou reabilitadas). A maioria dos



estoques existentes foi construída a partir da década de sessenta e que começam a entrar na característica da depreciação. As regiões Nordeste e Sudeste concentram a maioria dos casos, ou seja, 86,5% do total.

A situação fundiária dos domicílios causa impacto tanto no processo de expansão de assentamentos precários como na produção habitacional, questões que envolvem planejamento territorial e gestão do solo urbano. As situações vão desde invasões de áreas públicas ou privadas, áreas de mananciais, loteamentos irregulares e clandestinos. Segundo a Pesquisa de Informações Municipais (IBGE -2001), todas as cidades com mais de 500.000 habitantes apresentavam áreas irregulares e 39% das cidades com menos de 20.000 habitantes tinham favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos. 5,8% das casas ou cômodos urbanos do Brasil (2,2 milhões) encontra-se em situação de irregularidade fundiária (6,7% nas Regiões Metropolitanas).

O arranjo institucional, configurado após a extinção do Banco Nacional da Habitação (BNH) ocorrida em 1986, passou a atribuir ao Conselho Monetário Nacional (CMN) a função de orientar, disciplinar e controlar o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) o que vem provocando a aplicação inadequada dos recursos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), isto é os recursos das Cadernetas de Poupança e dos Fundos Habitacionais de Apoio, bem como dos agentes financeiros e do SFH, são aplicados de forma divorciada do órgão detentor da competência de definir a Política Nacional de Habitação.

Este arranjo tem provocado o seguinte quadro no Brasil:

- A aplicação dos recursos do FGTS tem sido determinada pela demanda e não pela distribuição orçamentária de acordo com o perfil do déficit, aplicando 79% dos recursos no atendimento à população com renda acima dos 5 salários mínimos;
- O principal programa implementado com recursos do FGTS é o da Carta de Crédito Individual, com forte concentração na aquisição de imóvel usado (com relação ao valor global contratado) e no financiamento de material de construção (em número de contratos) e ainda com o agravante da pulverização de tais ações;
- O mercado imobiliário brasileiro não tem conseguido ampliar a oferta de moradia mesmo para os segmentos de renda média. No período de 1995 a 1999 do total de 4,4 milhões de unidades empreendidas, apenas 700 mil foram promovidas pela iniciativa privada ou pública. As outras 3 milhões e 700 mil unidades foram construídas pela



própria população, ou seja, 70% da produção de moradia no país está fora do mercado formal;

- O poder público tem tido uma baixa capacidade de investimento (recursos subsidiados) em habitação popular, o que dificulta o acesso da população de baixa renda ao crédito habitacional.

CAPITULO XIII

TRANSPORTES

O transporte urbano, nas últimas décadas, em diversas cidades brasileiras tem piorado em qualidade. A falta de uma rede, que de forma integrada atenda aos diferentes fluxos de deslocamento das pessoas, racionalizando e adequando os diferentes tipos de transporte é o principal motivo do atual estágio desta política.

A razão tem origem no processo de urbanização típico das cidades brasileiras – crescimento periférico com criação de novos centros comerciais (multinucleadas) e esvaziamento do centro original – que não teve a correspondência dos sistemas de transportes. Este é o retrato da desintegração de diferentes políticas ligadas ao conceito de desenvolvimento urbano (a urbana que cuida do uso e ocupação do solo e o planejamento do transporte) associado à especulação fundiária não controlada.

Como agravante do planejamento de um sistema integrado de transporte urbano, de forma a integrar diferentes meios e formas, está a visão patrimonialista das empresas operadoras em relação às linhas de ônibus, na qual o operador se sente o proprietário da linha que opera e dos itinerários percorridos, defendendo de forma muitas vezes intransigente o seu “território”, que vêm na integração formas de competição. Historicamente esta competição se traduz na competição por recursos públicos destinados a implantação de redes de transportes.

O urbanismo brasileiro sempre se pautou no deslocamento automobilístico, em especial o individual, que acaba levando na necessidade de grandes investimentos públicos na solução dos problemas gerados por esse modelo e dificultando também a implantação de sistemas integrados de transporte.

Além disso, o transporte coletivo urbano, da forma como é hoje planejado e produzido, funciona como indutor, nem sempre involuntário, da ocupação irracional das cidades. Ou seja,



mesmo com baixo controle público, o transporte permanece como determinante da possibilidade de ocupação e consolidação de novos espaços, só que nesses casos servindo a interesses particulares em detrimento do interesse público e coletivo.

Assim a política de transporte urbano concebida de forma integrada com o conceito de desenvolvimento urbano, incorporando os princípios de sustentabilidade e com o seu planejamento e controle submetido aos interesses coletivos se torna importante instrumento de reestruturação urbana e vetor de expansão controlada da cidade.

Além disso, o modelo de mobilidade adotado nos grandes centros urbanos brasileiros que vem, de forma quase natural, sendo reproduzidos pelas cidades de porte médio, favorece o uso do veículo particular, reforçando o crescimento horizontal das cidades e fragmentação do espaço devido à flexibilidade dos deslocamentos automobilísticos. Assim as cidades brasileiras se estruturam e se desenvolvem para acolher, receber, abrigar o veículo particular e assegurar-lhe a melhor condição possível de deslocamento nas áreas urbanas.

O conceito de mobilidade está relacionado à duração do deslocamento, ao lugar de permanência que o deslocamento implica (origens e destinos) e às técnicas colocadas em uso para sua efetivação. A mobilidade é um atributo associado às pessoas e aos bens; corresponde às diferentes respostas dadas por indivíduos e agentes econômicos às suas necessidades de deslocamento, consideradas as dimensões do espaço urbano e a complexidade das atividades nele desenvolvidas. Face à mobilidade, os indivíduos podem ser pedestres, ciclistas, usuários de transportes coletivos ou motoristas; podem utilizar-se do seu esforço direto (deslocamento a pé) ou recorrer a meios de transporte não-motorizados (bicicletas, carroças, cavalos) e motorizados (coletivos e individuais).

Necessário considerar tanto a mobilidade quanto o trânsito em si como processos históricos que participam das características culturais de uma sociedade e que traduzem relações dos indivíduos com o espaço, seu local de vida, dos indivíduos com os objetos e meios empregados para que o deslocamento aconteça e, dos indivíduos entre si.

A mobilidade também pode ser afetada por outros fatores como a renda do indivíduo, a idade, o sexo, a capacidade para compreender as mensagens, a capacidade para utilizar veículos e equipamentos do transporte, todas essas variáveis podendo implicar em redução de movimentação permanente ou temporária.

Por todas as razões aqui expostas, é necessário tratar os deslocamentos não apenas como a ação de ir e vir, mas a partir do conceito de mobilidade, acrescido da preocupação com a sua



sustentabilidade. A Mobilidade Urbana Sustentável pode ser definida como o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visa proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, através da priorização dos modos não-motorizados e coletivos de transporte, de forma efetiva, que não gere segregações espaciais; socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável. Ou seja: baseado nas pessoas e não nos veículos.

CAPITULO XIV

DESAFIOS

O grande desafio é a efetivação da Reforma Urbana no Brasil, entendida como a garantia de uma cidade democrática, inclusiva, socialmente justa e ambientalmente sustentável. Cabe ao Município, por força legal, o principal papel e dessa forma, em virtude dos diferentes níveis de desenvolvimento e até mesmo de estruturação administrativa e práticas de governo. Necessárias ações urgentes que levem efetivamente os Municípios a assumirem o seu papel de condutores da Reforma Urbana.

Entre os outros entes federados (Estados, Distrito Federal e União) o mais urgente é alcançar a integração, ou a unificação de competências, de quem lida com a questão do desenvolvimento urbano e de todas as suas políticas relacionadas, em especial nas Regiões Metropolitanas onde os problemas se agravam.

Vários obstáculos, de naturezas diversas, se colocam frente a reforma urbana. Aqueles de caráter político que se referem às resistências de setores da sociedade que sempre foram os condutores do desenvolvimento (ou pelo menos do crescimento) urbano, que sempre lucraram com o modelo criado na base da especulação imobiliária, de promoverem excessiva densidade de certas áreas nobres, com a destruição do patrimônio natural e histórico-arquitetônico. São os setores sociais propagadores de discursos em defesa da “liberdade individual”, da “modernização”, do “progresso”, sempre na defesa do direito de se fazer o que quiser com a propriedade individual e com o espaço da cidade.

Temos ainda os obstáculos de ordem cultural; de comportamento ou mentalidade; representados antagonicamente pelo senso comum de que os problemas existem por falta de “planejamento” e de outro lado pela posição de boicote a qualquer tentativa de se regular o



crescimento urbano, o uso do solo e que fere os interesses especulativos, tentando transmitir a imagem de que tais instrumentos são nocivos ao desenvolvimento, impeditivos do "progresso".

Existem os obstáculos econômicos, que divergem daqueles apontados como políticos, tratando-se da escassez de recursos para que certos objetivos possam ser alcançados, escassez essa derivada, na grande maioria dos casos, do endividamento do poder público municipal, da fraqueza da base econômica desses, e ainda não rara às vezes, gastos governamentais irresponsáveis. Estes obstáculos têm de ser superados de forma a integrar a proposta contida num Plano Diretor com a política tributária municipal de forma a viabilizar as ações propostas. Muito próximo a este, outro obstáculo se refere às dificuldades gerenciais e técnicas. Estas envolvem desde a falta/escassez de quadros técnicos preparados nas prefeituras até o puro e simples desconhecimento dos instrumentos, passando ainda pelas dificuldades de implementação dos instrumentos devido à inexistência ou defasagem de cadastros, ineficiência burocrática, entre várias outras.

Os de fundo sociopolítico, que se referem a uma situação bastante atual no Brasil, em especial nas metrópoles, que são os impactos da presença e expansão do tráfico de drogas de varejo, particularmente a formação de enclaves territoriais controlados por grupos de criminosos. Situação que coloca a Administração Municipal incapaz de realizar qualquer intervenção urbana em áreas dominadas pelo crime, que não sejam previamente aprovadas por estes. Quando falamos em construção de instrumentos legais – Plano Diretor – de forma participativa e democrática, temos novo obstáculo. Como entender ser possível garantir a participação dos moradores de uma favela se os mesmos estão sujeitos às regras do crime, com toque de recolher, lei do silêncio etc. Novamente temos a necessidade de integração com outras políticas, no caso, com uma política de segurança arejada e progressista.

Uma reforma urbana se bem conduzida, pode ser uma contribuição decisiva na direção da superação de diversas dificuldades. Ela não seria capaz, contudo de eliminar inteiramente a segregação e erradicar completamente a pobreza urbana. A exploração de classe não desaparecerá sem que se supere o próprio modelo de produção capitalista, e isto é tarefa que continua na ordem do dia, na agenda dos países. Da mesma forma, a democratização do planejamento e da gestão da cidade, exigem, no limite, muito mais do que uma "simples participação popular" ou uma "co-gestão" Estado/sociedade civil, por mais que isso possa, se for bem feito, representar um avanço real: demandam uma eliminação da separação estrutural entre dirigentes e dirigidos, demandam uma verdadeira autogestão, o que depreende uma ruptura radical com o modelo político existente.



Em circunstâncias excepcionais, um país pode, talvez sozinho, dar largos passos na direção de metas bem mais ambiciosas, a despeito das formidáveis pressões contrárias que, certamente, não de vir do exterior. Isso, todavia, é, pelo momento, apenas um exercício especulativo...¹⁷

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

BERNARDES, Ricardo Silveira, Martha Paiva Scárdua e Nestor Aldo Campana. Organizadores. Guia para a elaboração de Planos Municipais de Saneamento. Ministério das Cidades. Brasília, Brasil, 2006.

BLAY, Eva Alterman, organizadora. A luta pelo espaço: textos de sociologia urbana. Editora Vozes, Petrópolis, Brasil, 1978.

CASTELLS, Manuel. Cidade democracia e Socialismo. Paz e Terra, Rio de Janeiro, Brasil, 1980.

CONNIF, Michael L. Política Urbana no Brasil: a ascensão do populismo 1925-1945. Relume Dumará, Rio de Janeiro, Brasil, 2006.

FREITAS, José Carlos de, organizador. Temas de Direito Urbanístico 2. Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2000.

LOJKINE, Jean. O Estado capitalista e a questão urbana. Martins Fontes, São Paulo, Brasil, 1981.

MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. Editora Vozes, Petrópolis, 2001.

MARX, Murilo. Cidade Brasileira. Edições Melhoramentos: Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil, 1980.

PARDO FILHO, Milton. Propriedade – Trabalho de Pesquisa Científica, mestrando PUC –SP, 2001.

ROLNIK, Raquel e BOTLER, Milton – “Por uma política de reabilitação de centros urbanos”. Revista Óculum, São Paulo, 2004.

SANTOS, Milton. A Cidade nos Países Subdesenvolvidos. Editora Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, Brasil, 1965.

SINGER, Paul. Economia Política da Urbanização. Contexto, São Paulo, Brasil, 1998.

¹⁷ SOUZA, Marcelo Lopes de. ABC do desenvolvimento urbano. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, Brasil, 2003.



SOUZA, Maecelo Lopes de. Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, Brasil, 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes de. ABC do desenvolvimento urbano. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, Brasil, 2003.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. Stúdio Nobel, São Paulo, Brasil, 2001.

XAVIER, Hélia Nacif, organizadora. Desafios da nova política urbana. IBAM, Rio de Janeiro, Brasil, 2005.