

Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço

*Arlete Moysés Rodrigues**

Resumo

Este texto apresenta os instrumentos contidos na Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade. Aponta algumas contradições, conflitos, permanências, mudanças no Estatuto da Cidade em relação à questão fundiária urbana, às atribuições da união, estados e municípios, planejamento urbano e participação social. Reflete sobre a ausência da dimensão espacial para a aplicação dos instrumentos nas áreas urbanas de mais de quatro mil municípios, regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Apresenta a concentração da população urbana em cerca de mil municípios como medida para elaboração do Plano Diretor. Faz algumas indagações sobre o município ser a unidade de planejamento em contraposição à sua possibilidade de atuação estar restrita às áreas urbanas. Pressupõe a potencialidade da aplicação dos instrumentos do Estatuto, em especial sobre a função social da propriedade e da cidade, a gestão coletiva e a participação, como virtualidade para a construção da utopia pelo direito à cidade.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade; função social da cidade; Direito à Cidade; Plano Diretor; reforma urbana.

* Arlete Moysés Rodrigues é professora livre docente da Unicamp. E-mail: amoyeses@terra.com.br

Abstrat

This text presents some instruments and elements of the City Statute (Law 10.257/01). It approaches some contradictions, conflicts, and changes in the City Statute, in relation to the urban land question, the attributes of the Union, states and cities, urban planning and social participation. It reflects on the absence of spatial dimension for applications of these instruments to urban areas composed of more than four thousand cities, metropolitan regions and urban agglomerations. The text also presents the urban population concentration of 1.000 cities as a measure for the elaboration of the Plano Diretor (the plan that orients the city's development). It questions the fact that the city is considered the planning unit. Finally, it assumes the potential application of the Statute's instruments, especially to the social function of property and city, collective management and participation, as conditions to achieve the right to the city. Key-words: City Statute (Law 10.257/01); social function of property and city; right to the city; Urban Planning; urban reforms.

Introdução

Os desafios para construir premissas, concepções e objetivos para uma cidade com justiça social, democrática na definição de metas, empreendimentos, acesso universal aos bens, equipamentos, serviços para todos são de grande magnitude. A maior parte da população mundial vive atualmente em vilas, cidades, povoados, mas não tem acesso aos bens e serviços produzidos, ao uso do espaço público, ao ambiente saudável, à moradia digna, à infra-estrutura e aos equipamentos de serviços públicos, à igualdade e ao respeito à diferença.

Conquistar o direito à cidade é meta, objetivo, objeto de luta de vários movimentos sociais nacionais e internacionais. No Brasil, esse debate está em pauta desde a preparação da Emenda Popular para a Reforma Urbana para o Congresso Constituinte em 1988. Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal colocaram como premissa a função social da cidade, mas remeteram aos planos diretores municipais para cidades com mais do 20 mil habitantes a aplicação dos seus preceitos. Em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade foram regulamentados os artigos da constituição sobre a função social da propriedade e da cidade – Lei 10.257/01.

O Estatuto da Cidade “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem-estar dos cidadãos, bem como do

equilíbrio ambiental” (Cap. I, art. 1º, par. Único). Dispõe que “a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno funcionamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana...” (art.2º).

Há vários textos, livros, debates sobre a importância do Estatuto da Cidade e da aplicação de seus instrumentos.¹ Este texto tem o objetivo de apresentar algumas controvérsias, contradições, conflitos e virtualidades da Lei 10.257/01 para a conquista do Direito à Cidade.

Embora a função social da propriedade urbana conste, desde 1934, nas várias Constituições Brasileiras, a explicitação de seu significado só ocorreu em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade.

Trata-se de uma lei construída com a ativa participação dos movimentos da sociedade civil que lutam pela reforma urbana. A ênfase dos movimentos sociais, nacionais e internacionais, tem sido questionar a supremacia do direito de apropriação, da propriedade do solo, e das difíceis urbanas em relação ao direito à vida.

É necessário, para que a cidade cumpra sua função social, que a propriedade individual seja, no mínimo, relativizada, para garantir o acesso a todos os moradores à cidade. Essa relativização é expressa no Estatuto, em especial nos artigos que reconhecem o direito de usucapião urbano e, assim, indicam limites à especulação imobiliária.

Constava do projeto de Lei, aprovado na Câmara e no Senado, o direito de usucapião urbano em terras públicas. Estes artigos foram vetados pelo governo federal e, dada a ação dos movimentos sociais, foram posteriormente publicados como Medida Provisória. Os vetos a esses artigos mostram que o governo federal da época pretendia eximir-se de sua responsabilidade em relação ao direito de moradia,² apesar de ter assinado a Agenda Habitat II e de constar da Constituição Brasileira, artigo 6, a moradia como direito fundamental, digna da pessoa humana.

¹ A maior parte da bibliografia é de juristas, planejadores urbanos, urbanistas. Poucos geógrafos e sociólogos têm publicações sobre o tema, embora a participação dos cientistas sociais no debate seja intensa.

² Medida Provisória nº 2.220 de setembro de 2001.

Uma lei não garante, como afirmam os participantes dos movimentos de reforma urbana, o Direito à Cidade,³ mas é importante para sua construção.⁴

A função social da cidade – Novas e velhas significações

Os princípios do Estatuto propiciam desvendar conflitos relacionados ao planejamento, à apropriação, à propriedade, à gestão e ao uso do solo nas áreas urbanas. O Estatuto não resolve nem elimina os conflitos, mas os retira da sombra, mostrando que a sociedade é desigualmente constituída. Reconhece, também, o predomínio da população urbana e a falta de acesso da maioria aos padrões de urbanidade vigentes.

A cidade é compreendida como produto coletivo e não apenas decorrente dos agentes tipicamente capitalistas. Torna explícito que a população urbana não é a causa dos problemas e que estes devem ser analisados na complexidade da produção das e nas cidades.

O Estatuto inova ao reconhecer a cidade real, a necessidade de legitimar, legalizar as áreas ocupadas por moradias.⁵ Estabelece novos critérios para parcelamento do solo, inclui a obrigatoriedade de participação da sociedade civil na elaboração do Plano Diretor Municipal, tido como propulsor de gestão coletiva⁶. Considera o Município como unidade de planejamento do seu espaço territorial.

³ Os movimentos pela reforma urbana mundial têm debatido essas questões. Nos termos da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, busca-se garantir a contínua participação da sociedade e a necessidade do Direito à Cidade compreender o Direito à Vida Digna.

⁴ A criação do Ministério das Cidades, as conferências municipais, estaduais e a nacional que debateram propostas de Política Urbana Nacional, atribuições e competências do Conselho das Cidades, a eleição dos conselheiros, em 2003, a posse dos conselheiros em 2004 e finalmente a aprovação pela Câmara do PL 2.710/92, do Fundo e o Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social mostram que é fundamental a participação social. Sobre as Conferências, ver Moysés (2004).

⁵ Cap. II as Seções: II – parcelamento, edificação ou utilização compulsórias; III – IPTU progressivo no tempo; IV – desapropriação com pagamento de títulos de dívida pública; V – usucapião especial de imóvel urbano nas propriedades particulares; VII – o direito de preempção.

⁶ A gestão coletiva da Cidade é explicitada no Cap. I, que expõe as diretrizes, Gerais, no Cap. II nas seções XII, Cap. III, sobre o Plano diretor e no Cap. VI.

Mantêm-se, no Estatuto, as normas capitalistas da propriedade da terra urbana (edificadas ou não), a renda individual obtida na produção social da cidade.⁷

O Estatuto define critérios para Planos Diretores obrigatórios para os municípios com população urbana superior a 20 mil habitantes; os integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; os localizados em áreas de especial interesse turístico, os que forem atingidos por impacto ambiental de âmbito regional e nacional relacionados à implantação de empreendimentos e atividades econômicas, públicos e/ou privados, independentemente da dimensão da população.

A cidade real, nas grandes aglomerações urbanas, deixa de ser ficção, com o reconhecimento da legitimidade da ocupação de terras para moradia, a possibilidade de legalização jurídica das áreas/imóveis ocupados com a finalidade de morar. Busca-se, assim, garantir a permanência das famílias nas áreas ocupadas, desde que não haja risco de vida para a população ou comprometimento da função social da cidade.

Enfim, o Estatuto reafirma a propriedade privada/individual, impõe alguns limites à especulação, induz o reconhecimento da cidade como produção coletiva, cria novos instrumentos jurídicos e participativos que permitem ao poder público tomar providências para que as propriedades cumpram sua função social em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos.

O Estatuto da Cidade dá uma nova dimensão para o planejamento urbano ao regulamentar instrumentos para a aplicação de normas urbanísticas. Embora possa ser considerado um novo paradigma para o planejamento e a gestão urbana, o paradigma dominante é ainda o do planejamento estático, setorial, burocratizado. Além disso, ressalte-se que não diminuiu o sobremento de atribuições das unidades da federação e que o poder público permanece como o agente fundamental na aplicação dos instrumentos de planejamento.

⁷ Reafirmam a propriedade privada, no Cap. II, as seções VII, IX, X, XI, permitindo ao mesmo tempo novas formas de uso e parcerias entre o poder público e a iniciativa privada.

O novo paradigma da função social da propriedade, da cidade e de gestão coletiva é ainda uma virtualidade para se atingir o Direito à Cidade. Para Henri Lefebvre:

(...) a teoria que se poderia chamar legitimamente de “urbanismo”, que se reuniria às significações da velha prática chamada “habitar” (isto é, humano), que acrescentaria a esses fatos parciais uma teoria geral dos *tempos-espacos* urbanos, que indicaria uma nova prática decorrente dessa elaboração, este urbanismo só existe virtualmente. (Lefebvre, 1969, p. 102)

Para Soares (2003), o Estatuto mostra que “há um reconhecimento do processo de urbanização completa da sociedade que proclamou Lefebvre” (p. 5).

Concordamos com Henri Lefebvre, que o urbanismo que trata de uma nova dimensão da cidade é ainda virtual, mas o reconhecimento do processo de urbanização completa é real.

O objetivo deste texto é demonstrar virtualidades para um repensar dos tempos-espacos urbanos expressos nos instrumentos do Estatuto da Cidade e ao mesmo tempo mostrar contradições para a aplicação dos seus princípios.

A virtualidade dos instrumentos do Estatuto pode constituir “espacos de esperança” como expõe Harvey (2003), pois, como diz Soares (2003), o Estatuto indica um utopismo espacial e uma utopia do processo social que “tem em seu escopo um *Projeto Utopico de Cidade Igualitária*, de cidade ideal” (p. 3).

O Estatuto foi produto da ampla mobilização e participação dos movimentos sociais, o que mostra que se trata de uma utopia de processo social construído quotidianamente:

O Estatuto da Cidade pode ser entendido como uma *Utopia de Processo Social* pois é o resultado de um longo processo de lutas e negociações, de pressões da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais e que condensa e sintetiza uma diversidade de idéias, ideologias e projetos coletivos de sociedade. (pp. 3-4)

Com relação ao espaço, Soares (2003) e Bitoun (2003) afirmam ser fundamental o fato de o Estatuto dispor que os planos diretores devam abranger a extensão territorial dos municípios.

O Estatuto contém, de modo geral, germes da utopia do Direito à Cidade, mas o planejamento que compreende a complexidade da vida nas e das cidades é uma virtualidade. Mas qual utopia não é virtual? Lembrando Santos:

A utopia é a exploração de novas possibilidades e vontades humanas, por via da oposição da imaginação à necessidade do que existe, em nome de algo radicalmente melhor que a humanidade tem direito de desejar e porque merece a pena lutar...

Apesar de algumas idéias utópicas serem eventualmente realizadas, não é da natureza da Utopia ser realizada(...). O que é importante nela não é o que diz sobre o futuro, mas a arqueologia virtual que a torna possível. (...) Trata-se, também, de viver a fronteira da sociabilidade como forma de sociabilidade. (1995, pp. 323-325)

Se a utopia é a exploração de novas possibilidades, se apenas algumas das idéias utópicas podem ser realizadas, se o que é importante na utopia é a virtualidade que a torna possível, então podemos considerar que o Estatuto tem virtualidades para a conquista do Direito à Cidade, restrita contudo ao âmbito do uso do solo urbano, não extrapolável para outras dimensões da vida urbana.

Para verificar as potencialidades, mesmo que restritas ao uso do solo, é necessário analisar tanto as contradições intrínsecas de reafirmação da propriedade da terra, das edificações, quanto as inovações, ao reconhecer a cidade real, a ocupação de áreas como necessidade de moradia, e por considerar fundamental a aplicação de instrumentos urbanístico com participação social.

Função social da cidade – Aplicabilidade dos instrumentos do estatuto

O Estatuto contém sinergia de utopia espacial e de processo para se atingir o Direito à Cidade? Com relação à utopia de processo, a ativa

participação dos movimentos sociais demonstra que a conquista do Direito à Cidade pode ser enquadrada nesse ideário. Mas não é o Estatuto que a contém e, sim, o movimento da sociedade. Com relação à utopia espacial, há muitas contradições para considerá-la como uma idéia utópica, como pode ser visto em relação às atribuições municipais, ao número de municípios obrigados a realizar planos diretores, à ausência de normas para as regiões metropolitanas, aglomerados urbanos, à participação efetiva da população nos debates, à não elaboração de Lei Municipal para o Impacto Prévio de Vizinhança e à ação desvinculada entre as diferentes esferas do pacto federativo brasileiro.

Os municípios e a aplicação dos instrumentos do Estatuto

Entre os aspectos considerados “promissores” do novo paradigma, um deles refere-se à espacialidade do Plano Diretor, que deve contemplar o território administrado por municípios com população urbana superior a 20 mil habitantes.

Embora os planos diretores devam contemplar toda a extensão territorial dos municípios, o poder municipal só tem atribuição de legislar sobre o uso do solo urbano, o que pode ser tido como um limite para considerá-lo como utopia espacial.

Vários autores afirmam que a gestão coletiva nos limites do local⁸ propicia maior efetivação da democracia direta. Mas, na atual globalização da economia, da mobilidade e na ênfase dos meios de comunicação mediáticos, o local não apresenta uma resposta satisfatória para considerar a diversidade, as diferenças, a multiplicidade das escalas e de organização comunitária e de compreensão da dinâmica global.

Há também a necessidade de analisar as formas utilizadas para delimitação de áreas urbanas. Quando ocorre criação de um município,

⁸ Local aqui compreendido como o limite de uma área administrativa: o município. A afirmação de que o local privilegia a democracia direta e o atendimento das necessidades da população é analisada e contestada por Bourdin (2001).

define-se a área urbana como aquela onde se situa a sede de poder municipal.⁹ A expansão horizontal das áreas urbanas municipais pode estar vinculada à alteração real de uso e das atividades exercidas, mas também pode estar relacionada a interesses de aumento da arrecadação do Imposto Territorial Urbano e/ou a especuladores imobiliários que atuam nas câmaras municipais para ampliar a área urbana visando uma valorização futura de suas terras.¹⁰

Além disso, o limite administrativo de municípios e a possibilidade de intervenção nas áreas urbanas não correspondem, necessariamente, a outras formas de “planejamento” de atividades econômicas que definem as suas estratégias pelo econômico/financeiro. Também há diversidade de utilização de bases territoriais de diferentes projetos e programas e suas finalidades específicas. É questionável, portanto, considerar um novo paradigma de planejamento constituído apenas nos marcos dos limites político-administrativos dos municípios.

São problemáticas que ainda precisam ser analisadas para verificar a virtualidade do Estatuto da Cidade na construção de nova teoria de tempos-espacos que permita concretizar o Direito à Cidade.

Na legislação brasileira, a União e os estados não podem interferir diretamente nas áreas urbanas municipais. Deve ser obedecida a legislação das três esferas do pacto federativo para implantação de empreendimentos no âmbito de suas atribuições. Na prática, porém, a implantação de empreendimentos não analisa o território, o espaço. Planeja-se uma atividade visando interesses específicos. Os estudos e planos de atuação são fechados em circuitos isolados, fragmentados em relação ao território e não possibilitam participação social.

O Estatuto obriga que os Planos Diretores abranjam a extensão territorial dos municípios e, ao mesmo tempo, utilizem como critério, não os municípios, mas a população urbana, lembrando que o Plano

⁹ A definição inicial da cidade (área urbana) é regida pelo Decreto 311 de 1938, que, além disso, definiu o porte da área urbana para criação de municípios. A Constituição de 1967 e 1988 alteraram o porte da área urbana para a criação de novos municípios. Do decreto 311 mantém-se, contudo, a denominação cidade para o local da sede municipal.

¹⁰ A terra urbana adquire maior preço do que a terra rural e o parcelamento do solo é diferente.

Diretor é obrigatório para a extensão territorial dos municípios que têm população urbana superior a 20 mil habitantes. Na realidade, a referência é tanto a população total dos municípios ¹¹ como a moradora nas cidades.¹²

Um critério é espacial quando diz respeito à extensão dos municípios. O outro critério é populacional, diz respeito à população urbana. Embora não sejam critérios excludentes, demonstram algumas contradições internas. Verifica-se, também, que são poucos os municípios obrigados a aplicar os instrumentos do Estatuto. Além disso, para definir a obrigatoriedade de elaborar Plano Diretor, o critério é o tamanho da população, ou seja, teoricamente, considera-se a extensão administrativa municipal, mas, na prática, o critério está relacionado à população e não ao território.

Do ponto de vista da população urbana, ressalte-se que mais de 4.000 municípios¹³ têm menos de 20 mil habitantes, ou seja, a população urbana encontra-se concentrada em pouco mais de mil municípios. A obrigatoriedade do plano diretor para municípios com população urbana acima de 20 mil habitantes mostra que o Estatuto reconhece as características do processo de urbanização. Pouco mais de 27% do número de municípios concentra 80,31% da população urbana. Do ponto de vista da população, significa que a maior parte da população urbana poderá ser, pelo menos teoricamente, beneficiada pelo cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

Do ponto de vista espacial, considerar a população como indicador exclui a maior parte dos municípios da obrigatoriedade de fazer cumprir a função social da cidade. Apenas cerca de 27% das unidades da federação devem realizar planos diretores e aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade.

Os municípios com menos de 20 mil habitantes representam 72,96% dos municípios brasileiros, embora abriguem apenas 19,69% da população urbana. Não têm obrigação de fazer cumprir a função

¹¹ Cap. I art. 2º, IV e VII, Cap. III art. 40 parágrafo 2.

¹² Cap. III artigo 41.

¹³ Sistema Nacional de Informações Urbanas – Ministério das Cidades.

social da propriedade.¹⁴ Estão isentos de aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade, o que significa exclusão da população moradora nesses municípios de participar do planejamento como processo e da possibilidade, mesmo que virtual, da utopia do Direito à Cidade.

A idéia de utopia espacial, de um novo paradigma de planejamento, perde consistência, pois só pode ser aplicável em parte dos municípios e, nestes, apenas nas áreas urbanas.

As regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões

O Estatuto é omissivo em relação ao planejamento integrado de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e consórcios municipais, o que o caracteriza como parcialmente municipalista. Parcialmente porque, como visto, os instrumentos só se aplicam nas áreas urbanas e não em toda a extensão dos municípios, embora a ênfase seja no município. A função da propriedade e da cidade não tem aplicabilidade num conjunto de unidades administrativas que compõe regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou microrregiões.

Para Henry Lefebvre, a urbanização e o urbano podem e devem ser compreendidos como modo de vida, e o urbano tem nas metrópoles e suas regiões metropolitanas a expressão mais visível do processo de urbanização.

A ausência de instrumentos aplicáveis a diversas formas de associação de municípios expressa um limite do Estatuto em relação à complexidade do urbano, do espaço.

Desde o final do século XX, os fluxos adquirem supremacia para analisar o significado das aglomerações. As metrópoles (Ribeiro, 2000), a “Métapolis” (Ascher, 1995), a “Cidade Global” (Sassen, 1991) estão sendo enfocadas na perspectiva das metrópoles, do ciberespaço e não do espaço geográfico, ou seja, as análises estão centradas na metrópole e não nas regiões metropolitanas.

As alterações espaciais implicam a necessidade de um novo debate sobre o significado de regiões metropolitanas. A caracterização

¹⁴ Um levantamento da área desses municípios pode dar uma idéia da possibilidade ou não de considerar o Estatuto como utopia espacial.

de regiões metropolitanas tornou-se mais complexa após a Constituição de 1988, que atribuiu aos estados a definição e aprovação de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerados urbanos. Com raras exceções, os projetos de lei que tratam da criação das novas regiões baseiam-se nos mesmos indicadores utilizados para definir as regiões metropolitanas da década de 70 do século XX, sem atentar para a nova dinâmica espacial. Indicam a constituição de um imaginário de pertencimento a uma região metropolitana.

É necessário, assim, analisar com rigor e instrumentais teóricos adequados a impossibilidade de aplicação dos instrumentos do Estatuto nas regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e consórcios municipais.

O Estatuto, como já dito, detém-se na esfera municipal, o que impossibilita verificar a dinâmica espacial em sua complexidade. Constitui um desafio para os cientistas sociais que analisam a dinâmica urbana, a reprodução da vida, a participação societária, a significância e o significado do Direito à Cidade compreender o que há de utópico na aplicação da Lei, considerando que seus instrumentos estão restritos ao limite administrativo dos municípios.

A diversidade (e *diverCidade*) territorial necessita de construção de novos parâmetros para pensar a cidade e o urbano, pelo menos para aqueles que querem analisar as possibilidades do Estatuto da Cidade como utopia condizente com a extensão do Brasil, com o número de municípios brasileiros, com o arcabouço teórico sobre o urbano e as cidades, que permita implementar uma nova teoria dos tempos-espacos.

O intra-urbano e a função social da propriedade

O pressuposto do Estatuto de que a cidade é um bem coletivo e que as propriedades devem cumprir sua função social refere-se à apropriação, à propriedade e ao uso do solo. É necessário definir critérios específicos, em especial sobre subutilização de imóveis, quando cumprem sua função social. Considerando que, para limitar a especulação imobiliária, é indispensável verificar as formas pelas quais ocorre a retenção de imóveis (edificados ou não) para “valorização” futura.

Há ainda ausência de critérios básicos para definir quando uma propriedade urbana está aguardando valorização futura, para averiguar se está cumprindo a função social e aplicar os instrumentos do Estatuto.¹⁵

No caso das propriedades rurais, como mostra Bitoun, a função social da propriedade rural,

(...) definida na Constituição e em outras leis referentes à política agrícola e de meio ambiente, (...) embasa ações de desapropriação e outras visando o cumprimento desta função. (2003, p. 6)

o que não ocorre com relação à função social da propriedade urbana.

É importante destacar também que há diferenças de uso, de tamanho das propriedades rurais e urbanas. Terra rural é um meio de produção. A terra urbana é suporte para atividades econômicas, moradia, equipamentos e meios de consumo coletivo e infra-estrutura. Os censos agropecuários possibilitam conhecer a dinâmica produtiva, enquanto no urbano não há censos do intra-urbano ou que caracterizem o uso do solo.

Nas áreas urbanas, a Constituição de 1988, artigos 182 e 183, remeteu aos Planos Diretores a definição e localização das propriedades que não cumprem sua função social. O Estatuto da Cidade reproduz a denominação não edificação, subutilização ou não utilização, mas também não propicia definição de critérios objetivos. Falta base conceitual ou parâmetros indicativos para limitar a especulação. Se há um potencial de transformação do planejamento, este é ainda pré-virtual no que se refere à função social da propriedade urbana. Para definir critérios, é necessário pensar em censos, levantamentos de dados do intra-urbano. Com dados gerais é difícil identificar quais imóveis urbanos são subutilizados. Grandes glebas vazias, edifícios inteiramente desocupados, unidades fabris, galpões desativados podem ser identificados. Mas, numa gleba com ocupação parcial, averiguar quais terrenos foram deixados propositalmente vazios, ou em edifícios, quais estão aguardando valorização, tem se mostrado uma

¹⁵ Cada município deverá elaborar lei específica em relação à subutilização e à não utilização.

tarefa difícil.¹⁶ Sem pesquisa de campo, sem dados do intra-urbano, sem levantamento da propriedade dos imóveis, sem a definição de critérios sobre subutilização de imóveis, não é possível avaliar quando cumprem a sua função social.

Um indicador utilizado para demonstrar as contradições entre o déficit habitacional e as unidades vazias consta dos Censos Populacionais do IBGE. Em 2002, apenas nas regiões metropolitanas as unidades vazias totalizavam mais de um milhão e quinhentas mil unidades. Esses imóveis desocupados na época do levantamento permitem equacionar, precariamente, possibilidades de atender a uma demanda habitacional com relação ao montante de unidades vagas, a oferta e demanda do mercado, mas é insuficiente para averiguar se estes imóveis estão ou não cumprindo sua função social.

Desse modo, o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e posterior desapropriação com títulos de dívida pública estão ainda restritos a grandes extensões e/ou a edifícios totalmente vagos. Para superar esses limites é indispensável que sejam elaborados parâmetros para analisar a improdutividade ou subutilização, senão a virtualidade ao Direito à Cidade continuará sempre pré-virtual.

Estudo de impacto de vizinhança – Gestão democrática

Um instrumento fundamental para a gestão coletiva e construção do Direito à Cidade é o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança. Os municípios devem ter lei específica, estabelecer critérios para que os empreendimentos públicos ou privados sejam submetidos à avaliação pública.

¹⁶ Na elaboração do Plano Diretor de Santo André, várias possibilidades foram aventadas para elaborar critérios com dados indiretos e verificou-se que o instrumento mais eficaz é levantamento e pesquisa de campo. Na esfera nacional podem-se criar parâmetros e financiamento de pesquisa; na esfera municipal o levantamento dos dados e a adequação às leis de uso de solo local.

Se os empreendimentos públicos ou privados fossem submetidos à apreciação dos cidadãos em audiências públicas, poder-se-ia ter melhores elementos para pensar a função social da cidade visando a reprodução da vida.¹⁷

Falta, na maior parte dos municípios, qualificar as características, as atividades e os tamanhos dos empreendimentos que deverão realizar o EIV. Embora poucos municípios tenham promulgado lei específica para os Estudo de Impacto de Vizinhança, na Câmara dos Deputados já tramitam vários projetos que procuram modificar ou suprimir o artigo que prevê o Estudo de Impacto de Vizinhança, o que demonstra sua importância.

Os estudos de impacto de vizinhança constituem-se em importante forma de gestão coletiva da cidade, podem auxiliar a construir a função social da propriedade e da cidade e o direito à cidade, respeitando o direito dos cidadãos. Mas a aplicação desse instrumento de gestão coletiva é pré-virtual.

Considerações finais

Os princípios do Estatuto da Cidade contêm possibilidades e virtualidades para a construção da utopia do Direito à Cidade. As contradições, as controvérsias, os conflitos, os paradoxos reais ou aparentes mostram que há entraves que precisam ser superados para que o planejamento do uso do solo urbano, como processo, possa realmente constituir um novo paradigma de planejamento, construindo-se a utopia do Direito à Cidade.

As reflexões aqui apresentadas detiveram-se no escopo dos instrumentos do Estatuto da Cidade que se referem ao uso do solo urbano.

A utopia do Direito à Cidade impõe que o urbano seja compreendido como modo de vida e que, além da dinâmica do uso do solo, outras dinâmicas, entre as quais as culturais, as questões de gênero, de etnia, do trabalho e suas relações, do uso do espaço público, da

¹⁷ Empreendimentos como as Operações Urbanas Consorciadas (previstas no Estatuto) deveriam ser objeto de estudos de impacto de vizinhança, pois os estudos realizados por Carlos (2001) e Fix (2001) mostram as alterações na vida cotidiana.

apropriação e uso do espaço coletivo, da segurança de vida, enfim, a utopia do Direito à Cidade devam garantir a reprodução da vida. A Carta Mundial pelo Direito à Cidade, elaborada pelos movimentos sociais do mundo, extrapola a noção restrita de uso do solo, âmbito de uma legislação específica.

Considerando o uso do solo urbano, verifica-se que, para a aplicação do Estatuto da Cidade, é necessário aprofundamento teórico-metodológico que vise à análise espacial das cidades e do urbano e altere a idéia de que o território seja apenas o suporte para empreendimentos econômicos.

Os aspectos do Estatuto abordados inserem-se nos vários olhares, discursos, falas, idéias, ideários, ideologias, propostas, análises que tentam compreender a cidade e o urbano e a utopia do Direito à Cidade e ponderar sobre os pressupostos da cidade como um bem coletivo. A ênfase foi tentar mostrar a falta de análise da complexidade do espaço urbano, de instrumentais teóricos e analíticos que permitam verificar quando as propriedades cumprem sua função social.

A construção da utopia do Direito à Cidade depende, fundamentalmente, da ação política da sociedade civil organizada e de estudos que possibilitem construir uma teoria geral dos tempos-espços urbanos.

Referências

- ASCHER, F. (1995). *Métapolis ou l'Avenir des Villes*. Paris, Edition Odile Jacob.
- BITOUN, J. (2003). *Considerações sobre o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade*. Seminário Estatuto da Cidade e Planos Diretores na Região Metropolitana de Recife – Fórum Estadual da Reforma Urbana. Recife (mimeo).
- BOURDIN, A. (2001). *A questão local*. Rio de Janeiro, DP&A Editora.
- CARLOS, A. F. A. (2001). *Espaço-tempo na Metrópole – A fragmentação da vida cotidiana*. São Paulo, Contexto.
- FIX, M. (2001). *Os parceiros da exclusão – Duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada*. São Paulo, Boitempo.

- HARVEY, D. (2003). *Espacios de Esperanza*. Madrid, Akal (Colección Cuestiones de Antagonismo).
- LEFEBVRE, H. (1969). *O direito à cidade*. São Paulo, Documentos.
- _____. (1976). *Espacio y Política*. Provenza, Barcelona, Edições Península.
- KOGA, D. (2003). *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. São Paulo, Cortez.
- MATTOS, L. P. (org) (2002). *Estatuto da cidade comentado*. Belo Horizonte, Mandamento.
- MOURA, R. (2002). Laguna Institucional da metropolização: considerações sobre a região Sul. *Cadernos Metrôpole: desigualdade e governança*, n. 8. São Paulo, Educ.
- MOURA, R. e FIRKOVSKI, O. L. C (2001). *Metrópoles e Regiões Metropolitanas: o que isso tem em comum?* IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. *Anais*, Rio de Janeiro.
- OSÓRIO, L. M. (org.) (2002). *Estatuto da cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre, Sergio Fabris.
- RIBEIRO, L. C. de Q. (org.) (2000). *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro, Revan-Fase.
- RODRIGUES, A. M. (2001). *O Estatuto da Cidade*. Disponível em: www.cibergeo.org/agbnacional.
- _____. (2002). *A re(construção) de cidades e sua perspectiva socioambiental e educacional para sociedades sustentáveis*. Disponível em: www.cibergeo.org/agbnacional.
- _____. (2003). *Estatuto da cidade: Reforma Urbana e moradia*. Disponível em: www.cibergeo.org/agbnacional.
- _____. (2004). O governo Lula e as cidades. *Revista Ciência Geográfica – Ensino, Pesquisa e Método*. Ano X, v. XI, jul. AGB- Seção Bauru.
- SANTOS, B. de S. (1995). *Pela mão de Alice – O social e o político na pós-modernidade*. São Paulo, Cortez.
- SASSEN, S. (1991). *The global city*. Princeton, Princeton University Press.
- SOARES, P. R. R. (2003). *O Estatuto da Cidade e os espaços de esperança*. XXIII Encontro da AGB. Porto Alegre.

Recebido em set./2004.
Aprovado em out./2004.