

O Direito Urbanístico sob a ótica do estatuto da cidade: democratizando o espaço local

Urban law in view of the City Statute: democratizing local space

JULIO CESAR MAHFUS¹

VIVIANA CREMONESE²

1 Mestre em Des. Regional, Especialista em Direito Imobiliário, Advogado, Professor dos Cursos de Direito da ULBRA e da UNISC.

2 Bacharela em Direito pela ULBRA – Cachoeira do Sul

RESUMO

O presente artigo tem por escopo analisar o espaço urbano atual sob duas óticas: O Estatuto da Cidade e a Democracia Participativa, como pressupostos legitimadores do desenvolvimento.

Em países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, o espaço urbano é marcado por um déficit habitacional, inexistindo ou carecendo de infra-estrutura, desordenando quantitativa e qualitativamente o solo urbano.

A definição da função social da propriedade urbana é um poderoso instrumento dos municípios para a promoção do desenvolvimento urbano. Poderá ser utilizado, por exemplo, para evitar a ocupação de áreas não suficientemente equipadas, ou a retenção especulativa de imóveis vagos ou subutilizados, para preservar o patrimônio cultural ou ambiental, para exigir a urbanização ou ocupação compulsórias de imóveis ociosos, para captar recursos financeiros destinados ao desenvolvimento urbano e para exigir a reparação de impactos ambientais.

Palavras-chave: *Urbanismo, Estatuto da Cidade, democracia, desenvolvimento*

ABSTRACT

The scope of present article is to analyze the current urban space from two points of view: the City Statute and the Participative Democracy as development legitimating presuppositions. The urban space in underdeveloped and developing countries presents a housing deficit, with no or scarce substructure, quantitatively and qualitatively disordering the urban soil. The definition of urban property social function is a powerful instrument for towns to promote urban development. It can be used to avoid occupation of insufficiently equipped areas, for instance, or the speculative retention of vacant or underutilized real estates, to preserve cultural or environmental patrimony, to require the compulsory urbanization or occupation of idle real estates, to attract financial resources for urban development and to require environmental impact repair.

Key words: Urbanism, City Statute, democracy, development.

INTRODUÇÃO

O Direito Urbanístico, enquanto instrumento de análise, ganhou espaço a partir do momento em que entrou em vigor o Estatuto da Cidade. Mais que uma lei regulamentadora da Constituição Federal, ele tem por escopo primordial democratizar o espaço urbano e incluir os excluídos no contexto urbano. Operacionaliza-se isso através de um novo conceito de função social da cidade.

Importa, inicialmente, conhecer a distinção entre direito individual e a função social realizadas pelo texto constitucional, como expõe Grau:

(...) fundamentos distintos justificam propriedade dotada de função individual e propriedade dotada de função social. Encontra justificção, a primeira na garantia, que se reclama, de que possa o indivíduo prover a sua subsistência e de sua família, daí porque concorre para essa justificção a sua origem, acatada quando a ordem jurídica assegura o direito de herança. Já a propriedade dotada de função social, é justificada pelos seus fins, seus serviços, sua função. (1990, p.247)

A Constituição Federal de 1988, em seus arts. 182 e 183, estabeleceu diretrizes gerais de uma política urbana; no entanto, estes preceitos cons-

titucionais necessitavam de regulamentação, o que se efetivou frente ao Estatuto da Cidade, Lei Federal 10. 257/01, trazendo, pois, à tona a idéia de cidades sustentáveis, democráticas e planejadas (Flores e Santos, 2002, p.11).

Desse modo, o referido diploma surgiu num momento em que os municípios enfrentavam problemas insustentáveis diante da falta de regramento e planejamento urbano. Para tanto, veio regular o uso da propriedade urbana, em benefício do coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos.

O objetivo do Estatuto é fazer com que a cidade como um todo atinja sua função social, não se restringindo apenas à propriedade. Assim, se todas as propriedades urbanas obrassem de forma a atingir seus objetivos, de bem-estar de população, a cidade estará atingindo sua função social.

Para a realização do presente trabalho, considerado tema atual e de relevante valor para o meio jurídico, foi analisada a propriedade e o princípio da função social no decorrer dos tempos, além da evolução positivada do assunto. Assim, houve uma análise histórico-crítica da função social da propriedade urbana, bem como da cidade, verificando-se a regulamentação e os reflexos que o Estatuto da Cidade trouxe ao assunto, para compor as premissas de um Estado Democrático de Direito preocupado em tutelar os direitos dos fracos e mais numerosos.

Assim, a nova lei trouxe aplicabilidade às regras constitucionais, esclarecendo a função social da propriedade urbana e sua forma de atuação em cada situação fática, além de criar e regulamentar institutos políticos e jurídicos a fim de tornar efetivo o desenvolvimento urbano no Brasil.

Uma vinculação importante que traz o referido estatuto social é a efetiva participação da sociedade na execução do plano diretor. Este momento muito especial, dá um caráter significativo de democracia, o que é deveras importante a fim de tornar o espaço urbano mais plural

Logo, acredita-se que não há de questionar-se a relevância do presente assunto, de maneira a trazer interesse não apenas aos articuladores do Direito, mas a toda a sociedade, a quem o Estatuto da Cidade confere o “poder” de mudança a atual situação caótica em que se encontram as cidades, principalmente as médio e grande porte, do país.

A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

O Estado Democrático de Direito brasileiro está desempenhando com pouca eficiência sua função de mediador do desenvolvimento nacional, não atuando como garantidor da função social da propriedade urbana e da cidade. Assim, enquanto instituição jurídica e política, deve dar efetividade e proteção ao princípio da função social, *in casu*, urbana e da cidade, consagrada na Carta Magna, abandonando a neutralidade e a apoliticidade e, assumindo suas funções próprias, transformando as estruturas sociais e realizando o também princípio constitucional “da igualdade”.

Mukai(1988), antes do advento do Estatuto da Cidade e da própria Constituição Federal de 1988, asseverava que a cidade deveria cumprir a sua função social e caberia ao Estado a intervenção na propriedade privada a fim de regular o processo de urbanização.

O Estado Contemporâneo pode ser caracterizado como intervencionista na ordem econômica, social e política nacional, visando evitar a saturação e tensão das redes de mobilização e existência social. Esse modelo de autoridade pública, ou seja, intervencionista, embora, segundo Leal (1998, p. 109), tímida e de maneira bastante insuficiente, “serve à dignidade humana e à consecução dos direitos fundamentais”.

A cidade , como ensina Leal:

(...) não é uma criação meramente material, de cimento, ferro e asfalto, mas uma expressão da civilização que abarca desde os aspectos do êxodo rural aos da mais requintada sofisticação cultural que os centros adensados e de recursos concentrados a propiciar. Assim, o problema da racionalização e organização dos espaços físicos e demográficos das cidades, bem como a própria concepção de propriedade urbana, merecem maior relevo e atenção dos poderes estatais, até porque, se tivermos alcance visual para perceber os problemas advindos do crescimento desmesurado das cidades, veremos que a urbanização acelerada causa impactos polivalentes, tais como: aumento da demanda de serviços públicos urbanos, elevação das aspirações, aumento dos custos dos serviços urbanos, proliferação de áreas de favelização, redução da renda per capita urbana, deterioração ecológica, aumento da

taxa de desemprego, aumento da marginalidade social e agravamento da criminalidade. (1998, p.114)

Diante desse contexto, as cidades, sobretudo as de maior tamanho, de modo geral, ocupando vasto espaço, são entremeadas de vazios. Há nelas, características de uma urbanização corporativa, onde ocorre especulação fundiária e imobiliária, extroversão e periferização da população, gerando, diante das dimensões da pobreza, um modelo específico denominado centro-periferia.

O capitalismo monopolista “agrava a diferenciação quanto à dotação de recursos, uma vez que parcelas cada vez maiores da receita pública se dirigem à “cidade econômica” em detrimento da “cidade social” “ (Santos, 1998, p. 96). Frente isso, as diferenças entre os lugares urbanos se ampliam cada vez mais onde o planejamento urbano é regido por especulação em detrimento do bem-estar coletivo. A urbanização do Terceiro Mundo é considerada como variável dependente e resultante de sua incorporação no mercado mundial. Portanto, a análise da urbanização não deve ser feita separadamente das forças econômicas internacionais, nem do papel do Estado. Deve ocorrer uma adaptação mais exata das tecnologias, assim como a reformulação do papel do Estado, sendo problemas importantes a se considerar.

Não podemos considerar uma concepção de cidade sem levarmos em conta as instituições oriundas das relações de classe. Neste sentido Lefebvre (2001), aduz que o espaço urbano é uma conquista da burguesia, em detrimento ao proletariado que fica a margem do processo.

Assim, de comum acordo com outras áreas do saber, deve ser buscado um caminho que conduza a organização do espaço nos países subdesenvolvidos, capaz de promover a justa distribuição do povo entre as diferentes regiões do país, o que supõe, ao mesmo tempo uma melhor distribuição do poder e da riqueza entre as nações. Além disso, é indispensável a participação popular, na forma de “gestão democrática”, conforme os arts. 43/45 do Estatuto da Cidade, assegurando um melhor desenvolvimento urbano.

Para tanto, expõe Mahfus:

Possibilitar a participação democrática dos atores sociais com a criação de espaços públicos que privilegiem o debate é de vital importância. Não se apregoa o fim da democra-

cia representativa e a sua transformação em democracia direta, mas sim a utilização do município como foro privilegiado para uma simbiose entre a democracia participativa e a democracia formal. (2002, p. 82)

Destarte, Grau (1998) afirma que a Administração Pública, se apresenta enquanto expressão do Estado agindo de maneira concreta para a satisfação de seus fins de conservação, de bem-estar individual e coletivo dos cidadãos e do progresso social. No entanto, também revela um aspecto instrumental da democracia, atendida como forma de governo que conta, necessariamente com procedimentos e mecanismos viabilizadores da constante participação e interlocução dos cidadãos.

Logo, defende a corrente municipalista, que ao valorizar-se o poder local (municipal), dando a este maior autonomia política e administrativa, haverá maiores condições de enfrentar os problemas que exsurtem do contexto social da Nação brasileira. Vale ressaltar que a autonomia do poder público municipal encontra respaldo no art. 35 da Carta Magna brasileira. Assim, “o avanço na condição jurídico-política do município oportuniza a este, ser um centro de irradiação de desenvolvimento regional” (Mahfus, 2002, p.80).

Neste sentido, como já afirmamos anteriormente:

Se o poder público municipal efetivar mecanismos que possibilitem uma nova dinâmica de interlocução entre os cidadãos e os agentes públicos, combinando com isso a própria autonomia municipal, é certo que teremos uma expectativa bastante animadora de realização de políticas que contemplem a maioria dos cidadãos. (Mahfus,2002, p.82-83)

A cidade deve dar acesso, para o cumprimento de suas funções sociais, para todos aqueles que vivem nela, assegurando-lhes o direito à moradia, aos equipamentos e serviços urbanos, transporte público, saneamento básico, saúde, educação, cultura, lazer, enfim, aos direitos urbanos que são inerentes às condições de vida na cidade. Cabe ressaltar que o instrumento básico para a realização da função social, seja da propriedade urbana ou da cidade, é o plano diretor.

Assim, as cidades tem por função a previsão de condições gerais para

o desempenho das atividades econômicas de produção, comércio e serviços, além das atividades sociais, culturais e de lazer, todas essas necessárias para o exercício da cidadania.

Fundamental é que os Municípios para darem efetividade à função social da propriedade urbana e da cidade, estejam preparados e mobilizados a promover o adequado ordenamento territorial do seu espaço, mediante planejamento e controle do uso, já que isso é de sua competência exclusiva e não suplementar. Por isso, a execução da política urbana depende enormemente do governo local, que será implementada com base nos instrumentos definidos pelo Estatuto da Cidade.

Contudo, os problemas enfrentados nas cidades (de médio e grande porte principalmente), não devem ficar reduzidos apenas ao estudo de maneira isolada e; do mesmo modo, a solução desses problemas não devem ser analisados unicamente por planejadores administrativos locais, pois tais problemas estão estreitamente ligados por forças econômicas internacionais e precisam das decisões do Estado Maior.

Ainda observa-se em análise as palavras de Fernandes que:

Somente uma compreensão mais ampla do papel do Direito no processo de urbanização poderia contribuir para a promoção das reformas urbana e jurídica há tanto esperadas, e tão necessário no Brasil, de tal forma que haja uma maior integração entre as ordens formal e informal, as cidades “legal” e “ilegal”. Da mesma forma, o conhecimento adequado da realidade urbana e a condição para a materialização plena do “direito à cidade”, é que é certamente um dos principais estágios no sentido da consolidação dos direitos da cidadania, políticos e socio-econômicos, no Brasil. (1998, p.11)

O artigo 182, § 2º da CF/88 subordinou o cumprimento da função social da propriedade urbana às exigências da ordenação da cidade, bem como o fez o art. 39 da Lei 10.257/01, estabelecendo diretrizes a serem observadas no gerenciamento dos espaços privados localizados na zona urbana, ou seja, aqueles que venham ao encontro dos princípios e garantias fundamentais da cidadania brasileira, priorizadas sobre os interesses privados ou setoriais por ventura existentes. Essas garantias serão efica-

zes, com políticas que ensejem o desenvolvimento urbano em todos os segmentos, assegurando, o máximo possível, o bem-estar da coletividade de acordo com a região em que estejam localizadas.

Por fim, devem ser encontradas condições adequadas para as relações sociais na cidade, tanto econômicas quanto políticas, para que esta cumpra sua função social, de maneira que as áreas urbanas sejam adequadamente aproveitadas, atendendo ao máximo o interesse da coletividade. E, para isso deve-se se fazer uso dos institutos jurídicos disciplinados pelo Estatuto da Cidade, lei esta que pode ser considerada uma verdadeira revolução social na propriedade urbana, consequência do processo de transformações que converteu o Brasil rural em um país urbano.

A Constituição Federal de 1988, no âmbito do desenvolvimento urbano, flexibilizou a ação executiva e legislativa quando comparada às Constituições anteriores. Assim, à União foi atribuída a competência de legislar, instituindo normas gerais de direito urbanístico, diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transportes urbanos e desapropriação, além, é claro, das competências executivas previstas no art. 23, CF/88. Quanto aos Estados, foi dada a competência legislativa plena e suplementar, conforme o caso, para atender as peculiaridades em matéria de direito urbanístico, ou seja, a proteção do patrimônio histórico, cultural, turístico, paisagístico e florestal; protegendo o meio ambiente e realizando um controle efetivo da poluição.

Referente aos municípios, a estes compete legislar e prestar os serviços públicos de interesse local, suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, e promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

Oportuno citar Motta (CEPAM):

Paralelamente, a Constituição Federal, no art. 23, atribuiu também ao município a competência para proteger documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico ou cultural; proteger o meio ambiente e combater a poluição; preservar as florestas, a fauna e a flora; fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar; promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; combater as causas de pobreza e os fatores de

marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos, entre outras atribuições. (2001, p. 18)

O Capítulo II - DA POLÍTICA URBANA (art. 182 e 183, CF/88), integrante do Título VII - DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA, representa importante ordenamento constitucional sobre desenvolvimento urbano, quais sejam: a) a formulação de lei federal dispendo sobre diretrizes gerais de desenvolvimento urbano, e objetivando uma política de ordenação da função social da cidade garantindo o bem-estar de seus habitantes (art. 182, *caput*); b) explicitação do princípio constitucional da função social da propriedade, cujo cumprimento far-se-á com base no plano diretor (art. 182, § 2º), e elaboração de lei federal que regulamente a faculdade conferida ao Poder Público municipal de promover o adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado (art. 182, §4º, I, II, III).

Portanto, conforme o disposto no art. 182, CF/88, a lei federal deve dispor sobre diretrizes gerais da política urbana, que será executada pelo Poder Público municipal, explicitando os temas de exclusiva competência federal - regulamentação da propriedade e de sua função social.

O ESTATUTO DA CIDADE

Assim, em 10.07. 2001, foi promulgada a Lei 10.257, autodenominada Estatuto da Cidade, estabelecendo princípios e normas de Política Urbana para todo o território nacional. Apresenta-se, dessa maneira, como uma lei federal de caráter nacional, a fixar normas de Direito Urbanístico a todo o território.

É importante, nesse momento, tratar sobre Urbanismo e Direito Urbanístico, pois com as transformações das relações sociais, inclusive com a expansão das cidades, muitas vezes em virtude da migração rural para a área urbana, surgem preocupações com os aspectos urbanos, dando ensejo ao surgimento do Direito Urbanístico.

Cumprir observar o que relata Alfonsin sobre a conceituação da regularização fundiária urbana:

(...) é o processo de intervenção pública, sob os aspectos

jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária. (1997, p. 24)

A desproporção entre o crescimento da população urbana com relação aos habitantes da área rural, em um verdadeiro processo de urbanização, leva a ocorrência de uma intensa concentração urbana, implicando a ocorrência de problemas urbanos que necessitam ser alterados pela urbanificação, num processo de correção urbana, ou seja, ordenando espaços habitáveis; assim, surgiu o urbanismo como instrumento técnico e científico. O urbanismo, além de visar corrigir distorções urbanas, mediante regulamentos sanitários e instrumentos urbanísticos, procura organizar e planejar a ocupação de espaços urbanos, tendo em vista o bem-estar da coletividade, permitindo uma integração harmônica das funções da cidade, consistentes na habitação, trabalho, recreação e circulação.

Macruz e Macruz (CEPAM) ensinam:

Em razão do exercício da atividade urbanística, geram-se conflitos na medida em que os interesses particulares são atingidos pela atuação do Poder Público. Há um confronto entre o direito coletivo à cidade que cumpra com as funções sociais e o direito individual da propriedade. Ambos são direitos consagrados constitucionalmente, e seus contornos devem estar delineados em lei, assim como normas legais, de maneira inafastável, devem regular e fundamentar a atividade urbanística que intervém no domínio privado. Essas regras urbanísticas compõem o Direito Urbanístico... (2001, p. 50)

Assim, o Direito Urbanístico, segundo Hely Lopes Meirelles, é “um ramo do Direito Público destinado ao estudo e formulação dos princípios e normas que devem reger os espaços habitáveis, no seu conjunto cidade-campo” (1997, p.371).

O Direito Urbanístico é de fundamental importância no que diz respeito à ordenação do território municipal, com especial enfoque na zona

urbana. É através desse ramo do direito que o Poder Público pode atuar sobre as relações urbanas, melhorando a condição de vida dos seus habitantes. Portanto, a falta de legislação urbanística, ou mesmo a falta de homogeneidade da mesma, resulta na inobservância dos direitos fundamentais, individuais e coletivos, no que diz respeito à qualidade de vida.

Cabe ressaltar que o Brasil nas últimas três décadas passou por intenso e anárquico processo de urbanização, e a sociedade brasileira apresenta um perfil urbano, sendo que no último censo realizado 85% da população vive em cidades.

Importante é a análise de Pessoa:

O que se percebe, contudo, com raras exceções, é que o vertiginoso processo de urbanização tem gerado enormes problemas sociais, que se vêm agravando nos últimos tempos por falta de uma política urbana consistente, que deve envolver esforços conjugados da sociedade civil brasileira e das três esferas de governo, União, Estados e municípios, mas principalmente destes últimos. De fato, embora os municípios seja o lugar por excelência das “políticas urbanas”, o drama das cidades exige a coordenação de ações nas três esferas de governo, visto que diversos problemas sociais que degradam a vida nas cidades dependem da implementação de políticas regionais e nacionais, como, por exemplo, política de emprego, de fixação do homem no campo, de segurança pública e de habitação. (2001, p. 54)

As cidades brasileiras possuem uma organização caótica, principalmente as médias e as grandes, onde o ambiente urbano encontra-se degradado, deteriorado e desumanizado, comprometendo a cidadania e a qualidade de vida da população.

Ainda, citando Pessoa, alguns problemas são nitidamente visíveis:

Alguns problemas saltam aos olhos: “inchamento das cidades”; “favelização das periferias”; ocupação caótica, não planejada e antidemocrática dos espaços urbanos; especulação imobiliária; verticalização das cidades, com o aumento crescente do número de edifícios de apartamento;

deterioração da paisagem urbana; deterioração do meio ambiente; trânsito caótico de veículos; carência de habitação; falta de saneamento básico; falta de espaços de lazer, principalmente para as populações de baixa renda; loteamentos irregulares; inadequada utilização do solo, etc. (2001, p. 54)

A partir desse contexto, o Estatuto da Cidade vêm para fixar diretrizes, princípios, regras e instrumentos jurídicos de política urbana, tendo por objetivo a organização dos espaços habitáveis como pressuposto essencial de uma convivência democrática.

Assim, o citado Estatuto visa equilibrar socialmente as discrepâncias existentes no uso da propriedade urbana, visando que esta cumpra sua função social, harmonizando o convívio em sociedade, pois como destaca a Constituição Cidadã o interesse dos demais impera sobre a individualidade

Vejamos, na seqüência, princípios e instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade para uma nova política urbana.

A Lei 10.257/01, num primeiro momento, fixa princípios informadores para uma política urbana nacional, bem como versa o seu art. 2º, que ela seja “ordenada ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”.

Segundo Pessoa são eles, dessa forma, descritos:

Direito às cidades sustentáveis. (...) Deve ser entendido como direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para presentes e futuras gerações (...).

Gestão democrática das cidades. (...) de grande importância para um Estado democrático de Direito fundado na cidadania (CF, art. 1º). Diz respeito à “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 (art. 2º, II). (...) Doravante, a realização de debates, audiências e consultas públicas em torno das propostas

de leis orçamentárias será condição sine qua non para sua aprovação pela Câmara Municipal. A participação democrática deverá também ser assegurada na elaboração do Plano-Diretor dos municípios.

Planejamento urbano. (...) No planejamento deve-se ter clareza do que seja possível, desejável e prioritário para a cidade. Instrumento por excelência deste planejamento é o Plano-Diretor, aprovado por lei municipal e sintonizado com a legislação orçamentária do município (art. 40) (...).

Ordenação do uso do solo urbano. A normatização e o controle do uso do solo urbano é outro princípio fundamental da política urbana definida pelo EC (art. 2º, VI). Tal normatização faz-se premente no sentido de se evitarem alguns males e distorções, tais como: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão de infra-estrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano; a deterioração das áreas urbanizáveis; a poluição e a degradação ambiental.

Justa distribuição dos ônus e benefícios. O processo de urbanização deve dar-se de forma socialmente justa, com uma equitativa distribuição de seus ônus e benefícios (art. 2º, IX). É justa a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos (inc, XI). Neste sentido, os proprietários de imóveis devem satisfazer os gastos da urbanização, dentro dos limites do benefício dela decorrente para eles, como compensação pela valorização de terrenos ou melhoria das condições de edificabilidade de seus lotes. Volta a ressurgir o instituto da contribuição de melhoria. (2001, p. 54/ 55)

Destarte, o Estatuto da Cidade estabeleceu normas de ordem pública e interesse social, que regulam o uso da propriedade urbana em prol de

bem estar coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos e do meio ambiente.

O art. 4º da Lei 10.254/01 prevê diversos instrumentos a serem utilizados pelas unidades federadas, mas, sobretudo, pelos municípios para a realização de uma política urbana. Dessa maneira, consoante o artigo supra citado são eles assim descritos sob um panorama geral: “(...) I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território; II - planejamento de regiões metropolitanas; III - planejamento municipal, em especial: plano-diretor; disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental, gestão orçamentária participativa; leis orçamentárias; IV - institutos tributários e financeiros: IPTU; contribuição de melhoria; incentivos fiscais; V - institutos jurídicos e políticos: desapropriação; servidão administrativa; limitações administrativas; tombamento; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades menos favorecidas; referendo e plebiscito popular; VI - Estudo de prévio impacto ambiental (EIA) e Estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV)”.

Nesse contexto sobre os instrumentos da política urbana, o Capítulo II (Dos Instrumentos da Política Urbana) do Estatuto da Cidade é o disciplinador de tais instrumentos, valendo ainda citar Flores e Santos:

(...) Artigos foram reservados para tratar dos instrumentos jurídicos do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, do IPTU progressivo no tempo, da desapropriação com pagamento em títulos, da usucapião especial de imóvel urbano, da concessão de uso especial para fins de moradia e, por fim, do direito de superfície. O direito de preempção e a outorga onerosa do direito de construir também merecem realce na recente legislação. Não descuidou, o Estatuto da Cidade, de consignar expressamente a possibilidade de os Municípios, através de lei específica, procederem a operações urbanas consorciadas. Para terminar esse capítulo tratou o legislador do instituto da transferência do direito de construir a elaboração de estudo de impacto de vizinhança (EIV). (2002, p. 142)

Continuando, o Capítulo III (Do Plano Diretor) trata do plano diretor,

e como dispõe o art. 40 do estudado Estatuto é “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, determinando, pois, que todos os instrumentos da política urbana passem obrigatoriamente pelo plano diretor da cidade.

Desse modo, este é o instrumento que fixa metas, programas e projetos para o adequado planejamento do Município. No entanto, Mukai acredita que o plano diretor deveria ser criado com objetivos discricionários e não com metas fixas como está sendo realizado. Assim, versa o autor:

(...) deveria conter normas disposições e diretrizes bastante gerais, fixando não uma, mas várias alternativas, como as normas discricionárias, que deixam ao administrador margens de liberdade de escolha a seguir para, em seu descortínio, atender da melhor forma o bem comum, ou em função do Texto Constitucional, que dispõe que a propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende as normas fundamentais do plano diretor (art. 182, § 2º), concretizando, efetivamente, no plano jurídico-positivo, esse princípio tantas vezes repetido em todas as nossas últimas Constituições. (2001, p.33)

No Quarto Capítulo (Da Gestão Democrática da Cidade), o Estatuto da Cidade invoca a participação da sociedade civil através da Gestão Democrática da Cidade, onde os cidadãos devem acompanhar, fiscalizar e atuarem de forma efetiva nas decisões e empreendimentos da sua cidade.

A Lei 10.257/01 disciplina a Gestão Democrática sob três aspectos constitucionais como mostra Mukai:

Em primeiro lugar, o artigo inaugural da Constituição da República diz que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito. Em segundo lugar, não nos esqueçamos de que o parágrafo único do art. 1º da mesma Constituição afirma que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”, nos termos da Constituição. Em terceiro lugar, observamos que o art. 29 da Carta dispõe que os municípios, em suas Leis Orgânicas, deverão observar, dentre outros pre-

ceitos, o previsto no seu inciso XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal. (2001, p.51)

Logo, a questão da participação popular tratada no Estatuto da Cidade é plenamente justificável constitucionalmente.

Por fim, no Capítulo V, trata a estudada Lei Federal das Disposições Gerais, onde o art. 46 cria o Consórcio imobiliário, que consiste na viabilização de planos de urbanização ou edificação, onde o proprietário, após ser notificado compulsoriamente (parcelar, edificar, ou utilizar o imóvel) transfere seu imóvel para o Poder Público Municipal, e após a realização das obras, recebe como pagamento unidades imobiliárias, devidamente urbanizadas ou edificadas.

Além disso, nesse Capítulo é possível a utilização da Ação Civil Pública para coibir as ações que atentem contra a ordem urbanística. Assim, é a tentativa encontrada para responsabilizar o agente público diante da omissão, além da responsabilização dos prefeitos por ato de improbidade administrativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estatuto da Cidade tramitou por doze anos no Congresso até ser sancionado pelo presidente Fernando Henrique. Mesmo assim, a demora não garantiu seu reconhecimento, entre peritos em legislação e urbanistas, como instrumento eficaz de regularização de áreas urbanas. No entanto, acredita-se ser imensurável e de grande relevância para o progresso urbano a referida Lei em estudo, pois se mostra suficiente para resolver problemas no âmbito das cidades, sendo necessárias, para tanto, medidas políticas, administrativas jurídicas e tributárias para maximizar a eficácia do Estatuto, visando um desenvolvimento, primeiramente local, para, após, refletir de maneira global em todo Estado nacional.

Os instrumentos da política urbana, trazidos pelo Estatuto da Cidade, consubstanciam-se em verdadeiras ferramentas para o Poder Público Municipal enfrentar a falta de planejamento urbano, objetivando amenizar as desigualdades territoriais.

Indispensável, como já dito alhures, é que, o tema tratado no trabalho em

questão, não é passível de esgotamento, merecendo pela sua abrangência, complexidade e importância um estudo mais detalhado, a fim de que possa elucidar as questões de grande importância para os operadores do direito.

Para tanto, bom seria que os administradores municipais dirigissem mais atenção para os problemas de regularização fundiária nas cidades, tentando, é claro, a longo prazo reverter essa situação caótica de aglomerações clandestinas e favelas sem condições de habitação, com a efetiva aplicação do Estatuto da Cidade. Mas para isso, se faz necessário a cooperação de entidades representativas da sociedade civil no planejamento municipal, através da participação popular, seja em ONGs ou Conselhos e Associações Cíveis, na gestão local, destinando-se a regular a vida em sociedade, ordenando os interesses coletivos.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras*. Rio de Janeiro: Observatório de políticas Urbanas: IPPUR: Fase, 1997. 282 p.
- FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. 248 p.
- GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.
- _____. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 1998.
- LEAL, Rogério Gesta. *A Função Social da Propriedade e da Cidade no Brasil: Aspectos Jurídicos e Políticos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998. 174 p.
- MACRUZ, J. C., MACRUZ, J. C. Competência Constitucional do Município em Urbanismo. In: MOREIRA, Mariana (Coord.). *Estatuto da Cidade*. FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. São Paulo, 2001. 482 p.
- MAHFUS, Julio Cesar. *Democracia Participativa: Um Balizamento entre a Democracia Representativa e a Democracia Direta no Contexto Brasileiro*. Santa Cruz do Sul, 2002. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional - Mestrado - Universidade de Santa Cruz do Sul).
- MOTTA, Diana Meirelles da. Propostas de Legislação Federal sobre Política Urbana e o Desafio da Gestão das Cidades. In: MOREIRA, Mariana (Coord.). *Estatuto da Cidade*. FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. São Paulo, 2001. 482 p.

MUKAI, Toshio. *O Estatuto da Cidade: Anotações à Lei N. 10.257, de 10-7-2001*. São Paulo: Saraiva, 2001

_____. Planejamento Municipal: O Plano Diretor e o Estatuto da Cidade. *Revista IOB*, São Paulo, n.º01, p.4-19, Janeiro de 2002.

_____. *Direito e Legislação Urbanística no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1988, 307 p.

PESSOA, Robertônio. Estatuto da Cidade. *Revista Jurídica Consulex*, n. 110, p.54-55, agosto. 2001.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. 4ª ed. São Paulo: Hucitec, 1998. 157 p.

_____. *Ensaios sobre a Urbanização Latino-americana*. São Paulo: Hucitec, 1982. 194 p.