

Política urbana após a Constituição Federal de 1988: instrumentos de planejamento e gestão

Urban policy after the Federal Constitution of 1988: planning and management instruments

Frank Giordany Aquino Fraporti¹²⁴

Resumo: Com o processo de redemocratização do país, a crescente mobilização social e a reorganização dos partidos políticos tradicionais e a criação de novos partidos expressaram os anseios sociais por mudanças político-institucionais, que passaram a exigir iniciativas do poder público. Organizações como os movimentos sociais urbanos constituíram, nos anos 1980, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), com o objetivo de lutar pela democratização do acesso a condições condignas de vida nas cidades brasileiras. Projetos de leis e emendas populares apresentadas à Assembleia Nacional Constituinte, eleita em 1986, resultaram na redação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, aprovada em 1988, que estabelecem as diretrizes gerais da política urbana. Neste artigo pretendemos trazer à luz o processo de formação da atual política urbana no Brasil, bem como os reflexos a partir do marco legal no planejamento e gestão urbana, com novas estratégias e processos que estabelecem as relações entre os setores estatal, privado e comunitário, no que diz respeito ao controle do desenvolvimento urbano.

Palavras-chave: Desenvolvimento urbano; Direito urbanístico; Administração Municipal. Título.

Abstract: With the country's process of re-democratization, the growing social mobilization and reorganization of traditional political parties and the creation of new parties have expressed social yearnings for political-institutional

124 Arquiteto e Urbanista, mestrando pelo Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Pesquisador do Grupo de Estudos em Geografia Agrária e Conservação da Biodiversidade (GECA – UFMT/CNPq). E-mail: frankfraporti@gmail.com.

changes, which now require initiatives from the public power. Organizations such as the urban social movements constituted, in the 1980s, the National Movement for Urban Reform (MNRU) with the aim of fighting for the democratization of access to decent living conditions in Brazilian cities. Draft laws and popular amendments presented to the National Constituent Assembly elected in 1986 resulted in the drafting of articles 182 and 183 of the Federal Constitution, approved in 1988, which establish the general guidelines of urban policy. In this article we intend to bring to light the process of formation of the current urban policy in Brazil as well as the reflexes from the legal framework in the urban planning and management, with new strategies and processes that establish relations between the state, private and community sectors with regard to urban development control.

Keywords: Urban development; Urban law; Municipal administration. Title.

Introdução

O presente artigo tem como objetivo analisar o processo de formação da atual política urbana no Brasil, bem como os reflexos a partir do marco legal no planejamento e gestão urbana – a Constituição Federal de 1988, com novas estratégias e processos que estabelecem as relações entre os setores sociais no que diz respeito ao controle do desenvolvimento urbano. Coloca em discussão o quadro da urbanização e do planejamento urbano no Brasil na formação da política urbana, à luz do urbanismo e direito urbanístico, na qual a literatura é mais vasta, tendo em vista melhor comprometer o escopo aos preceitos dessas ciências jurídico-urbanísticas que estavam em voga no processo constituinte.

As discussões apresentadas constituem parte das reflexões da dissertação de mestrado (em elaboração) do autor e dos estudos realizados no âmbito do projeto de pesquisa “Territorialidades e Representações Urbanas na Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá (RMVRC)”. Como decorrência da fundamentação teórico-conceitual que estrutura

o nosso trabalho, que parte de conceito mais abrangente – o processo de urbanização enquanto processo social –, a nossa pesquisa pautar-se-á por uma abordagem multidisciplinar, voltada ao exercício crítico, utilizando-se da metodologia histórica. O estudo sobre a formação da atual política urbana no Brasil, focado em diferentes aspectos no contexto do processo de urbanização, é essencial para a construção da pesquisa. Assim, a análise da política urbana combina a leitura de dados dos levantamentos documentais juntamente com as referências bibliográficas das mais diversas (legislação vigente, livros e revistas especializadas e trabalhos acadêmicos).

À guisa de introdução, abordaremos o processo de urbanização e redemocratização ocorridos no Brasil nas décadas de 1960-1980. Iniciamos com o ano de 1963, ocasião em que aconteceu, em Petrópolis, o “Seminário de Habitação e Reforma Urbana”, realizado no Hotel Quitandinha, no qual discutiu-se um conjunto de medidas destinadas a resolver a crise de habitações e os problemas urbanos que o país enfrentava. A questão da habitação foi o tema central, mas podemos dizer que, de modo geral, defendiam-se melhores condições de habitação e de vida urbana e preceitos de maior justiça social no território das cidades, temas que viriam a ser debatidos anos mais tarde.

Vale lembrar que as décadas de 1960 e 1970 marcam a transição populacional no Brasil, sendo que a maioria da população passa a habitar no espaço urbano. A Constituição vigente era, no entanto, a do regime militar (de 1967), que não dispunha de dispositivos que levassem em consideração essa realidade predominantemente urbana do país. A visibilidade era maior, no entanto, para a mobilização da população rural e os movimentos sociais do campo, na luta pela reforma agrária.

Na década de 1970, a população pobre no meio urbano encontra na periferia das cidades as condições para sua moradia, mas esse processo de periferização resultou na proliferação de favelas e loteamentos clandestinos: locais

de moradia marcados pela precariedade de infraestruturas, falta de equipamentos urbanos e comunitários, entre outros. O aparato legal nos Municípios, quando existiam, na maioria das vezes apresentavam restrições para o uso e ocupação do solo, que só contribuía para o encarecimento dos loteamentos e construções formais destinadas a moradias, tornando-se um fator contribuinte para esse processo de periferização.

Somente no final da década, em 1979, é que surge uma legislação que visasse regular o parcelamento do solo urbano em nível nacional e que se voltasse de forma abrangente para as cidades, no debate político, devido, em parte, à mobilização social movida pelo anseio por mudanças político-institucionais, principalmente por eleições democráticas e diretas.

Nos anos de 1980, com aproximadamente 120 milhões de habitantes no Brasil, sendo quase 70% morando em cidades, o quadro urbano é ainda mais grave. Situação a ser enfrentada, por sua vez, ao se debater o conteúdo da nova Constituição, que viria a ser promulgada em 1988. Nesta década, com a ascensão dos movimentos sociais em geral, em especial o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), com suas demandas pelo suprimento das carências de toda ordem, passam a pressionar o poder público e exigir iniciativas para a democratização do acesso a condições de vida mais dignas nas cidades.

Após a redemocratização do país, os movimentos sociais contribuíram com as “emendas populares”, uma das formas de participação democrática no processo de elaboração da nova Constituição. Como resultado das propostas dos movimentos sociais urbanos, aliados a entidades da sociedade civil organizada, como as de categorias profissionais (arquitetos, engenheiros, geógrafos e assistentes sociais), a Constituição Federal de 1988 contempla, pela primeira vez, após seis Constituições, um capítulo sobre a política urbana: dois artigos que, embora diminutos, representam uma conquista da sociedade brasileira e reconhece o quadro

urbano em que o Brasil se encontrava, aumentando a responsabilidade dos municípios em relação à questão urbana.

Urbanização e formação da política urbana no Brasil: percursos até a constituição federal de 1988

A formação de cidades e vilas, em se tratando do Período Colonial no Brasil, não resultava apenas de criação “espontânea” dos assentamentos e núcleos urbanos. Pela situação político-administrativa, a formação (ou reconhecimento) de cidades e vilas partia sempre de decisões oficiais de autoridades. Em matéria de normas urbanísticas ou construtivas, estas se tratavam, em sua maioria, de determinações de poderes locais – como das Câmaras Municipais – e abrangiam aspectos relacionados ao embelezamento das cidades ou condições de integridade física das edificações.

Trata-se aqui de núcleos urbanos pequenos, onde regramentos gerais e simples de direito urbanístico colonial, existentes no velho Direito Luso-Brasileiro, supriam as demandas, mesmo que superficialmente. José Afonso Silva, na sua análise da origem das normas urbanísticas no Brasil, aponta que, nesse período, as “Ordenações do Reino fixavam princípios básicos e genéricos sobre a ordenação das povoações”, enquanto que as “[...] normas genéricas sobre a estética das cidades são encontradas nas Ordenações Filipinas (L. 1, T. 1, §§ 6, 13, 14 e 17) e outras sobre as relações de vizinhança e direito de construir” (SILVA, 2010, p. 51). Na sua leitura, eram regras simples, pois as cidades também eram simples. São princípios gerais referentes aos aspectos mais primários da urbanificação, como o arruamento e o alinhamento, ou mesmo embelezamento das vilas, que se mantiveram por muitas décadas sem maiores aprofundamentos na questão do ordenamento das cidades.

No Período Imperial, por sua vez, a Carta de Lei de 25 de março de 1824, ao tratar da administração e economia das províncias, ainda não dispunha de dispositivos legais que viessem a tratar de normas edilícias ou de ordenamento, mas prevê, em seu art. 167, que em todas as

idades e vilas existentes ou que fossem criadas no futuro haveria Câmaras, à qual competiria o governo econômico e municipal delas. As atribuições dos vereadores seriam decretadas por uma outra lei, quatro anos depois, na qual pregava-se que os vereadores é quem deveriam tratar dos bens e obras do governo econômico e policial da terra, e do que neste ramo for a prol dos seus habitantes (Lei de 1º de outubro de 1828, art. 40). Com o Ato Adicional à Carta de 1824, descentraliza-se o poder nas Províncias e criam-se as respectivas Assembleias Legislativas, com “[...] competência para legislar sobre alguns assuntos de interesse urbanístico, como: desapropriação por utilidade municipal e provincial; obras públicas e estradas no interior do território provincial etc.” (SILVA, 2010, p. 54).

Passou-se um século para o país vivenciar o processo de urbanização, para que novas demandas (e soluções) no ramo jurídico-urbanístico viessem a ser solicitadas. Em termos gerais, podemos dizer que o termo ‘urbanização’ é empregado para designar o processo pelo qual a população urbana se apresenta em quantidade superior ou cresce proporcionalmente a mais que a população rural (SANTOS, 2008; SILVA, 2010).

Os autores Macruz, Macruz e Moreira (2002, p. 14), acrescentam a essa ideia que urbanização é um fenômeno que “[...] ocorre nos grandes centros urbanos onde se verifica o rápido e intenso desenvolvimento de algumas cidades em relação a outras, proporcionando o adensamento demográfico naquelas localidades”, sendo que, em relação à área rural, o processo ocorre concomitantemente ao seu esvaziamento populacional, cuja população migra para as cidades.

Até então, problemas urbanos como os da atualidade eram desconhecidos (ou se davam em menor intensidade), mas estes tiveram suas origens justamente na rápida urbanização que o Brasil vivenciou entre as décadas de 1930 a 1970, em um processo que esteve associado ao acesso informal à terra urbana e à moradia, como mencionamos,

causando impactos ambientais, condições de segregação socioespacial e constante déficit habitacional.

Neste período, eram problemas criados pelo processo de urbanização que precisavam (e precisam até hoje) serem “[...] corrigidos pela urbanificação, mediante a ordenação dos espaços habitáveis – de onde se originou o urbanismo como técnica e ciência”, através da atividade urbanística, que, para Silva (2010), “[...] consiste na ação destinada a realizar os fins do urbanismo, ação destinada a aplicar os princípios do urbanismo”. No entanto, as atividades urbanísticas necessitam de amparo legal para se evitar tais condições de segregação socioespacial e de prejuízos ambientais, pois tais normas dirigentes da política urbana, próprias do direito urbanístico, propiciam a consolidação de um conjunto de normas que são necessárias, especialmente, para combater condições de desigualdade socioespacial e tornar efetivo o direito à cidade.

Mas, a realidade, como observa Fernandes (2010, p. 60), é que no Brasil a “[...] falta de respostas governamentais na esfera federal – incluindo a natureza elitista e tecnocrática da limitada intervenção governamental então existente – foi um dos principais fatores que determinaram a natureza excludente do processo de desenvolvimento fundiário e urbano do País”.

A “resposta” na esfera federal deveria constar em nível constitucional, mas esta veio a tardar. Constata-se que nas diversas Constituições que foram promulgadas e/ou outorgadas durante as décadas de 1930 a 1970 (especificamente nos anos 1934, 1937, 1946, 1967) os dispositivos constitucionais específicos para guiar o processo de desenvolvimento urbano e para determinar as condições de gestão urbana não estavam previstos em nenhuma delas. Silva (2010) aponta que essas normas já foram produzidas na República, desde a primeira Constituição em 1934, mas que este marco legal não trouxe nada que fosse de interesse para o direito urbanístico, a não ser indiretamente, com a possibilidade de desapropriação por utilidade pública (art.

72, §17), o que virá possibilitar, anos depois, a discussão para quebra de paradigma em relação à propriedade urbana.

O autor supracitado destaca em sua análise que, até a Constituição de 1969, os Municípios tinham a competência sobre tudo que respeitasse a seu peculiar interesse, inclusive a função urbanística local, mas a tentativa de implantar, de fato, uma “política urbana” de abrangência nacional teve início com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), as Sociedades de Crédito Imobiliário e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), em 1964, por meio da Lei nº 4.380. A referida Lei, “[...] em seu art. 1º, determinava que o Governo Federal, através do Ministério do Planejamento, *formulasse a política nacional de habitação e planejamento territorial* e deu ao SERFHAU atribuições ligadas ao desenvolvimento urbano” (SILVA, 2010, p. 55-56, grifo do autor).

Enquanto os problemas urbanos, como habitação, loteamentos clandestinos, de saneamento e transportes prosseguiram e se agravavam cada vez mais, não havia também condições políticas para continuar apenas com os planos de melhoramentos como resposta, como aponta o exemplo da cidade do Rio de Janeiro, através de seus diversos planos urbanísticos.

Tampouco obras de embelezamento se mostravam eficazes ou mesmo interessantes para a atuação do Estado (e do Capital), que passa a buscar nas obras de infraestrutura, especialmente a viária e as remodelações de grande retorno imobiliário um novo meio de ação de aplicação de políticas urbanas. Ao contrário, conforme aponta Macruz; Macruz; Moreira (2002, p. 12) “[...] alguns problemas urbanos podem ser resolvidos com a ação permanente do administrador e gestor da atuação urbanística de modo a modificar a atuação dos particulares, promovendo a melhoria do aspecto do meio urbano”.

Para Villaça (1999, p. 211), este período da urbanização do Brasil é “[...] marcado pela passagem do planejamento que era executado para o planejamento-discurso”, ou seja,

desenvolve-se no país (a partir da década de 1950) um discurso que passa a pregar a “[...] necessidade de integração entre os vários objetivos (e ações para atingi-los) dos planos urbanos. Esse discurso passou a centrar-se (mas não necessariamente a se restringir) na figura do plano diretor e a receber, na década de 1960, o nome de planejamento urbano (ou local) integrado” (VILLAÇA, 1999, p. 177).

A partir de meados da década de 1970 e especialmente a partir da década de 1980, uma nova etapa na consciência popular urbana no Brasil emerge, com o fortalecimento dos movimentos populares. A crescente mobilização social, expressando os anseios por mudanças político-institucionais (principalmente por eleições democráticas e diretas), estimulados pelas possibilidades de influenciar na elaboração da nova Constituição do país, fez crescer (em organização, adesões e atuação) os movimentos sociais, a partir de sindicatos, organizações cívicas, associações de residentes e grupos ligados à ala progressista da Igreja Católica, que culminou com o declínio do regime militar (FERNANDES, 2010, p. 57; VILLAÇA, 1999, p. 231).

A lei que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, sancionada em dezembro de 1979 (Lei Federal nº 6.766), é um dos resultados dessa organização e mobilização social. É uma lei especificamente espacial e objetiva a organização do espaço urbano, visando regular o parcelamento do solo urbano em nível nacional. Não somente, pois, através desta, muitos municípios passaram a ter as condições que faltavam para conduzir (ou dar início) a uma política urbana, definindo um marco conceitual da função social da propriedade. Para Villaça, a lei é a mais próxima do que o autor chama de “planejamento urbano”, no entanto, “[...] ainda não é uma lei típica de planejamento urbano, pois refere-se apenas a loteamentos individualmente e não no conjunto da cidade. Não organizará necessariamente o conjunto do espaço urbano, por exemplo, se a prefeitura não tiver e/ou não fornecer ao loteador as necessárias diretrizes que assegurariam essa organização” (VILLAÇA, 1999, p. 172).

Devemos reconhecer que a Lei Federal nº 6.766/1979 traz consigo nova forma de compreender a cidade e sua gestão no contexto político nacional. Não podemos negar, porém, que um instrumento jurídico, por mais progressista que seja, isoladamente não é o suficiente para promover profundas transformações numa cultura política, como a do Brasil. Historicamente e culturalmente, é forte a ideia de que a propriedade urbana é fonte apenas de direitos, e não de deveres. O reflexo disso nas cidades tem originado problemas, como os vazios urbanos, edifícios subutilizados, preços dos lotes elevados e flagrantes de degradação ambiental. Um desafio que surge nesse contexto de debates técnicos e políticos tem sido confrontar a lógica que estava em curso, de que o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, edificações e preservação dos recursos ambientais deveriam responder apenas aos interesses privados e às lógicas do mercado imobiliário.

Regular as finalidades e os modos de usar a propriedade urbana tornou-se o mote das reivindicações que tomaram curso nos anos subsequentes. Movimentos que buscavam por maior equilíbrio entre direitos individuais e direitos coletivos, com vistas a construir cidades mais justas e sustentáveis, deram origem ao Movimento Pela Reforma Urbana (MPRU), imbuídos no compromisso para com uma Gestão Urbana democrática. Nesse período de abertura política mais ampla, em vias da redemocratização do país, reconhecia-se a “[...] necessidade de promoção de reformas políticas e jurídicas mais profundas no País, levando assim ao notável, ainda que em diversos aspectos limitado, processo constituinte de 1986-1988” (FERNANDES, 2010, p. 57).

Durante o processo constituinte, a mais relevante entre as variadas formas de participação democrática foram, na leitura de Bassul (2010), as “emendas populares”. A partir do primeiro projeto para a Constituição Federal, abriu-se a possibilidade das organizações suprapartidárias encaminharem propostas que viriam a ser debatidas em conjunto com as formuladas pelos próprios constituintes. Uma forma

de participação inédita no Brasil, as emendas deveriam ser encaminhadas à Assembleia Nacional Constituinte, desde que viessem assinadas por, no mínimo, trinta mil eleitores e fossem patrocinadas por, pelo menos, três associações representativas.

Assim, em agosto de 1987, o MPRU encaminhou à Assembleia a Emenda Popular de Reforma Urbana, fruto de intensos debates técnicos e políticos, com o apoio de seis associações representativas [Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Federação Nacional dos Engenheiros (FNE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Coordenação Nacional das Associações de Mutuários do BNH, Movimento em Defesa do Favelado (MDF)], contando ainda com o apoio de 48 entidades estaduais e locais. Das trinta mil assinaturas mínimas, a Emenda contou com cerca de 200 mil assinaturas, o que demonstra a eficácia da participação popular durante a Constituinte em relação aos posicionamentos mais conservadores, à época.

É importante ressaltar que, no decorrer da história das Constituições, os dispositivos constitucionais específicos para guiar o processo de desenvolvimento urbano e para determinar as condições de gestão urbana só passaram a existir quando da vigência da Constituição Federal de 1988, cujo texto “[...] estabeleceu as bases jurídico-políticas iniciais para a promoção da reforma urbana” (FERNANDES, 2010, p. 58). O que se percebe é que todo o processo de crescimento das cidades brasileiras e transformação de um país de base agrária exportadora em um país de base urbano-industrial “[...] se deu sob o paradigma jurídico do civilismo clássico, que não correspondia às necessidades de enfrentamento desse fenômeno multidimensional, complexo e com tantas implicações profundas” como o intenso processo de urbanização (Ibid., p. 7).

No entanto, não necessariamente o conteúdo das emendas foi reproduzido integralmente no texto da Carta Magna: enquanto o capítulo sobre meio ambiente, na Constituição,

foi lavrado quase fielmente em relação à Emenda Popular, apenas algumas das propostas referentes à política urbana foram absorvidas, resultando, precisamente, nos artigos 182 e 183. Fernandes (2010, p. 58) explica que “[...] a discussão sobre o capítulo da política urbana foi bem mais difícil, mas quase todas as reivindicações sociais encaminhadas pela foram aprovadas em alguma medida”.

Em relação às Cartas anteriores, podemos concordar com Cláudia Correia, de que o “[...] fato político de se ter proposto uma série de instrumentos jurídicos e tributários, e diretrizes gerais para as Políticas Setoriais (transporte, habitação, serviços públicos, etc...), tendo como eixo central a questão social, é sem dúvida um avanço significativo” (CORREIA, 2003, p. 156).

Do exposto, o Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988 passa a compor o Título VII (Da Ordem Econômica e Financeira), juntamente com os capítulos sobre os “Princípios Gerais da Atividade Econômica”, da “Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária” e do “Sistema Financeiro Nacional”, com a seguinte redação:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não uti-

lizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- I - parcelamento ou edificação compulsórios;
- II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (BRASIL, 1988).

Em termos gerais, o artigo 182 assegura como objetivo da política de desenvolvimento urbano ordenar plenamente as funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar de seus habitantes. Destaca-se a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades acima de vinte mil habitantes, e eleva esse instrumento à condição de instrumento básico da política de desenvolvimento e da expansão urbana, atribuindo a responsabilidade aos municípios. Instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários importantes para a condução da Política Urbana pelos Municípios estão também previstos, como o “IPTU Progressivo”, o “Parcelamento ou edificação compulsórios” e “Desapropriação”, aplicáveis, de forma sucessiva, às propriedades não edificadas, subutilizadas, ou não utilizadas que não atendam ao respectivo Plano Diretor Municipal. O artigo 183 prevê o usucapião especial, que garante ao cidadão requerer a área urbana utilizada como

moradia após cinco anos consecutivos na condição de sua propriedade.

Conduziremos nossa leitura, a partir do Capítulo da Política Urbana, sob o viés do urbanismo e do direito urbanístico, ressaltando as responsabilidades atribuídas aos Municípios enquanto entes federados; e abordaremos o quadro pós-Constituição do planejamento urbano no Brasil, evidenciando os limites à efetivação de uma política urbana por meio dos Planos Diretores Municipais.

Urbanismo e o município: ente protagonista na condução da política urbana

Partimos inicialmente da observação de Flávio Villaça (1999), de que é preciso atentar para a possibilidade de confusão quando surge a palavra *urbanismo*, pois esta pode ter três sentidos. O autor esclarece que o primeiro sentido corresponde ao “[...] conjunto de técnicas e/ou discursos referentes à ação do Estado sobre a cidade”; nas línguas inglesa e francesa, o sentido corresponde ao *cityplanning*, e *urbanisme*, respectivamente. Esse sentido em português é mais antigo, existe no Brasil desde seu aparecimento na França, no início do século XX. O segundo sentido corresponde a um “estilo de vida” e, finalmente, o terceiro sentido “refere-se ao conjunto de ciências – e supostas ciências – que estudam o urbano; este último sentido só passou a ser utilizado no Brasil em décadas recentes” (VILLAÇA, 1999, p. 180).

Com esse esclarecimento, entendemos que o urbanismo (no terceiro sentido) visa estudar as condições para que as cidades tenham garantida a execução de funções que lhe são próprias, isto é, a cidade deve atender aos indivíduos que nela habitam, trabalham, circulam e se divertem (parafraseando as funções sociais da cidade constantes na Carta de Atenas de 1933), por meio da normatização do uso e ocupação do solo e da organização dos fluxos de pessoas e mercadorias. Daremos destaque, porém, ao primeiro sentido exposto acima, pois concordamos que urbanismo se trata “[...] de um instrumento técnico e científico, cujas

regras devem ser previamente definidas, proporcionando a organização almejada” (MACRUZ; MACRUZ; MOREIRA, 2002, p. 14).

Sob a ótica do direito urbanístico, o urbanismo é a soma-tória destes sentidos. Na lição de Meirelles (2008, p. 522-523), “[...] urbanismo é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”, sendo esses espaços habitáveis “todas as áreas em que homem exerce coletivamente qualquer das quatro funções sociais: habitação, trabalho, circulação, recreação”. Para a consecução de tais objetivos, “[...] impõe-se o planejamento físico das áreas de habitação e trabalho-cidade e campo, ou seja, o Plano Diretor do Município” (Idem, 1998, p. 672).

As medidas estatais a que se refere Meirelles, segundo Saule Jr. (1997, p. 83), consistem “[...] na atividade urbanística que o Poder Público promove com o objetivo de ordenar os espaços habitáveis”. Para este autor, urbanismo objetiva “[...] a organização do espaço urbano visando o bem estar coletivo através de uma legislação, de um planejamento e de execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares” (Ibid.).

Os princípios constitucionais norteadores da política urbana, as responsabilidades atribuídas às entidades federadas, e as normas constitucionais específicas da política urbana apontam para uma atuação de maior destaque para os municípios, no que diz respeito à atividade urbanística. A Constituição de 1988 enfatizou a descentralização político-administrativa e atribuiu ao município um importante papel, quando ele passa a ter autonomia política, por ter capacidade própria de auto-organização, de auto-governo, de auto-legislação e de auto-administração.

Entendendo o conceito de urbanismo e associando às atribuições impostas pela Constituição aos municípios, como a de auto-organização e de executar a política de desenvolvimento urbano através do instrumento básico, que é o Plano Diretor, passamos a ler o papel de protagonismo do

ente municipal na condução da política urbana. Em outras palavras, é o município que passa a elaborar e aplicar as peças técnicas e científicas próprias do urbanismo.

A Constituição estabelece uma divisão de competências bastante complexas entre os entes federados, pois há atribuição de competências privativas e concorrentes, distribuídas entre as diversas matérias. Resumidamente, à União incumbe legislar sobre normas gerais; aos municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local; e aos Estados cabem as competências residuais, isto é, aquelas não pertencentes aos demais entes.

Os municípios são incumbidos ainda de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (art. 30, II). Em algumas matérias, entre elas as de direito urbanístico, as atribuições podem ser concorrentes, assim, a competência municipal de legislar sobre urbanismo ora é privativa, ora é suplementar. O planejamento urbanístico local encontra seu fundamento no artigo 30 da Constituição, em seu inciso VIII, que reconhece a competência do ente municipal em “[...] promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, para Silva (2010, p. 57), “isso não é competência suplementar, não. É competência própria, exclusiva, que não comporta interferência nem da União, nem do Estado”.

Percebe-se que a distribuição das competências constitucionais relacionadas ao urbanismo provoca várias leituras jurídicas, o que torna necessário o debate, que não se esgota. Segundo Saule Jr. (1997), mesmo que não haja uma previsão expressa para o Município legislar sobre o direito urbanístico, sua competência sobre a política urbana é preponderante em relação à competência dos demais entes. O autor se baseia na leitura das competências privativas (artigo 30) e nas normas do capítulo da Política Urbana (especialmente o artigo 182) “[...] que definem o Município como o espaço político institucional, para a realização constitucional das normas dirigentes da política urbana em

especial através do plano diretor” (SAULE Jr., 1997, p. 97).

Com base no capítulo da Política Urbana e no princípio da preponderância do interesse, o Município é o principal responsável em assegurar a realização constitucional das normas ali constantes, em especial através do plano diretor que, como mencionado, é elevado à condição de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana no município, e passa a ser obrigatório para aqueles com mais de 20 mil habitantes. Para se ter uma noção do que isto representou à época, no estado de Mato Grosso, por exemplo, apenas 23 dos 95 municípios enquadrariam nessa exigência constitucional, em 1991 (data do senso do IBGE). Ou seja, os municípios com população inferior a 20 mil habitantes representavam 75,8% do Estado. Atualmente, Mato Grosso possui 141 cidades, dentre elas 117 não têm Planos Diretores (CARVALHO, 2007), o que denuncia que, mesmo com a exigência constitucional, a maioria dos Municípios segue sem ter sua Política Urbana explicitada em Lei.

Para contornar tal situação, na ausência de Plano Diretor (ou de obrigatoriedade), na esfera municipal, este pode contar com outras normas de direito urbanístico, como a Lei Orgânica, contendo normas municipais sobre a política urbana; as leis de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano; código de obras; e demais legislações urbanísticas. A grande quantidade de matérias consideradas de competência comum entre a União, Estados e Municípios exige a adoção de mecanismos para as ações e políticas na esfera nacional, regional e local, e que sejam desenvolvidas de forma coordenada e integrada.

Dada a importância das questões urbanísticas para promover condições condignas de vida nas cidades – que normalmente solicitam recursos e pessoal em maior escala que o normal (por exemplo, nas ações de planejamento, como construção de obras públicas, urbanizações consorciadas e outras ações administrativas) –, o princípio da cooperação surge como o preceito norteador dessa relação, ou seja, os entes federativos deverão atuar sempre em ter-

mos de cooperação (em comum) em relação à condução dos sistemas e mecanismos que promovam a integração entre os componentes da Federação para a execução de suas tarefas (BOTREL, 2007; SAULE Jr., 1997).

Como vimos, a competência municipal é ampla, dentro do conceito de peculiar interesse do planejamento urbanístico local, embora muitas vezes condicionada por normas concorrentes nas esferas federais e estaduais. Cientes do princípio da cooperação, o encaminhamento de competências que apontem para promoção do adequado ordenamento territorial não se restringe apenas no que podem fazer os municípios. Os problemas nas cidades brasileiras tendem a assumir uma dimensão que ultrapassa a área geográfica na qual ocorrem, cuja origem se dá cada vez mais em processos recorrentes fora do âmbito local ou até nacional (BOTREL, 2007; REZENDE, 2003).

Alguns aspectos causam preocupação. A realidade no Brasil é que a maioria dos 5.570 municípios existentes atualmente não se enquadraria na exigência constitucional para elaboração de Planos Diretores, assim, todo o disposto no capítulo da Política Urbana não abrangeria tais municípios. Ao mesmo tempo, o texto constitucional, ao impor aos municípios a responsabilidade pela regulamentação da maioria de seus instrumentos por meio do plano diretor (e as respectivas normas urbanísticas), transferimos a questão para os velhos embates políticos entre o direito à cidade como local de moradia ou a cidade como ambiente de negócios. Soma-se o problema de a maioria das normas (ou mesmo planos diretores) não ser autoaplicáveis, demandando regulamentações posteriores, o que implica em risco de retardar a aplicação de disposições da Política Urbana por falta de regulamentação ou por regulamentações inócuas.

Alcances e limitações dos instrumentos de planejamento e gestão urbana

Com a promulgação da nova Constituição Federal, em 1988, as atenções se voltam para os estados responsáveis pela elaboração das Constituições Estaduais e para os municípios, responsáveis pelas Leis Orgânicas Municipais e Planos Diretores. Como vimos, a Carta Magna deu bastante atenção à matéria urbanística, reservando-lhe vários dispositivos sobre diretrizes do desenvolvimento urbano e planos urbanísticos, sobre a função urbanística da propriedade urbana, especialmente nos artigos 21, 30 e 182, bem como atribuiu ao Município a responsabilidade para a realização constitucional das normas dirigentes da política urbana, em especial através do plano diretor.

As Leis Orgânicas Municipais editadas após a Constituição passam a refletir os avanços obtidos em âmbito federal no campo da política urbana e a incorporar disposições relacionadas com o direito à cidade (REZENDE, 2003). Objetivando o desenvolvimento da cidade com justiça social, melhoria das condições de vida de seus habitantes e usuários, e desenvolvimento das atividades econômicas, a Política Urbana dos municípios obedece aos preceitos constitucionais e das suas respectivas Leis Orgânicas. A possibilidade de o plano diretor ser o instrumento que define se a propriedade urbana está ou não cumprindo sua função social é também um avanço para o planejamento urbano.

O Plano Diretor é a lei municipal que organiza o crescimento e o funcionamento da cidade, para garantir a todos os cidadãos do município um lugar adequado para morar, trabalhar e viver com dignidade. O Plano Diretor abrange a totalidade do território, é o instrumento básico da política urbana do Município e integra o sistema de planejamento municipal. A elaboração do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei do orçamento municipal deve orientar-se pelas diretrizes e prioridades contidas no Plano. Sem ele, os municípios ficam impossibilitados de

aplicar as exigências fundamentais para que as propriedades urbanas cumpram sua função social e de delimitar áreas onde se pode aplicar os instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários, restringindo o alcance e eficácia do planejamento urbano municipal.

Após a determinação constitucional, diversos municípios brasileiros passaram a elaborar planos diretores no início dos anos de 1990. Algumas, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, que já possuíam seus Planos, aproveitaram o momento para rejeitar o plano tradicional, o “superplano” e o diagnóstico técnico, procurando politizar o plano diretor, claramente transformado num projeto de lei (VILLAÇA, 1999). A realidade, porém, é que muitos municípios estão tendo seus planos elaborados tardiamente, e quando os têm, não passam de cópias de planos de outras cidades, somado ainda de muitos não serem autoaplicáveis, resultando num documento que terá pouca utilidade pública, por ficar “engavetado”.

Nestas condições de elaboração “[...] às pressas” ou por conta de mera obrigação constitucional, criou-se a ideia de um plano diretor de princípios e diretrizes gerais, cujo detalhamento de como executar as respectivas diretrizes fica para um momento posterior. A fixação unicamente de diretrizes não é o suficiente para se estabelecer uma política urbana municipal. Para Villaça, este tipo de “[...] plano de políticas e diretrizes gerais para posterior detalhamento é o plano destinado à prateleira” (VILLAÇA, 1999, p. 221). Para dirimir tal situação, é necessário que as ações do Estado no meio urbano sejam pautadas pela implementação de ações urbanísticas, mas que, para tal, é necessário fixar uma política urbana, pois é aquela que envolve o território de uma cidade.

Tais pressupostos devem estar presentes na elaboração de planos diretores e de um conjunto de leis de cunho urbanístico para garantir a implementação dessa política. Por essas razões, o capítulo constitucional sobre a Política Urbana deveria ter sido regulamentado muito antes, a fim de contemplar o ordenamento jurídico brasileiro com uma

legislação mais urbana e, ainda, menos civilista e mais urbanística – a despeito do quadro da urbanização brasileira.

Num retrospecto da história do planejamento urbano no Brasil, principalmente no recorte temporal pós-Constituição de 1988, apoiamo-nos mais uma vez em Villaça. Para o referido autor, a expressão planejamento urbano origina da palavra plano, e designa “[...] essa forma específica de ação – ou de discurso – do Estado sobre o espaço urbano, caracterizada por uma suposta visão geral ou de conjunto”. Em relação ao urbano, a palavra planejamento é mais recente que urbanismo (que surgiu no Brasil e na França no início do séc. XX), e sempre teve uma “[...] conotação associada à ordem, à racionalidade e à eficiência, enquanto urbanismo ainda guardava resquícios do ‘embelezamento’ e sempre foi mais associado à arquitetura e à arte urbanas” (VILLAÇA, p. 205).

Já os planos diretores passam a ser simples, um conjunto de generalidades, muitas vezes elaborados pelos próprios técnicos municipais, basicamente sem diagnósticos técnicos aprofundados sobre a realidade local. Essa situação tornou-se recorrente na maioria dos municípios do Brasil após a exigência constitucional para elaboração dos planos diretores. Este novo tipo de plano, que se tornou comum no Brasil, em geral enumera apenas objetivos, políticas e diretrizes, os mais louváveis e bem-intencionados possíveis. Com isso “[...] elimina discórdias e oculta os conflitos, e assim, o diagnóstico e a grande quantidade de mapas e estatísticas são dispensados” (Ibid., p. 221).

Um ponto que merece destaque é a dificuldade da implementação dos Planos Diretores pelos municípios, aliado à descontinuidade administrativa e ao fato de que não são fixadas penalidades para Prefeituras que não regulamentam os seus dispositivos. A partir de 1988, até o final da década de 1990, as condições das cidades brasileiras permanecem graves, situação que se observa pela postura adotada pelas administrações das cidades em não aplicar as diretrizes previstas nos seus respectivos planos.

Não somente a falta de implementação é um problema. Edésio Fernandes destaca a tradição no país de falta de regulamentação das leis, a exemplo do Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988, que tardou a ser regulamentado por lei infraconstitucional. Tal situação ocasionou numa série de “[...] dificuldades jurídicas e políticas acerca da auto aplicabilidade dos princípios constitucionais, as quais foram fomentadas por grupos opositores ao avanço da nova ordem jurídico-urbanística, assim comprometendo a extensão e o escopo das experiências municipais promissoras” (FERNANDES, 2010, p. 60).

Em nível nacional, a legislação infraconstitucional que regulamentou os dispositivos constitucionais da Política Urbana e trazer mais dispositivos para prover os municípios de um instrumental de planejamento – para superar dificuldades de ordem legal, institucional e técnica que, até então, se constituíram em grandes obstáculos à gestão urbana – foi a Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, autointitulada de “Estatuto da Cidade”. Seu texto apresenta os princípios fundamentais para a execução da Política Urbana pelos municípios: função social da cidade e da propriedade urbana, sustentabilidade e a gestão democrática, levando em conta o respeito ao direito de vizinhança, a segurança do patrimônio público e privado, a preservação e recuperação do ambiente natural e construído sob plano urbanístico-ambiental.

O Estatuto da Cidade reuniu importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos para garantir a efetividade do plano diretor. Determinou a elaboração ou revisão do plano naqueles municípios com mais de 20 mil habitantes, nos integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; nos localizados em áreas de especial interesse turístico que pretendessem utilizar os instrumentos previstos na Constituição Federal; os inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e ainda, naqueles com plano diretor já promulgado há mais de dez anos. Sua abrangência incluiria também a zona rural do município.

Deveria também contar com a efetiva participação popular no processo de sua elaboração, através de fóruns democráticos de discussão.

A Política Urbana possui estratégias e objetivos que devem estar contemplados nas respectivas legislações, de maneira a promover o ordenamento do território, com um regramento justo e igual que garanta aos habitantes o direito à cidade, com menores desigualdades sociais e econômicas, em razão das formas de apropriação do território, condição que poderá ser alcançada através da “[...] adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira dos gastos públicos, a fim de privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais” (MACRUZ; MACRUZ; MOREIRA, 2002, p. 17), agora fundamentados pelo Estatuto. Ou seja, a adoção de uma política é um diretivo para as ações que se seguirão (Ibid.).

Uma questão que ainda se levanta é a efetividade dos Planos Diretores. Villaça aponta que vários poderiam ser os motivos, desde os “[...] maus políticos, ou o atraso de nossas administrações municipais, ou falta de continuidade das obras de uma administração para outra, ou ainda a falta de políticas urbanas por parte do governo federal” e ainda questiona se, pelo fato de os planos diretores que passaram a ser elaboradas no Brasil a partir da década de 1960 (anteriormente à elaboração da atual Constituição) em sua maioria não atingiram os objetivos que se propuseram “[...] por que continuam a exigí-los a ponto de sua obrigatoriedade ter sido incluída na Constituição do país?” (VILLAÇA, 1999, p. 188-189).

Entendemos que é uma exigência pertinente, mas que também as diretrizes do plano diretor devem estar incorporadas em outros instrumentos de planejamento e gestão municipal, como as Leis de Uso e Ocupação do Solo, bem como nas Leis Orçamentárias (essenciais para a concretização de grande parte das políticas do plano diretor), para que seja efetivada a Política Urbana nas cidades.

Considerações finais

Passados 30 anos da promulgação da Constituição Federal, as disposições expressas no bojo dos seus dois artigos da Política Urbana muito têm contribuído para a construção de cidades mais justas e sustentáveis. Expomos o processo de elaboração do capítulo da Política Urbana, de forma a nos permitir discutir dois vieses: o Município enquanto principal ator na elaboração e aplicação das peças técnicas e científicas próprias do urbanismo; e o Plano Diretor enquanto principal instrumento de planejamento e gestão urbanos, com seus alcances e limitações.

Acreditamos que o texto da Carta contém importantes avanços, mas evidenciamos que a não instrumentalização de suas diretrizes tem dificultado a sua aplicação, principalmente no âmbito local, através dos entes municipais. No capítulo da política urbana, ainda que expressamente citadas as funções sociais da cidade e da propriedade, sua efetivação ficou a depender não só de regulamentações por meio dos Planos Diretores, instrumento que depende de forças políticas que atuam no nível local, como também uma melhor orientação para a elaboração dos mesmos. O Estatuto da Cidade, aprovado em lei, quase 13 anos depois, veio dar continuidade ao processo de implantação de uma política urbana nacional.

Verifica-se que no Brasil predomina uma forte cultura política clientelista, sustentada numa máquina administrativo-burocrática, particularmente nos pequenos municípios, o que parece retardar a implantação, de fato, da política urbana e aplicação dos instrumentos previstos pela Constituição e Planos Diretores Municipais. Neste sentido, entendemos que os princípios que fundamentam técnicas excessivamente formalistas, autossuficientes, onde o saber (e o poder) não é compartilhado com a população, não cabendo mais na atual conjuntura. Por meio das reflexões deste trabalho, esperamos ter contribuído para a construção de uma nova cultura política, e fazer-nos repensar nosso

papel enquanto cidadãos, técnicos, e mediadores nas ações envolvidas pelos órgãos públicos de desenvolvimento urbano onde quer que estejamos atuando.

Referências

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1998*. Legislação Federal. Brasília: 1988.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Lei nº 10.257 (Estatuto da Cidade), de 10 de julho de 2001. *Legislação Federal*. Brasília: 2001.

BASSUL, J. R. Estatuto da cidade: a construção de uma lei. In: BRASIL. Ministério das Cidades. *O Estatuto da Cidade: comentado – The City Statute of Brazil: a commentary* / [Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach (Orgs.)] – São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, p. 55-70.

BOTREL, K. O Direito Urbanístico. In: MUKAI, T. *Temas atuais de direito urbanístico e ambiental*. 2ª Tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 11-28.

CARVALHO, E. *Municípios pequenos terão Planos Diretores*. Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, 2007. Disponível em: < <https://www.al.mt.gov.br/midia/texto/municipios-pequenos-terao-planos-diretores/visualizar>>. Acesso em: 13 jul. 2018.

CORREIA, C. Gestão democrática da cidade: construindo uma nova política. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Renan: FASE, 2003, p. 139-162.

FERNANDES, E. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ALFONSIN, B; FERNANDES, E. *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 3-23.

_____. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: BRASIL. Ministério das Cidades. *O Estatuto da Cidade: comentado – The City Statute of Brazil: a commentary* / [Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach (Orgs.)] – São

Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, p. 55-70.

MACRUZ, J. C.; MACRUZ, J. C.; MOREIRA, M. *O Estatuto da Cidade e seus instrumentos urbanísticos*. São Paulo: LTr, 2002, p. 11-17.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

_____. *Direito Municipal Brasileiro*. 16 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

REZENDE, V. F. Política urbana ou política ambiental, da Constituição de 88 ao Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Renan: FASE, 2003, p. 139-162.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. 5 ed. 1. Reimpr. São Paulo: EdUSP, 2008.

SAULE Jr., N. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro*. Ordenamento constitucional da política urbana. Aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

SAULE Jr. N.; ALMEIDA, G. M. J. A.; CARDOSO, P. M. Revisão do plano diretor do município de Mogi das Cruzes: aspectos relevantes da leitura jurídica. In: SAULE Jr., N. (Org.). *Vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007, p. 285-319.

SAULE Jr. N.; CHUEIRI, T. R.; VALLE, R. S. T. Plano diretor do município de São Gabriel da Cachoeira: aspectos relevantes da leitura jurídica. In: SAULE Jr., N. (Org.). *Vias jurídicas das políticas urbanas*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007, p. 235-284.

SILVA, J. A. *Direito urbanístico brasileiro*. 6 ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 19-58.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EdUSP, 1999, p. 170-243.