

AValiação E Impactos Urbanos Relativos A Implantação Da Lei N° 10257 – Estatuto Das Cidades

José Augusto Ribeiro Toledo (1); Gustavo Francis Abdalla (2)

(1) Mestrando - UFF, Coordenador do Programa de Regularização Fundiária – Prefeitura de Juiz de Fora, Brasil – e-mail: jribeirotoledo@yahoo.com.br

(2) Departamento de Arquitetura e Urbanismo – Faculdade de Engenharia - Universidade Federal de Juiz de Fora, Brasil – e-mail: gustavofrancis@ig.com.br

RESUMO

Proposta: Na sociedade Brasileira observamos uma proposta de desenvolvimento desigual entre as classes sociais e isto é observado através de uma má distribuição de renda, riqueza e oportunidades, fazendo que muitas vezes uma pequena parcela da população tenha acesso a produção de bens e serviços e uma grande parcela é forçada a sobreviver com o restante. Com a aprovação pelo congresso nacional da Lei n° 10257 de 10 de Julho de 2001 denominada “ESTATUTO DAS CIDADES” que veio regulamentar os artigos n.º 182 e n.º 183 da constituição brasileira e tem como metas o cumprimento social da propriedade urbana e a gestão democrática das cidades. O objetivo deste artigo é demonstrar como o município de Juiz de Fora esta se articulando para fazer valer os instrumentos contidos na lei, bem como apontar os impedimentos, para aplica-la. Método de pesquisa/Abordagens: Será adotado como metodologia à pesquisa e análise sobre a legislação de uso e ocupação do solo urbano no município, a mobilização/participação da sociedade na condução das políticas publicas além de consulta às bibliografias existentes. Resultados: Como resultado esperado além do próprio documento sobre o assunto, será um questionamento sobre a lei propriamente dita e a avaliação sobre o comportamento da sociedade diante desta importante ferramenta que pode ser utilizada para uma melhor distribuição do espaço urbano. Contribuição: Explicação sobre esta importante ferramenta de planejamento urbano. Gerar um documento critico, podendo servir de contribuição para o debate da importância da legislação básica dos municípios como instrumento de mediação da questão de produção habitacional municipal.

Palavras Chave: espaço urbano; estatuto; cidades

ABSTRACT

Proposal: In the Brazilian society it is observed different development between the social classes and that is observed through an wrong distribution of income, wealth and chances, making that many times a small parcel of the population has access the production of goods and services and a great parcel is forced to survive with little. After the approval for the national congress of the Law n° 10257 of 10 of July of 2001 called "Statute das City" that came prescribed articles n.º 182 and n.º 183 of the Brazilian constitution and has as goals the social fulfilment of the urban property and the democratic management of the cities. The objective of this article is to demonstrate as the city of Juiz De Fora this if articulating to make to be valid the instruments contained in the law, as well as pointing the impediments, with respect to it applies. **Method:** It will be adopted as methodology to the research and analyzes on the use legislation and occupation of the ground urban in the city, the participation of the society in the conduction of the politics you publish beyond consultation to existing bibliographies. **Results:** As result waited beyond the proper document on the subject, it will be a questioning on the law properly said and the evaluation on the behavior of the society ahead of this important tool that can be used for one better distribution of the urban space. **Value:** Communication on this important tool of urban planning. To generate a critical document, able to be a contribution for the debate of the importance of the basic legislation of the cities as instrument of mediation of the question of municipal housing production.

Key Words: urban space; statute; cities

1 - INTRODUÇÃO

A montagem na foto abaixo mostra exatamente o que está acontecendo nas grandes cidades brasileiras. Os Bairros de classe média e alta estão sendo espremidos por um cinturão de pobreza e criminalidade que a cada dia vem crescendo sem nenhum controle e regulação dos poderes públicos. Observa-se a segregação¹ social existente nas duas situações, isto é, enquanto famílias inteiras ocupam áreas e constroem barracos sem nenhuma condição de moradia, outras promovem verdadeiros fortes, achando que desta maneira estarão seguras e protegidas das mazelas sociais do Brasil. A melhor maneira de garantir segurança é dar condições de cidadania para aqueles mais vulnerabilizados de nossa sociedade.



Foto Revista VEJA, edição 1684 – 24/01/2001

Durante o processo de mobilização nacional para a elaboração da nova constituição brasileira houveram grupos que lutaram para fazer constar a função social da cidade e da

¹ Segundo sociólogo Yves Grafmeyer, o termo segregação é conceituado como oportunidades desiguais de acesso aos bens materiais e simbólicos oferecidos pela cidade.

propriedade urbana no processo de desenvolvimento das cidades. Após discussões foi promulgada em 05 de outubro de 1988 a nova constituição² brasileira constando um capítulo que trata especificamente a questão da política urbana, conforme abaixo:

CAPÍTULO II

DA POLÍTICA URBANA

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

I - parcelamento ou edificação compulsório;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

² Até o ano de 2002, foram feitas alterações conforme Emendas constitucionais de nº 01, de 1992, a 35, de 2001, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de nº 01 a 6, de 1994.

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.

Mesmo após esta promulgação, faltava ainda uma legislação que complementasse e regulasse estes artigos e por mais de uma década de discussões e negociações foi aprovada em 10 de julho de 2001 a Lei nº. 10257 com vigência a partir de 10 de outubro do mesmo ano, conhecida como “ESTATUTO DAS CIDADES”.

Conforme o próprio artigo nº. 182 prescreve, é competência do município a execução da Política Urbana. Vários municípios no Brasil não esperaram a promulgação da referida lei para aplicação de alguns instrumentos citados na Constituição Federal. Deste modo no processo de ordenamento do crescimento da cidade de Juiz de Fora³ também esta pratica já foi e continua sendo adotada. No Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU, aprovado pela Lei Municipal nº. 9811 de 27 de Junho de 2000, foram contemplados muito destes instrumentos apoiados na base conceitual deste plano, sobre a argumentação que as cidades concentram uma grande quantidade de recursos e os distribui de acordo com as leis do mercado e que infelizmente atua em função do lucro e não de resultados e benefícios sociais.

³ Cidade situada na Zona da Mata Mineira cujo censo de 2000 realizado pelo IBGE, apontou uma população de 456.000 habitantes.

Como forma de participação da sociedade nos processos de monitoramento e fiscalização do PDDU, foi criado junto ao Plano o Conselho Municipal de Política urbana - COMPUR, que tem a responsabilidade de monitoramento e fiscalização do PDDU, constituído por representantes do Poder Público e setores da sociedade civil organizada. Também foi previsto no Plano, os Conselhos locais de política Urbana que serão criados no âmbito de cada Unidade de Planejamento (UP) como instância local de discussões relativas às questões urbanas da comunidade, propondo e assessorando o COMPUR, inclusive auxiliando-o no monitoramento do PDDU, com composição semelhante ao COMPUR e que as representações populares serão as associações de moradores.

Com a existência do PDDU e também com a aprovação do Estatuto das Cidades, Juiz de Fora passou a ter já no início do século 21, duas relevantes ferramentas para a condução de seu planejamento urbano, faltando ainda uma maior mobilização/participação da sociedade civil organizada para fazer valer os preceitos destas duas legislações.

2 ESTATUTO DA CIDADE NA CIDADE DE JUIZ DE FORA

Dentre os vários instrumentos previstos na Lei existem aqueles de indução do desenvolvimento urbano e da democratização da gestão urbana que serão abordados neste trabalho.

2.1 INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO

São dispositivos de intervenções urbanas, assegurados ao poder público para uma maior capacidade de intervenção no uso, ocupação e rentabilidade do solo urbano. Se bem aplicados promovem uma gestão urbana mais democrática e participativa, garantindo a função social da cidade e da propriedade. Para um melhor entendimento passamos a descrever cada um deles previstos no Estatuto das Cidades e sua aplicabilidade no Município de Juiz de Fora.

2.1.1 Parcelamento, edificação ou utilização compulsório (art. 5º e 6º); IPTU progressivo no tempo (Art. 7º); Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.

Dentre os instrumentos de gestão urbana, estes três são os de grandes impactos e polêmicas para aplicação. Uma vez aprovados pelo município, criam uma nova visão com a relação à especulação imobiliária, fazendo a sociedade refletir sobre a questão da terra urbanizada, reconhecendo que a mesma não pode ser utilizada como investimento de capital.

Conforme prevê o artigo 5º, o proprietário de terreno subutilizado será notificado para que no prazo e condições estipuladas promova o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória. Para isto o Poder Público notificara o proprietário para o cumprimento da obrigação devendo conter o prazo mínimo de 01 ano para apresentação de projeto e de 02 anos a partir da aprovação do projeto para iniciar as obras do empreendimento. No caso de transmissão do imóvel durante este processo, transfere para o promitente comprador todas as obrigações contidas na notificação.

Se depois de transcorrido estes prazos, houver o descumprimento das notificações do poder público, o município providenciara a aplicação do Imposto Predial Territorial urbano (IPTU) Progressivo no tempo, majorando a alíquota em até 15% (artigo 7º), garantindo ao município a prerrogativa de promover a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública depois de transcorridos 05 anos de cobrança do IPTU (artigo 8º).

Na cidade de Juiz de Fora, a discussão para aplicação destes instrumentos ainda esta bastante embrionária por serem muitos polêmicos, demandando uma grande mobilização da sociedade, que poderá acontecer através seminários, reuniões, audiências públicas, etc, para conscientização da importância desta ferramenta como acesso a terra urbanizada.

2.1.2 Outorga onerosa do direito de construir e direito de superfície

As cidades quando da formulação das leis de uso e ocupação do solo estabelecem vários parâmetros para normatizar o processo de desenvolvimento urbano. Dentre estes, pode-se

citar o coeficiente de aproveitamento e a taxa de ocupação que consistem em limitar o potencial construtivo dos terrenos a fim de possibilitar um crescimento mais homogêneo e sustentabilizado da cidade, além de garantir uma melhor harmonia na paisagem urbana.

A outorga onerosa do direito de construir, se baseia na possibilidade do Poder Público através de lei municipal específica, promover a majoração destes parâmetros com a finalidade de aumentar o potencial construtivo e conseqüentemente cobrar por este incremento. Neste caso deverá ser analisada certamente a densidade urbana, a infra-estrutura existente e as implicações que irão ocorrer com estas medidas.

Todos os recursos arrecadados pela adoção da outorga onerosa do direito de construir (Solo Criado) artigo 28 ao 31 deverão ser aplicados com as finalidades previstas no artigo 26.

O direito de superfície, artigos 21 ao 24, da possibilidade ao proprietário de terreno urbano em conceder a outro, o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço urbano aéreo por tempo e termos estabelecidos em contrato, mediante escritura pública firmada em cartório de registro de imóveis. Poderá ser gratuita ou onerosa devendo que as benfeitorias executadas no terreno se revertam para o proprietário ao fim da concessão de forma onerosa ou não.

Estes dois instrumentos por demandarem de legislação própria não estão sendo aplicados no município de Juiz de Fora, dependendo inclusive de mobilização e conscientização da sociedade para aplicação ou não.

2.1.3 Transferência do direito de construir

Previsto no artigo 35, este instrumento faculta ao poder público, através de lei municipal de conferir ao proprietário de imóvel o poder de exercer em outro local o direito de construir previsto nas normas urbanas e ainda não utilizado. Deverá estar previsto no plano diretor e só poderá ser exercido em imóvel que for considerado de preservação histórica, ambiental, paisagística, social ou cultural ou servir a programas de regularização fundiária ou

urbanização de áreas ocupadas por pessoas de baixa renda. Ainda não esta sendo aplicado no município de Juiz de Fora, faltando estudos técnicos para formulação de lei específica.

2.1.4 Operações urbanas consorciadas

Conforme os artigos 32, 33, 34, são consideradas operações urbanas consorciadas o conjunto de medidas coordenadas pelo Poder Publico Municipal com o objetivo de promover transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental com a participação da sociedade envolvida.

Possibilita ao município uma liberdade para tratar das questões urbanísticas, podendo promover alterações pontuais nas leis de Uso e Ocupação do Solo urbano com o objetivo de tornar possível a implantação de complexos e grandes empreendimentos nas cidades. Como contrapartida a parte favorecida dotara de serviços e de equipamentos as áreas urbanas desfavorecidas.

A cidade de Juiz de Fora já tem utilizado este instrumento no processo de desenvolvimento urbano desde a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU, com impactos positivos para a população.

2.1.5 Estudo de impacto de vizinhança

O estatuto da cidade nos artigos 36, 37 e 38, estabelece que através de lei municipal haverá definição de empreendimentos privados ou públicos que deverão elaborar Estudo de Impacto de vizinhança. Este estudo permite conter os efeitos positivos e negativos do empreendimento na qualidade de vida da população residente no entorno e as questões relativas ao adensamento populacional, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte publico, etc. A elaboração do EIV não substitui o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), requerido nos pedidos de licenças ambientais.

2.2 INSTRUMENTOS DE GESTÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DA CIDADE.

O estatuto da cidade fez prever nos artigos 43, 44 e 45 (Capítulo IV) a participação popular na tomada das decisões no processo de crescimento e desenvolvimento da cidade. Para isto estão previstos no Estatuto das Cidades vários instrumentos para garantir esta participação conforme descrição abaixo:

I – Órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – Debates, audiências e consultas públicas;

III – Conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – Iniciativa popular de projeto de lei de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano:

O município de Juiz de Fora anteriormente à aprovação do Estatuto da Cidade já dispõe de uma Comissão de uso do Solo (COMUS) que emite pareceres sobre questões relativas a impactos urbanos que possam ocorrer na instalação de grandes empreendimentos, implantação de parcelamentos de solo, etc. Esta comissão também se reúne sempre que houver necessidade para esclarecimentos sobre as leis urbanas do Município.

No ano de 2000, houve uma reforma administrativa na estrutura da Prefeitura de Juiz de Fora e foram criadas na cidade 08 regionais⁴ administrativas, cada uma contando com conselho de desenvolvimento local que participa no processo de tomada de decisões sobre assuntos diversos da região considerada. Além dos Conselhos de Desenvolvimento Local, existem ainda cerca de outros 15 conselhos que tratam das diversas ações do poder público sobre as políticas sociais, e em muitos casos com poder de gestão e deliberação.

Esta prevista ainda para o ano de 2007, a constituição do Conselho de Desenvolvimento Urbano (COMPUR), que terá as atribuições de fiscalizar e monitorar o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Será constituído por representantes do poder público e

⁴ 07 regionais localizadas no perímetro urbano e 01 na Zona Rural. Atualmente estão implantadas as Regionais Administrativas das regiões Sul, Sudeste, Centro, Norte e Oeste.

setores da sociedade civil organizada. O poder Público poderá constituir pelo menos a metade dos membros deste Conselho e o suporte técnico e administrativo necessário ao seu funcionamento, será prestado pela Secretaria de Planejamento Estratégico – SPGE.

Caberá ao COMPUR:

I – Colaborar na aplicação e fiscalização desta e de outras leis que formam o conjunto de leis urbanas do município;

II – Indicar a prioridade das ações previstas no PDDU, compatibilizando-as com as outras dos diversos órgãos da administração direta;

III – Propor estudos e alterações nas leis urbanas;

IV – Opinar sobre os casos omissos na lei de sua criação e das demais leis urbanas do município;

V – Elaborar seu regimento interno.

O COMPUR será composto por 19 (dezenove) representantes dos seguintes órgãos e entidades:

I - Dez representantes do Executivo Municipal;

II - Dois representantes da Câmara Municipal;

III - Um representante do setor técnico, formado por Universidades, entidades de profissionais liberais e organizações não-governamentais;

IV - Dois representantes do setor da classe, constituído pelas entidades de profissionais liberais ligadas à arquitetura e engenharia.

V - Dois representantes do setor popular, constituído de organizações de moradores, entidades religiosas e entidades de movimentos reivindicativos setoriais específicos vinculados à questão urbana;

VI - Dois representantes do setor empresarial, constituído de entidades patronais da indústria e do comércio ligadas ao setor imobiliário.

3 RELEVANCIA

O Brasil é um país que se urbanizou intensamente nas últimas décadas. Segundos dados do IBGE (censo de 2000) a população urbana passa de 82%. Com este índice as condições de moradia nas cidades passaram a ser desumanas e predatórias, dando condições somente que uma parte da população possa usufruir daquilo que a urbe oferece. Deste modo, grandes espaços urbanos inaproveitáveis para parcelamentos formalizados foram tomados por ocupações irregulares, deixando estes moradores a margem do processo de crescimento das cidades.

Em trecho do artigo “A metrópole: modernização, involução e segmentação”, elaborado pelo Prof. Milton Santos, é citado o termo cidadania mutilada que demonstra claramente como o processos de exclusões sociais acontecem nas cidades:

“A cidadania mutilada não é simplesmente o fato das leis injustas. Ela também resulta da própria estrutura do espaço, que na cidade separa os indivíduos e faz dos pobres ainda mais pobres nos bairros onde vivem, ali mesmo onde os serviços públicos são mais raros e o preço dos bens e serviços comprados é mais alto. Mas o cidadão mutilado é induzido a uma interpretação naturalista de sua situação de inferioridade já que os bairros pobres se definem como aqueles onde há todo tipo de carências...Dessa maneira, não é a cidade capitalista que é injusta para com o pobre, mas sua própria pobreza, carência que pode ser suprida, segundo a ideologia dominante, por meio do trabalho...A expansão das classes médias reforça essa crença induzida e convoca a fornecer mais trabalho, na idéia de um amanhã mais promissor. Mesmo os que desesperam dessa possibilidade, vêem um rastro de luz na prosperidade relativa de alguns vizinhos da favela.”

O Estatuto da Cidade tem a intenção de tentar reverter este quadro de discriminação social, fazendo que todos participem na tomada das ações voltadas para o município, além de

criar mecanismos para inibir a especulação imobiliária e gerar alguns recursos financeiros para serem aplicados em políticas sociais e ambientais.

Conforme já citado, alguns dos instrumentos ainda demandam de mobilização e legislação própria para aplicação na Cidade de Juiz de Fora. Como consequência, ainda não foram observados reflexos significativos da Lei nas questões urbanas e sociais.

4 CONCLUSÃO

Pode-se notar que na época da promulgação da constituição brasileira houve uma luta intensa para fazer constar um capítulo dedicado a política urbana do país que precisava de uma lei complementar que regulamentasse os dispositivos constantes no mesmo. Após longos 14 anos com um processo contínuo de cobrança da sociedade menos favorecida, houve a promulgação de Lei nº. 10257 de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto das Cidades que tem como uma de suas metas o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Observa-se que os instrumentos contidos na referida Lei são grandes avanços da sociedade a fim de tornar a cidade mais democrática e participativa. Muitos destes instrumentos para aplicação deverão ser discutidos intensamente com a sociedade, pois os atores envolvidos defendem vários interesses e entidades de classe. Acredita-se que para implementação, as cidades deverão promover constantes debates com a sociedade para discussão e mobilização a respeito do assunto. Com certeza nenhum município conseguiu a implementação da lei sem o apoio da sociedade, levando em consideração que muitos instrumentos são relativos à propriedade privada.

O município de Juiz de Fora, já tem aplicado alguns destes instrumentos onde não há uma efetiva participação popular e também por serem auto aplicáveis a partir da promulgação da referida lei. Apesar de grandes dificuldades algumas entidades já estão tomando conhecimento e promovendo mobilizações e debates para discussão.

Mesmo com algumas ações ainda um pouco acanhadas, existe a seguinte pergunta: “Será que esta lei pega?”. Os autores deste artigo diriam que sim. Não se pode deixar morrer esta grande “arma” da sociedade para uma melhor distribuição do espaço urbano, mas para que isto aconteça devesse haver um profundo conhecimento da lei e uma grande mobilização e que o poder de convencimento esteja embasado na perspectiva de geração de uma cidade mais humana e democrática para todos.

5 BIBLIOGRAFIA

- 1 – ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio. A lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- 2 - FILHO, José dos Santos Carvalho. Comentários ao Estatuto da Cidade. 1ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Lúmen Júris, 2005.
- 3 - FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Estatuto da cidade comentado. 2ª ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2005.
- 4 - JOSÉ, M. L. G. e TAVARES, M. P. Legislação urbana de juiz de Fora, atualizada e comentada. Juiz de Fora: TAVARES, 1997.
- 5 - MARICATO, Erminia. Brasil Cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.
- 6 - 3 – KAMINSKI, Kristhian e QUEIROZ Patrícia. “A Explosão da Periferia”, Revista Veja, ed. 1684, ano 34, nº 3, pp.86-93.