

Parques Urbanos e a Função Sócio Ambiental da Propriedade na Cidade de Curitiba.

Denise M. Oldenburg Basgal
Priscila Ferreira Blanc

IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico.
Oficina e apresentação de trabalhos 9: Formas de Proteção de Direitos Sócio ambientais e Função Sócio Ambiental da Propriedade;

São Paulo – dezembro de 2006.

Parques Urbanos e a Função Sócio Ambiental da Propriedade na cidade de Curitiba

RESUMO

Curitiba tem um dos maiores índices de áreas verdes do país: 51 metros quadrados por habitante, totalizando aproximadamente 81 milhões de m². Os 30 parques e bosques são o resultado mais visível de uma série de medidas públicas tomadas ao longo do tempo, entre as quais algumas se revestem de especial significado.

Nos anos 1970, por exemplo, muitos vazios urbanos poderiam ter sido loteados para moradia, o que representaria lucro imobiliário imediato e, provavelmente, uma futura "fábrica de enchentes". A opção, com visão estratégica, foi a de criar reservas de verde, em parques e bosques que unem as funções de preservação ambiental, saneamento e lazer cultural.

Alguns parques são lineares, ou seja, eles são implantados ao longo dos rios e em fundos de vale. Funcionam como uma espécie de barreira para impedir a ocupação indevida dessas áreas, sujeitas a enchentes, e para livrar os rios e córregos da degradação, como a transformação em depósitos de lixo. Os lagos de alguns parques servem para conter enchentes, porque funcionam como reguladores da vazão das águas.

Neste trabalho analisamos os aspectos relacionados a Função Sócio Ambiental da Propriedade na Cidade de Curitiba após 30 anos da implantação do primeiro parque urbano concebido também com esta função. Dando um panorama geral sobre as soluções e suas evoluções, demonstrando os principais investimentos da administração municipal.

Através do acompanhamento das informações, identificamos a situação em que se encontrava e que se encontra a gestão da cidade no tocante a Função Sócio Ambiental da Propriedade e sugerimos a ampliação das ações de acesso a serem disponibilizados aos cidadãos.

Palavras-chave: Parques Urbanos e a Função Sócio Ambiental da Propriedade.

1. INTRODUÇÃO

O Direito Urbanístico, a par de estar entre as mais novas disciplinas do ordenamento jurídico brasileiro, constitui-se na que mais interesse desperta fora da seara jurídica.

Talvez esse interesse se justifique pelo fato de que as conseqüências, positivas ou negativas, da legislação urbanística podem ser percebidas com mais facilidade pela população em geral seu dia-a-dia, do que da legislação de outras áreas.

Com efeito, as discussões sobre a questão urbana tem congregado profissionais e operadores das mais diversas áreas, como direito, arquitetura, urbanismo, planejamento, membros da sociedade civil, ambientalistas, ONGs, etc..

Por esse motivo, pretende-se com este trabalho indicar um caminho de aproximação entre as disciplinas do direito urbanístico-ambiental e do planejamento urbano, a fim de demonstrar, através de uma linguagem de fácil compreensão, o contexto no qual se insere a questão Parques Urbanos e a Função Sócio Ambiental da Propriedade da Cidade Curitiba, evitando que o tecnicismo exagerado possa obstar o interesse da população.

Curitiba tem um dos maiores índices de áreas verdes do país: 51 metros quadrados por habitante, totalizando aproximadamente 81 milhões de m². Os 30 parques e bosques são o resultado mais visível de uma série de medidas públicas tomadas ao longo do tempo, entre as quais algumas se revestem de especial significado.

Nos anos 1970, por exemplo, muitos vazios urbanos poderiam ter sido loteados para moradia, o que representaria lucro imobiliário imediato e, provavelmente, uma futura “fábrica de enchentes”. A opção, com visão estratégica, foi a de criar reservas de verde, em parques e bosques que unem as funções de preservação ambiental, saneamento e lazer cultural.

Alguns parques são lineares, ou seja, eles são implantados ao longo dos rios e em fundos de vale. Funcionam como uma espécie de barreira para impedir a ocupação indevida dessas áreas, sujeitas a enchentes, e para livrar os rios e córregos da degradação, como a transformação em depósitos de lixo. Os lagos de alguns parques servem para conter enchentes, porque funcionam como reguladores da vazão das águas.

2.HISTÓRICOS

2.1 DA CIDADE DE CURITIBA

Curitiba é a capital do Paraná, um dos três Estados que compõem a Região Sul do Brasil. Foi fundada oficialmente em 29 de março de 1693.

No século XVII, sua principal atividade econômica era a mineração, aliada à agricultura de subsistência. O ciclo seguinte, que perdurou pelos séculos XVIII e XIX, foi o da atividade tropeira, derivada da pecuária. Tropeiros eram condutores de gado que circulavam entre Viamão, no Rio Grande do Sul, e a Feira de Sorocaba, em São Paulo, conduzindo gado cujo destino final eram as Minas Gerais. O longo caminho e as intempéries faziam com que os tropeiros fizessem invernadas, à espera do fim dos invernos rigorosos, em fazendas como as localizadas nos "campos de Curitiba".

No final do século XIX, com o ciclo da erva-mate e da madeira em expansão, dois acontecimentos foram bem marcantes: a chegada em massa de imigrantes europeus e a construção da Estrada de Ferro Paranaguá-Curitiba, ligando o litoral ao primeiro planalto paranaense.

Os imigrantes, europeus e de outros continentes ao longo do século XX, deram nova conotação ao cotidiano de Curitiba. Seus modos de ser e de fazer, aliados a gestões municipais sem quebra de continuidade, acabaram criando uma Curitiba planejada - e premiada internacionalmente, em gestão urbana, meio ambiente e transporte coletivo. A capital do Estado do Paraná, formada num altiplano a 934 metros do nível do mar, carente de marcos de paisagem oferecidos pela natureza, acabou criando suas principais referências pela ciência e pelas mãos humanas - e as mais significativas são públicas, ou seja, oficiais.

A cidade enfrentou, especialmente nos anos 1970, a urbanização acelerada, em grande parte provocada pelas migrações do campo, oriundas da substituição da mão-de-obra agrícola pelas máquinas.

A globalização, um fenômeno do quarto final do século XX, ampliou fronteiras e induziu governos ao planejamento centrado no homem, aquele que faz do habitante a prioridade da cidade, em seu papel de palco para a vida.

2.2 DA EVOLUÇÃO DA PROPRIEDADE NA HISTÓRIA

Difícil indicar com precisão em que momento da história, e de que forma, o homem estabeleceu seu vínculo com a terra. Pode-se afirmar, entretanto, que esse

vínculo surgiu da necessidade de subsistência do homem, mormente a partir do momento em que se viu obrigado a produzir seu próprio alimento.

Nos primórdios, a propriedade apresentava um caráter coletivo, sendo que não só a terra, mas também os instrumentos de produção pertenciam à coletividade, eis que o trabalho, ainda que de forma rudimentar, era organizado de maneira cooperativa.

Na Grécia Antiga a propriedade tinha grande importância na manutenção da polis, pois era utilizada como forma de proteção contra a invasão estrangeira.

Mas foi na Antiguidade Clássica, entre os povos da Grécia e da Itália, que surgiu a idéia da propriedade individual. Nessa época a religião pregava a imortalidade da alma e a crença de que os mortos se tornavam deuses protetores de suas respectivas famílias, devendo ser-lhes destinada uma nova morada – sepultura, junto à casa da família, para que fossem adorados e venerados. Como esses rituais de adoração dos mortos não podiam ser presenciados por pessoas não pertencentes àquela família, surgiram as cercas que indicavam os limites entre as propriedades de cada família. Nascia aí a primeira idéia de propriedade individual e particular.

Com o surgimento do feudalismo, o domínio sobre a propriedade, antes único e absoluto, sofre uma cisão dando origem ao domínio útil e ao domínio eminente. Essa forma de desdobramento dominial repercutiu na história do direito ocidental, sendo as capitâneas hereditárias do Brasil Colônia sua mais evidente demonstração entre outros institutos jurídicos até hoje existentes.

Ainda na primeira fase da Idade Média, São Tomás de Aquino, já afirmava em sua Summa Theologica, que, mesmo sendo individual, a propriedade deveria atender aos interesses coletivos e ao bem comum.

Na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, a propriedade foi incluída entre os direitos naturais e imprescritíveis do homem.

Em seguida, a Constituição de 1793 e pelo Código Napoleônico de 1804, consolidaram a importância da propriedade, deixando de lado as limitações do período feudal.

De outro lado, o marxismo também entendia a propriedade privada como um bem de produção que, devia pertencer à sociedade como um todo, e não a um só homem, pensamento que inspirou, entre outros temas, a Revolução Russa de 1917.

Essa evolução da situação da propriedade privada resultou na queda do modelo romano da propriedade individual e absoluta.

O paradigma do Estado Democrático de Direito, que conforme Liana PORTILHO¹ “supõe uma delimitação e uma regulamentação das funções do poder e uma adoção de formas representativas diretamente orientadas para a defesa dos direitos dos cidadãos”, também é de grande importância na evolução da propriedade.

O Estado Democrático de Direito, tem como um de seus principais objetivos a realização da justiça social, com base nos princípios da legalidade e da soberania popular. Dentro dessa gama de valores democráticos, o contexto jurídico-político abandona a idéia do direito de propriedade absoluta e individual e, aproximando-se do pensamento tomista, antecessor da função social da propriedade, passa a conferir à propriedade contornos funcionais.

Entretanto, no Brasil ainda subsiste a idéia individualista da propriedade inscrita no Código Civil de 1916, o qual baseou-se no Código Napoleônico de 1804.

2.3. DA EVOLUÇÃO DA PROPRIEDADE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS

No patamar constitucional, a Carta de 1934 foi a primeira a levantar a questão de que a propriedade deveria atender interesses além daqueles exclusivos de seu proprietário, vedando o exercício do direito de propriedade contrário ao interesse coletivo.

Em 1937, a Constituição garantiu o direito de propriedade, deixando a cargo de lei ordinária sua definição e suas limitações.

Somente na Constituição de 1946 foram incluídos dispositivos que condicionavam o uso da propriedade ao bem-estar social, os quais foram posteriormente repetidos na Constituição de 1967

Mas a efetiva consolidação da função social da propriedade somente ocorreu na Constituição Federal de 1988, onde ganhou posição de destaque ao ser incluída entre as garantias fundamentais e também entre os princípios da ordem econômica.

Como visto até agora, a evolução da propriedade ocorreu no sentido do individual para o social.

O tema ‘função social da propriedade’ tem gerado muita confusão, a começar pelo próprio significado das palavras.

¹ MATTOS, Liana Portilho. **A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do estatuto da cidade**. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2003. p. 35.

O dicionário HOUAISS, nos ensina que “função” significa “papel a ser desempenhado, uso, serventia”.² E o vocábulo “função” tem origem no latim *functio*, *functionis*, que significa trabalho, exercício, cumprimento, execução, ligando-se ao verbo latino *fungi*, que significa cumprir, executar, desempenhar uma função.³

Assim, temos que “se a função é a satisfação de uma necessidade temos aí a idéia de função pública como a satisfação de necessidades públicas, ou mais propriamente de interesse público e a função social é a satisfação das necessidades sociais ou da coletividade.” (priscila; p.35....)

A introdução do princípio da função social da propriedade derruba a visão de que o proprietário pode exercer seu direito de propriedade sem limitações, passando a vincular o exercício daquele direito à satisfação das exigências da sociedade como um todo.

Então, pode-se dizer que “a função social da propriedade ocorre no equilíbrio entre o interesse público e o privado, no qual este se submete àquele, pois o uso que se faz de cada propriedade possibilitará a realização plena do urbanismo e do equilíbrio das relações da cidade.”⁴

A função social da propriedade surge do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse particular.

Função é mais abrangente que o direito de propriedade, porque a função traduz uma obrigação a ser cumprida.

Por outro lado, ainda, a propriedade deve se destinar a cumprir pelo menos uma das quatro funções básicas do urbanismo – habitar, trabalhar, recrear e circular sob pena de não alcançar sua função social.

Celso Antonio Bandeira de MELLO entende que a ‘função social da propriedade’ consiste em que ela deva cumprir um destino economicamente útil; mas, paralelamente, deve ser balizada por princípios de justiça social.⁵

² HOUAISS, Antonio e VILLAR, Mauro de Salles. **Minidicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2003.

³ MORAES, José Diniz de. **A Função Social da Propriedade e a Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 81.

⁴ DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri, São Paulo: Manole, 2004, p. 48.

⁵ MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Novos aspectos da função social da propriedade no direito público, in **Anais do XII Congresso de Procuradores de Estado**, p. 72, apud MORAES, José Diniz de. **A Função Social da Propriedade e a Constituição Federal de 1988**, São Paulo: Malheiros Editores, 1999, p. 109.

Adílson Abreu DALLARI, já em 1987, desvendava com grande propriedade, o significado prático da ‘função social da propriedade’ :

O proprietário tem o dever de utilizar sua propriedade para dar cumprimento à função social a ela inerente, sendo permitido ao Poder Público instituir, por lei, a edificação ou utilização obrigatória, a espécie de uso necessário ou conveniente, gabaritos, índices de ocupação ou de aproveitamento de terrenos e outras medidas que assegurem a utilização ótima dos recursos financeiros, o bem-estar da coletividade, a preservação do patrimônio histórico e do meio ambiente e a melhoria da qualidade de vida das populações.⁶

Pode-se dizer que a Constituição Federal de 1988, ao mencionar a necessidade de a propriedade atender a uma função social, o faz de forma genérica. Entretanto, essa aparente superficialidade acaba por demonstrar-se positiva, à medida que “é exatamente neste caráter genérico que reside a maleabilidade de se transferir ao âmbito legislativo, e também ao administrativo e até mesmo ao judiciário, a tarefa de realizar as adequações necessárias ao atendimento das exigências sociais de cada época da história.”

(BLANC, Priscila Ferreira. Plano Diretor Urbano & Função Social da Propriedade. Curitiba : Juruá, 2004. p. 40)

3. MEIO AMBIENTE

Curitiba tem um dos melhores índices de áreas verdes do país: 51 metros quadrados por habitante, totalizando aproximadamente 81 milhões de m². Ao percorrer as trilhas e atrações das áreas verdes de Curitiba é possível imaginar a importância, para a população, dos cuidados com o meio ambiente. Os 30 parques e bosques são o resultado mais visível de uma série de medidas públicas tomadas ao longo do tempo, entre as quais algumas se revestem de especial significado.

Nos anos 1970, por exemplo, muitos vazios urbanos poderiam ter sido loteados para moradia, o que representaria lucro imobiliário imediato e, provavelmente, uma futura “fábrica de enchentes”. A opção, com visão estratégica, foi a de criar reservas de verde, em parques e bosques que unem as funções de preservação ambiental, saneamento e lazer cultural.

⁶ “Reforma Urbana”, In Problemas e Reformas: Subsídios para o Debate Constituinte, p.291, apud MORAES, José Diniz de. A Função Social da Propriedade e a Constituição Federal de 1988, São Paulo: Malheiros, 1999, p. 110.

Alguns parques são lineares, ou seja, eles são implantados ao longo dos rios e em fundos de vale. Funcionam como uma espécie de barreira para impedir a ocupação indevida dessas áreas, sujeitas a enchentes, e para livrar os rios e córregos da degradação, como a transformação em depósitos de lixo. Os lagos de alguns parques servem para conter enchentes, porque funcionam como reguladores da vazão das águas.

O interesse da população em preservar o meio ambiente aumenta na mesma proporção dos benefícios gerados pelos programas ambientais. Uma iniciativa importante é o Olho d'Água, programa de educação ambiental com participação comunitária, especialmente de estudantes da rede municipal de ensino. É uma grande parceria para monitorar a qualidade da água, nas bacias hidrográficas dos principais rios que cortam Curitiba.

Do simples plantio de árvores a todo o complexo de produção vegetal, do pequeno jardinete ao parque gigantesco, da atitude de se-pa-rar o lixo em casa até a transformação de plástico, lata e papel em novos produtos, a população e o poder público se empenham em preservar e melhorar o espaço de vida coletivo obtendo uma vida com mais qualidade e com um olhar generoso na direção das gerações futuras.

3.1 DADOS PRINCIPAIS DA CIDADE DE CURITIBA

Área	430,9 km ²
População	1.727.010 (estimativa IBGE/2004)
Relevo	Levemente ondulado
Área verde por habitante	51 m ²
Extensão Norte-Sul	35 km
Extensão Leste-Oeste	20 km
Altitude média	934,6 m
Latitude	25°25'48" Sul
Longitude	49°16'15" Oeste
Fuso horário	Brasília
Clima	Temperado
Pluviosidade	1.500 mm/ano
Temp. média no verão	21°C
Temp. média no inverno	13°C

3.2 REGIÃO METROPOLITANA

Nos últimos 30 anos, a cidade de Curitiba esteve voltada para o seu planejamento urbano. Hoje, enquanto outras cidades se preocupam em estruturar seus planos diretores, Curitiba avança no sentido de estender seus serviços e soluções à sua Região Metropolitana. Com uma área de 432 km², tem seu território quase totalmente ocupado, o que leva a Administração a planejar e implantar ações dentro de uma visão metropolitana, com o objetivo de manter e ampliar o padrão de qualidade de vida já conquistado.

Formada por 26 municípios, com uma população de 3.110.455 habitantes (estimativa IBGE/2004), a Região Metropolitana de Curitiba experimentou uma taxa de crescimento de 2,9% de 1996 a 2000 (4,4% sem contar Curitiba).

A integração metropolitana retoma uma tradição curitibana de antecipar soluções a problemas ambientais e urbanos, como nas décadas de 70 e 80. Naquele período, marcado por índices de expansão demográfica de até 5,7% ao ano, a capital consolidou-se como referência mundial em infra-estrutura urbana, em transporte coletivo, em cuidados ambientais e em atendimento social. A taxa anual de crescimento da Região Metropolitana é de 3,02 % (IBGE/2004), superior, portanto, à média de 1,53% ao ano verificada nos demais centros urbanos do país., segundo o IBGE.

3.3 Características Hidrográficas de Curitiba

O principal rio do Estado é o Rio Paraná, sendo que o Município de Curitiba localiza-se a margem direita e a Leste da maior sub-bacia do Rio Paraná, a Bacia Hidrográfica do Rio Iguaçu.

Conforme tabela abaixo pode-se constatar que a maior bacia hidrográfica de Curitiba é a do Rio Barigui que corta o município de Norte a Sul e perfaz um total de 140,8 Km². Ao lado sudoeste do município tem-se a menor bacia hidrográfica de Curitiba, a do Ribeirão dos Padilhas, com 33,8 km² de área.

Bacias Hidrográficas de Curitiba e suas Respectivas Áreas (em km²).

Bacias Hidrográficas	Área (km ²)	%
Ribeirão dos Padilhas	33,8	7,82
Rio Atuba	63,71	14,74
Rio Barigui	140,8	32,58
Rio Belém	87,77	20,31
Rio Iguaçu	68,15	15,77
Rio Passaúna	37,94	8,78
Total	432,17	100

FONTE: IPPUC-Banco de Dados

3.4 PARQUES E SOLUÇÕES PARA CHEIAS

O início deste processo vem do final da década de 60, com a criação do plano diretor da capital e da lei de zoneamento, em 1975, ambas legislações fielmente cumpridas e embasando as pesquisas dos técnicos do município. Nesta época foram criados os primeiros parques de Curitiba. Além de preservar todo um ecossistema no local e influenciar o microclima nas áreas de entorno, os parques Barigui, São Lourenço, Bacacheri, Tingui e Tanguá congregam tanto a preservação, alternativas de lazer e a função de conter e regular as águas das chuvas.

Estes parques foram criados junto a bacias hidrográficas e esses imensos lagos de contenção foram criados em paralelo aos rios. Esses núcleos ajudam a represar as águas e evitam a formação de áreas de inundação. Outro fator decisivo foi a legislação que assegura a conservação dos fundos de vales, estabelecidas entre os anos de 70 e 80. Ficou então estabelecidas cotas de impermeabilização do solo, indo de 25% para residências e comércios em locais já ocupados até 50% aos espaços situados em setores de preservação ambiental.

Os parques foram uma solução natural para o problema das enchentes em Curitiba. Além de ajudarem a preservar o meio ambiente sem interferir nas condições de impermeabilização dos solos. O principal exemplo da busca de uma solução de alto custo e de efeito paliativo são os piscinões de São Paulo. Esses reservatórios subterrâneos

equivalem às lagoas de contenção de Curitiba, porém com o inconveniente de reter águas sem permitir que o solo venha a absorvê-las.

4. REFORMA URBANA

4.1 ASPECTOS HISTORICOS IMPORTANTES EM CURITIBA

Aspectos Históricos	
Variáveis de Origem Historica	Dados
Ano em que Curitiba é elevada a Categoria de Distrito	1654
Data da Fundação de Curitiba	29/03/1693
Ano da Denominação Oficial de Curitiba	1698
Data em que Curitiba passou a Sede de Comarca	19/12/1812
Data da Elevação de Curitiba à Condição de Cidade	05/02/1842
Elevação da Cidade a Capital da Província	26/07/1854
Primeiros Planos de Urbanização	1855/1885/1895
Planos Pioneiros de Ocupação e Usos, em Códigos de Posturas e Projetos Viários	1903-05/1919/1930
O primeiro Plano Diretor de Urbanização funcionalista	1942/1953
Data de Criação do IPPUC	1/12/1965
Data de Aprovação do atual Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado	31/7/1966
Data de Criação da Cidade Industrial de Curitiba-CIC	1973
Última Data de Ocorrência de Neve em Curitiba	17/7/1975
Data da Aprovação da divisão da cidade em 75 Bairros	1975
Adequações e Ajustes Estruturais no Plano Diretor	1975/1984/1991/2000
Data de Criação das Administrações Regionais	8/1/1986

FONTE: IPPUC, IBGE, UFPR, CEFET-PR e outras

Elaboração: IPPUC / Banco de Dados

4.2 REFORMA URBANA NO BRASIL

Até a Constituição Federal de 1988 os Municípios brasileiros não tinham autonomia financeira, administrativa nem organizacional, pois não eram considerados “entes federativos”.

Assim, os Municípios não tinham condições de obter e administrar os recursos necessários à implantação das políticas públicas das quais necessitavam.

A Constituição Federal de 1988, colocou os Municípios em situação de igualdade jurídica com os Estados e a própria União, dando-lhes competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), onde se inserem as políticas públicas.

Entretanto, a inclusão de normas de conteúdo urbanístico no texto constitucional não foi tarefa das mais simples. Realizando um trabalho incansável, O Movimento Nacional pela Reforma Urbana - um movimento multisetorial e de abrangência nacional – lutou durante a Assembléia Nacional Constituinte para incluir na Constituição Federal ferramentas que levassem à instauração da função social da propriedade e da cidade.

A apresentação da Emenda Popular pela Reforma Urbana, subscrita por mais de 130.000 eleitores, embora não tenha sido inteiramente recebida, foi a grande responsável pela existência do Capítulo II, do Título VII, do atual texto constitucional, que trata da Política Urbana (arts. 182 e 183).

4.3 A POLÍTICA URBANA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A Constituição Federal de 1988, incluiu diversas disposições referentes à questão urbana, como: o direito urbanístico (art. 24, I), a política urbana (arts. 182 e 183) e a competência municipal para a promoção do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII).

Toda esta previsão submete-se a alguns princípios constitucionais norteadores da política urbana : função social da propriedade, como já visto anteriormente, desenvolvimento sustentável, igualdade e justiça social, e, ainda, participação popular.

Todavia, ao contrário do que parecia ser, a autonomia concedida aos Municípios não era suficiente a lhes permitir a execução de suas políticas de desenvolvimento urbano. O processo de discussão da Assembléia Nacional Constituinte foi marcado pela tensão de severas resistências de grupos que não aceitavam a nova roupagem conferida à propriedade imobiliária urbana, agarrando-se à velha configuração da cidade como local profícuo ao desenvolvimento de interesses meramente econômicos.

O conservadorismo de tais grupos conseguiu obrigar a necessidade de aprovação de uma nova lei que definisse aos Municípios as diretrizes gerais da política urbana.

Após mais um período de discussões, concluiu-se finalmente que as diretrizes gerais seriam definidas por lei federal, enquanto que o conteúdo específico deveria ser editado por lei municipal.

Novo campo de discussões se abriu ao se questionar quais providências seriam necessárias no caso de a União não exercer sua prerrogativa de estabelecer as diretrizes gerais da política urbana.

Neste caso, pode o Município fixar as normas para o seu próprio desenvolvimento urbano. Vale ressaltar, entretanto, que neste caso estaria o Município legislando de forma específica e não de forma geral, pois, conforme a própria Carta Magna, o Município é o espaço político institucional para a implementação das normas constitucionais dirigentes da política urbana. (para maiores detalhamentos sobre a competência legislativa, ver capítulo 3 - Priscila)

O Município, em razão de sua autonomia e da competência constitucional sobre as questões urbanas, não só pode como tem a obrigação de estabelecer as diretrizes gerais, a legislação urbanística e os instrumentos da política urbana, nos termos do artigo 182, pois a omissão da União de forma alguma implica para o Poder Público municipal isenção de responsabilidade.⁷

Da necessidade dessa lei federal que fixasse as diretrizes da política urbana surgiu o Estatuto da Cidade que será analisado no próximo tópico.

5. ESTATUTO DA CIDADE

Como já falamos, a Lei Federal nº 10.257, chamada de Estatuto da Cidade, foi aprovada em 10 de julho de 2001, para regulamentar o capítulo da Constituição Federal que trata da Política Urbana – arts. 182 e 183.

“Com a Constituição federal de 1988 as cidades passam a ser analisadas sob o ponto de vista de uma estrutura jurídica ambiental, e não mais a partir de normas destinadas aos bens privados ou públicos. Nasce aí numa nova ordem urbanística identificada com os temas ambientais.” (Priscila – p. 74)

Após mais de uma década de discussão, o Estatuto da Cidade surge não apenas reforçando, mas também ampliando a ação municipal determinada pela Constituição na apresentação das diretrizes de planejamento urbano.

Entretanto, a par do indiscutível avanço que o Estatuto da Cidade representou, forçoso é reconhecer que nem todos os assuntos inerentes à política urbana foram elencados a contento.

⁷ SAULE Junior, Nelson. Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997, p. 106.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade deixa a desejar no que se refere a um maior aprofundamento na questão ambiental. Não se pode hoje imaginar a discussão da política urbana sem que nela esteja incluída a questão ambiental, e vice-versa, já que indissociáveis, estas “se interpenetram e se determinam mutuamente”.(DOURADO, Sheilla Borges : A Ilegalidade Urbana e o Meio Ambiente – Problemas e Perspectivas in A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano, Edésio Fernandes e Betânia Alfonsin – coordenadores e co-autores, Belo Horizonte, Livraria Del Rey Editora, 2003.)

Em vários dispositivos do Estatuto da Cidade são mencionados aspectos ambientais, tais como: utilização da propriedade urbana em prol do equilíbrio ambiental (art. 1º, § único); garantia do direito à cidades sustentáveis (art. 2º, I); planejamento do desenvolvimento das cidades de modo a evitar e corrigir efeitos negativos sobre o meio ambiente (art. 2º, IV); ordenar e controlar o uso do solo de forma a evitar a poluição e a degradação ambiental (art. 2º, VI, g); expansão urbana e sustentabilidade ambiental (art. 2º, VIII); proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído (art. 2º, XII), entre outros.

Entretanto, conforme já visto acima, o detalhamento quanto à maneira de instituir tais dispositivos ficará a cargo dos municípios, através das leis municipais inerentes à matéria e também de seus planos diretores.

Assim ocorreu em Curitiba, que em épocas bem anteriores ao Estatuto da Cidade e à Constituição Federal de 1988 já priorizavam a questão ambiental no quadro do desenvolvimento urbano.

Portanto, se a questão da regularização do uso do solo para fins de construção acaba por sobrepujar-se no texto do Estatuto da Cidade, o que se justifica pela grave crise habitacional que enfrenta a grande maioria dos municípios brasileiros, cabe a cada Município, conforme a sua realidade, e dentro da sua competência legislativa e administrativa, determinar qual importância pretende garantir à questão ambiental.

É nesse sentido que se deve interpretar os dispositivos desse texto legal relativos à função social da cidade e não só da propriedade, uma vez que a função social da cidade acaba por abranger a da propriedade.

Por óbvio a função social da cidade decorre da função social de cada propriedade individualmente. Portanto, se a propriedade cumpre sua função social quando atende às exigências de ordenação da cidade constantes do plano diretor, e o plano diretor é o

instrumento do desenvolvimento que se pretende para a cidade, segundo a premissa da função social, temos aí uma dependência mútua entre o plano diretor, a função social da propriedade e a função social da cidade, os quais devem caminhar sempre juntos a fim de que o desenvolvimento urbano siga na esteira de cidades socialmente mais justas e solidárias. (Priscila pp. 121/122)

A cidade tem o compromisso de garantir os direitos humanos fundamentais, mas não tem o compromisso de garantir a propriedade. Assim, cabe à cidade atentar para que a propriedade atenda às exigências da vida em coletividade, estando aí, por óbvio, incluída a questão ambiental.

Quando o art. 182, da Constituição Federal menciona a função social da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes como objetivos da política de desenvolvimento urbano, também está fazendo referência à questão ambiental, uma vez que o homem não pode vivenciar a questão urbana e a questão ambiental de formas diferenciadas, distintamente.

“O respeito ao princípio do desenvolvimento sustentável pressupõe o vínculo do desenvolvimento urbano com os direitos humanos (direito a condições dignas de vida) e o direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado como meio de atender às necessidades das presentes e futuras gerações.”⁸

Um dos poucos dispositivos do Estatuto da Cidade que se refere à questão ambiental de forma mais específica é o instrumento do Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), previsto no art. 4º, VI.

Antes da edição do Estatuto da Cidade poucos eram os Municípios que davam atenção ao impacto que determinados empreendimentos poderiam gerar na qualidade ambiental da cidade. Ainda assim, estes se viam obrigados a recorrer ao auxílio da legislação ambiental para garantir a realização de estudos sobre o assunto.

Após o advento do Estatuto da Cidade, os Municípios podem exigir a realização de tais levantamentos através de lei municipal, repetindo novamente a competência legislativa do município para detalhar a aplicação do Estatuto.

⁸ SAULE Junior, Nelson. Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997, p. 87.

Entretanto, conforme já visto acima, o detalhamento quanto à maneira de instituir tais dispositivos ficará a cargo dos municípios, através das leis municipais inerentes à matéria e também de seus planos diretores

5. 1 ESTATUTO DA CIDADE EM CURITIBA

Técnicos de diversas áreas da Prefeitura integram os grupos de trabalho que analisa a legislação municipal e o do Estatuto da Cidade. Os grupos são formados por técnicos do Ippuc, Procuradoria Geral do Município, Cohab, Fundação de Ação Social, CIC, Urbs, Instituto Municipal de Administração Pública (Imap) e das secretarias de Finanças, Meio Ambiente, Urbanismo e Assuntos Metropolitanos.

Curitiba conta com um Plano Diretor desde 1965 e aplica a maioria dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto. Isso acontece, por exemplo, com os mecanismos da transferência de potencial construtivo e do solo criado.

Para se adequar ao Estatuto, Curitiba reuniu em uma lei única o seu Plano Diretor e todos os instrumentos de gestão que estavam dispersos em leis isoladas. Também foi necessário incorporar na mesma legislação os mecanismos como o direito de preempção - preferência de compra, pelo município, de áreas para expansão urbana.

Nesta primeira etapa de estudos, foram formados três grupos de trabalho que trabalharam a partir dos seguintes temas: avaliação do Plano Diretor; análise dos instrumentos já existentes e adoção dos novos instrumentos.

A participação popular é um dos pressupostos básicos do Estatuto, que consagra o princípio da gestão democrática da cidade. Em Curitiba, esta não foi a primeira experiência de envolvimento comunitário nas questões urbanas. O novo zoneamento da cidade, que entrou em vigor em 2000 foi debatido com a população.

O Estatuto criou mecanismos de gestão urbana que são adotadas há vários anos em

Curitiba, mas, segundo determinações do próprio Estatuto, foi necessário incorporá-los ao Plano Diretor. Alguns deles, como a transferência de potencial construtivo, solo criado, operações urbanas consorciadas e estudo de impacto de vizinhança existiam em leis isoladas.

Três especialistas em direito urbanístico, da USP e da PUC São Paulo, prestaram consultoria à Prefeitura para realizar as adaptações.

6. CONCLUSÕES

A Propriedade cumpre os aspectos relacionados a Função Sócio Ambiental na Cidade de Curitiba.

Após 30 anos da implantação do primeiro parque urbano concebido também com esta função identificamos a situação positiva em que se encontra a gestão da cidade no tocante ao controle das questões ambientais.

A opção, com visão estratégica, de criar reservas de verde, em parques e bosques que unem as funções de preservação ambiental, saneamento e lazer cultural é eficiente e sugerimos a ampliação dos serviços..

O Estatuto criou mecanismos de gestão urbana que são adotadas há vários anos em Curitiba, mas, segundo determinações do próprio Estatuto, foi necessário incorporá-los ao Plano Diretor.

Os parques foram uma solução natural para o problema das enchentes em Curitiba. Além de ajudarem a preservar o meio ambiente sem interferir nas condições de impermeabilização dos solos.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Júlia Falivene. Metrôpoles, Cidadania e Qualidade de Vida. 10ª ed. São Paulo. Moderna. 2003
- BLANC, Priscila Ferreira. Plano Diretor Urbano & Função Social da Propriedade. Curitiba: Juruá, 2004.
- BRASIL. República Federativa. Constituição Federal de 05 de outubro de 1988.
- BRASIL. República Federativa. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.
- COMEC – Coordenadoria da Região Metropolitana de Curitiba. Plano Diretor – Critérios para Elaboração / Região Metropolitana de Curitiba. Curitiba: COMEC, 2002.
- COULANGES, Fustel de. A cidade antiga. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- DALLARI, Adilson Abreu e FIGUEIREDO, Lúcia Valle (coords.). Temas de direito urbanístico – 2. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.
- DI SARNO, Daniela Campos Libório. Elementos de direito urbanístico. Barueri: Manole, 2004.
- FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia (coords.). A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano, Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2003.)
- FERRARI, Célson. Curso de planejamento municipal integrado – urbanismo. São Paulo: Pioneira, 1986.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Estatuto da cidade comentado: Lei 10.257/2001 – Lei do Meio Ambiente Artificial. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- LEAL, Rogério Gesta. A função social da propriedade e da cidade no Brasil. Aspectos Jurídicos e Políticos. Porto Alegre: Livraria do Advogado; Santa Cruz do Sul, RS: EDUNISC, 1998.
- MACHADO, Nilson José. Cidadania e Educação, Série Ensaios Transversais. São Paulo, Escrituras Editora, 2004
- MATTOS, Liana Portilho. A efetividade da função social da propriedade urbana à luz do estatuto da cidade. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2003.
- _____. (Org.) Estatuto da Cidade Comentado. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

MORAES, José Diniz de. A função social da propriedade e a constituição federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 1999.

MUKAI, Toshio. Direito urbano-ambiental brasileiro. São Paulo: Dialética, 2002.

PÓLIS, Instituto. Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Câmara dos Deputados – Centro de Documentação e Informação – Coordenação de Publicações. Brasília, 2001.

RIBEIRO, Luiz Cezar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Org). Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Terra. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

ROLNICK, Raquel. Plano diretor e função social da propriedade. In: SEMINÁRIO ESTATUTO DA CIDADE – O COMPROMISSO COM O ESPAÇO URBANIZADO. Curitiba: IPARDES, 1993.

SAULE Junior, Nelson. Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997.

SILVA, José Afonso da. Direito urbanístico brasileiro. São Paulo: Malheiros, 2000.

Pesquisas Internet;

www.bcb.gov.br

www.indymedia.org/

www.ipardes.org.br

www.curitiba.pr.gov.br/

www.unilivre.org.br/centro/experiencia/

www.revistacidadesdobrasil.com.br

www.ippur.ufrj.br

www.ippuc.org.br