

Cadernos Metr p les – n. 12 – 20.semestre de 2004 –p. 9 a 26

Estatuto da Cidade:fun o social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre popula o urbana e espa o¹

Arlete Moys s Rodrigues ²

Resumo:

Resumo: Este texto apresenta os instrumentos contidos na Lei 10.257/01- Estatuto da Cidade. Aponta algumas das contradi es, conflitos, perman ncias, mudan as no Estatuto da Cidade, em rela o   quest o fundi ria urbana,  s atribui es da uni o, estados e munic pios, planejamento urbano e participa o social. Reflete sobre a aus ncia da dimens o espacial para a aplica o dos instrumentos nas  reas urbanas de mais de quatro mil munic pios, regi es metropolitanas e aglomera es urbanas. Apresenta a concentra o da popula o urbana em cerca de mil munic pios como medida para elabora o do Plano Diretor. Faz algumas indaga es sobre o munic pio ser a unidade de planejamento em contraposi o   sua possibilidade de atua o estar restrita  s  reas urbanas. Pressup e a potencialidade da aplica o dos instrumentos do Estatuto, em especial, sobre a fun o social da propriedade e da cidade, a gest o coletiva e a participa o, como virtualidade para a constru o da Utopia pelo Direito   Cidade.

Palavras Chaves: Estatuto da Cidade, Fun o Social da Cidade, Direito   Cidade, Plano Diretor, Reforma Urbana.

Abstrat:

This text presents some instruments and elements of the City Statute (Law 10.257/01). Points some contradictions, conflicts, and changes on the City Statute, in relation to fundiary urban questions, to attributes of union, states and cities, urban planning and social participation. Reflects about the spacial dimension for applications of these instruments. Presents the population concentration of 1.000 cities as a measure for director plan elaboration. Makes a few question about the "city as planning unit". Reflects about the power of the City Statute, about the social function of property and city and about the popular participation as a condition to achieve Cities Right.

Key Words – City Statute (Law 10.257/01), Urbana Planning, Urban Reforms, Cities Right, social function of property and city

I- Introdu o

Os desafios para construir premissas, concep es e objetivos para uma cidade com justi a social, democr tica na defini o de metas, empreendimentos, acesso universal aos bens, equipamentos, servi os para todos s o de grande magnitude. A maior parte da popula o mundial vive atualmente em vilas, cidades, povoados mas n o

¹ - Texto apresentado na Mesa Redonda: O Direito   Cidade na 7^a. semana de ci ncias sociais: As encruzilhadas do presente.

² - Prof^a.Livre Docente – UNICAMP – e-mail amoyeses@terra.com.br

tem acesso aos bens e serviços produzidos, ao uso do espaço público, ao ambiente saudável, à moradia digna, à infra-estrutura e equipamentos de serviços públicos, à igualdade e ao respeito à diferença.

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

O Estatuto da Cidade *“estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”*(Cap. I, art. 1º, par. Único).Dispõe que *“a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno funcionamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana...”*.(art.2º).

Há vários textos, livros, debates sobre a importância do Estatuto da Cidade e da aplicação de seus instrumentos.³ Este texto tem o objetivo de apresentar algumas controvérsias, contradições, conflitos e virtualidades da Lei 10.257/01 para a conquista do Direito à Cidade.

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

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

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

³ A maior parte da bibliografia é de juristas, planejadores urbanos, urbanistas. Poucos geógrafos, sociólogos, têm publicações sobre o tema embora a participação dos cientistas sociais no debate seja intensa.

Constava do projeto de Lei, aprovado na Câmara e no Senado, o direito de usucapião urbano em terras públicas. Estes artigos foram vetados pelo governo federal e dada a ação dos movimentos sociais, foram posteriormente publicados como Medida Provisória. Os vetos a esses artigos mostram que o governo federal da época pretendia eximir-se de sua responsabilidade em relação ao direito de moradia⁴, apesar de ter assinado a Agenda Habitat II e de constar da Constituição Brasileira, artigo 6, a moradia como direito fundamental, digna da pessoa humana.

Uma lei não garante, como afirmam os participantes dos movimentos de reforma urbana, o Direito à Cidade⁵ mas é importante para sua construção⁶.

II- A Função Social da Cidade - Novas e Velhas Significações.

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

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

O Estatuto inova ao reconhecer a cidade real, a necessidade de legitimar, legalizar as áreas ocupadas por moradia⁷. Estabelece novos critérios para parcelamento do solo, inclui a obrigatoriedade de participação da sociedade civil na elaboração do Plano Diretor

⁴ - Medida Provisória nº 2.220 de setembro de 2001.

⁵ - Os movimentos pela reforma urbana mundial têm debatido estas questões. Nos termos da Carta Mundial Pelo Direito à Cidade, busca-se garantir a contínua participação da sociedade e a necessidade do Direito à Cidade compreender o Direito à Vida Digna.

⁶ A criação do Ministério das Cidades, as conferências municipais, estaduais e a nacional que debateram propostas de Política Urbana Nacional, atribuições e competências do Conselho das Cidades, a eleição dos conselheiros, em 2003, a posse dos conselheiros em 2004 e finalmente a aprovação pela Câmara do PL 2.710/92, do Fundo e o Conselho Nacional de Habitação de Interesse Social mostram que é fundamental a participação social- Sobre as Conferências, veja-se Rodrigues, Arlete Moysés – 2004.

⁷ - Cap.II as Seções: II - parcelamento, edificação ou utilização compulsórias; III - IPTU progressivo no tempo; IV -desapropriação com pagamento de títulos de dívida pública; V- Usucapião especial de imóvel urbano nas propriedades particulares; VII- o direito de preempção.

Municipal, tido como propulsor de gestão coletiva⁸. Considera o Município como unidade de planejamento do seu espaço territorial.

Mantêm-se, no Estatuto, as normas capitalistas da propriedade da terra urbana (edificadas ou não), a renda individual obtida na produção social da cidade⁹.

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

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

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

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

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

“a teoria que se poderia chamar legitimamente de” urbanismo “, que se reuniria às significações da velha prática chamada ‘habitar’ (isto é, humano), que acrescentaria a

⁸ -A gestão coletiva da Cidade é explicitada no Cap. I que expõe as diretrizes, Gerais, no Cap. II nas seções XII, Cap. III – sobre o Plano diretor e no Cap. VI.

⁹ - Reafirmam a propriedade privada, no Cap. II as seções VII, IX, X, XI, permitindo ao mesmo tempo novas formas de uso e parcerias entre o poder público e a iniciativa privada.

esses fatos parciais uma teoria geral dos **tempos-espacos** urbanos, que indicaria uma nova prática decorrente dessa elaboração, este urbanismo só existe virtualmente” (Lefbvre, 1969 p. 102-grifos no original).

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

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

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

A virtualidade dos instrumentos do Estatuto pode constituir “espacos de esperança” como expõe Harvey (2003), pois como diz Soares (2003), o Estatuto indica um Utopismo Espacial e uma Utopia do Processo Social que “*tem em seu escopo um Projeto Utópico de Cidade Igualitária, de cidade ideal..*” (p.3 grifos no original).

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

“O Estatuto da Cidade pode ser entendido como uma **Utopia de Processo Social** pois é o resultado de um longo processo de lutas e negociações, de pressões da sociedade civil organizada e dos movimentos sociais e que condensa e sintetiza uma diversidade de idéias, ideologias e projetos coletivos de sociedade” (p. 3 e 4 grifos no original).

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

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

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

Apesar de algumas idéias utópicas serem eventualmente realizadas, não é da natureza da Utopia ser realizada(...). O que é importante nela não é o que diz sobre

o futuro, mas a arqueologia virtual que a torna possível. (...) Trata-se, também, de viver a fronteira da sociabilidade como forma de sociabilidade “(1995:323, 325-grifos nossos)”.

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

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

III- Função Social da Cidade – Aplicabilidade dos Instrumentos do Estatuto

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

III.1- Os Municípios e a Aplicação dos Instrumentos do Estatuto

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

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

Vários autores afirmam que a gestão coletiva, nos limites do local¹⁰, propicia maior efetivação da democracia direta. Mas na atual globalização da economia, da mobilidade e na ênfase dos meios de comunicação midiáticos, o local não apresenta uma resposta satisfatória para considerar a diversidade, as diferenças, a multiplicidade das escalas e de organização comunitária e de compreensão da dinâmica global.

Há também a necessidade de analisar as formas utilizadas para delimitação de áreas urbanas. Quando ocorre criação de um município define-se a área urbana como aquele onde se situa a sede de poder municipal¹¹. A expansão horizontal das áreas urbanas municipais pode estar vinculada à alteração real de uso e das atividades exercidas mas também pode estar relacionada a interesses de aumento da arrecadação do Imposto Territorial Urbano e/ou a especuladores imobiliários que atuam nas câmaras municipais para ampliar a área urbana visando uma valorização futura de suas terras.¹²

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

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

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

¹⁰ - Local aqui compreendido como o limite de uma área administrativa: o município. A afirmação de que o local privilegia a democracia direta e o atendimento das necessidades da população é analisada e contestada por Bourdin, A. 2001.

¹¹ - A definição inicial da cidade (área urbana) é regida pelo Decreto 311 de 1938, que além disso definiu o porte da área urbana para criação de municípios. A Constituição de 1967 e 1988 alteraram o porte da área urbana para a criação de novos municípios. Do decreto 311 mantém-se, contudo, a denominação de cidade para o local da sede municipal.

¹² - A terra urbana adquire maior preço do que a terra rural e o parcelamento do solo é diferente.

O Estatuto obriga que os Planos Diretores abranjam a extensão territorial dos municípios e, ao mesmo tempo, utiliza como critério não os municípios, mas a população urbana lembrando que o Plano Diretor é obrigatório para a extensão territorial dos municípios que têm população urbana superior a 20 mil habitantes. Na realidade a referência é tanto a população total dos municípios¹³, como a moradora nas cidades¹⁴.

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

Do ponto de vista da população urbana, ressalte-se que mais de 4.000 (quatro mil) municípios¹⁵, têm menos de 20 mil habitantes, ou seja, a população urbana encontra-se concentrada em pouco mais de mil municípios. A obrigatoriedade do plano diretor para municípios com população urbana acima de 20 mil habitantes mostra que o Estatuto reconhece as características do processo de urbanização. Pouco mais de 27% do número de municípios concentra 80,31% da população urbana. Do ponto de vista da população significa que a maior parte da população urbana poderá ser, pelo menos teoricamente, beneficiada do cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

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

Os municípios com menos de 20 mil habitantes representam 72,96% dos municípios brasileiros, embora abriguem apenas 19,69% da população urbana. Não têm obrigação de fazer cumprir a função social da propriedade.¹⁶ Estão isentos de aplicar os instrumentos do Estatuto da Cidade o que significa exclusão da população moradora nesses municípios de participar do planejamento como processo e da possibilidade, mesmo que virtual, da Utopia do Direito à Cidade.

¹³ Cap. I art.2º, IV e VII, Cap. III art.40 parágrafo 2.

¹⁴ Cap. III – artigo 41.

¹⁵ -Sistema Nacional de Informações Urbanas – Ministério das Cidades.

¹⁶ - Um levantamento da área desses municípios pode dar uma idéia da possibilidade ou não de considerar o Estatuto como utopia espacial.

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

III.2 – As regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e micro-regiões.

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

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

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

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

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

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

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

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

IV- O Intra-urbano e a Função Social da Propriedade.

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

Há ainda ausência de critérios básicos para definir quando uma propriedade urbana está aguardando valorização futura, para averiguar se está cumprindo a função social e aplicar os instrumentos do Estatuto¹⁷.

No caso das propriedades rurais, como mostra Bitoun, a função social da propriedade rural, *“definida na Constituição e em outras leis referentes à política agrícola e de meio ambiente a função social da propriedade rural embasa ações de desapropriação e outras visando o cumprimento desta função”* (p.6), o que não ocorre com relação à função social da propriedade urbana.

¹⁷ -Cada município deverá elaborar lei específica em relação à subutilização e à não utilização.

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

Nas áreas urbanas, a Constituição de 1988, artigos 182 e 183, remeteu aos Planos Diretores a definição e localização das propriedades que não cumprem sua função social. O Estatuto da Cidade reproduz a denominação de não edificação, subutilização ou não utilização mas também não propicia definição de critérios objetivos.

Falta base conceitual ou parâmetros indicativos para limitar a especulação. Se há um potencial de transformação do planejamento, este é ainda pré-virtual no que se refere à função social da propriedade urbana. Para definir critérios é necessário pensar em censos, levantamentos de dados do intraurbano. Com dados gerais é difícil identificar quais imóveis urbanos são subutilizados. Grandes glebas vazias, edifícios inteiramente desocupados, unidades fabris, galpões desativados podem ser identificados. Mas, numa gleba com ocupação parcial, averiguar quais terrenos foram deixados propositalmente vazios, ou em edifícios, quais estão aguardando valorização têm se mostrado uma tarefa difícil.¹⁸ Sem pesquisa de campo, sem dados do intra-urbano, sem levantamento da propriedade dos imóveis, sem a definição de critérios sobre subutilização de imóveis, não é possível avaliar quando cumprem a sua função social.

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

Desse modo, o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e posterior desapropriação com títulos de dívida pública estão ainda restritos a grandes extensões e/ou a edifícios totalmente vagos. Para superar esses

¹⁸ Na elaboração do Plano Diretor de Santo André, várias possibilidades foram aventadas para elaborar critérios com dados indiretos e verificou-se que o instrumento mais eficaz é levantamento e pesquisa de campo. Na esfera nacional pode-se criar parâmetros e financiamento de pesquisa; na esfera municipal o levantamento dos dados e a adequação às leis de uso de solo local.

limites é indispensável que sejam elaborados parâmetros para analisar a improdutividade ou subutilização, senão a virtualidade ao Direito à Cidade continuará sempre pré-virtual.

5- Estudo de Impacto de Vizinhança - Gestão Democrática

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

Se os empreendimentos públicos ou privados fossem submetidos à apreciação dos cidadãos, em audiências públicas, poder-se-ia ter melhores elementos para pensar a função social da cidade visando a reprodução da vida.¹⁹

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

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

V-Considerações Finais

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

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

A Utopia do Direito à Cidade impõe que o urbano seja compreendido como modo de vida e que, além da dinâmica do uso do solo, outras dinâmicas entre as quais as

¹⁹ - Empreendimentos como as Operações Urbanas Consorciadas (previstas no Estatuto) deveriam ser objeto de estudos de impacto de vizinhança, pois os estudos realizados por Carlos, Ana Fani -2001, e Fix, Mariana - 2001 mostram as alterações na vida cotidiana.

culturais, as questões de gênero, de etnia, do trabalho e suas relações, do uso do espaço público, da apropriação e uso do espaço coletivo, da segurança de vida, enfim, a Utopia do Direito à Cidade deve garantir a reprodução da vida. A Carta Mundial pelo Direito à Cidade, elaborada pelos movimentos sociais do mundo, extrapola a noção restrita de uso do solo, âmbito de uma legislação específica.

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

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

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

Bibliografia

- Ascher**, François (1995). *Métapolis – ou l’Avenir des Villes* – Edition Odile Jacob –Paris-França-
Edition Odile Jacob.
- Bitoun**, Jan (2003). “Considerações sobre o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade” -texto
apresentado no seminário – Estatuto da Cidade e Planos Diretores na Região Metropolitana de
Recife- Fórum Estadual da Reforma Urbana- Recife-PE- mimeo.
- Bourdin**, Alain (2001) – A questão Local – DP&A Editora – Rio de Janeiro – RJ.
- Carlos**, Ana Fani Alessandri (2001) – “Espaço-Tempo na Metrópole - A fragmentação da vida
cotidiana” – Editora Contexto – São Paulo- São Paulo
- Fix**, Mariana (2001). “Os parceiros da Exclusão – Duas histórias da construção de uma “nova
cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espraiada – Boitempo Editorial – SP-SP
- Harvey**, David (2003). *Espacios de Esperanza* (Colección Cuestiones de Antagonismo). Akal
Madrid- Espanha.
- Lefbvre**, Henri (1969). “O Direito à Cidade “ – Editora Documentos – São Paulo- São Paulo
(1976) “Espacio Y Política” – Edições Península –Provenza – Barcelona
- Koga**, Dirce (2003). *Medidas de Cidades: entre territórios de vida e territórios vividos* – Cortez
Editora – São Paulo – São Paulo
- Mattos**, Liana Portilho (org). (2002). - Estatuto da Cidade Comentado Editora Mandamento-Belo
Horizonte- Minas Gerais
- Moura**, Rosa (2002). “Laguna Institucional da Metropolização: considerações sobre a região Sul “
in *Cadernos Metrópole : desigualdade e governança* – nº 8 – 2º sem.2002–Ed. PUC-SP
- Moura**, Rosa e **Firkovski**, O. L.C (2001). “Metrópoles e Regiões Metropolitanas : o que isso tem
em comum? Anais do IV Encontro Nacional da ANPUR – Rio de Janeiro- p.104-114.
- Osório**, Letícia Marques (org.) (2002). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas
para as Cidades Brasileiras* – Edit. Sergio Fabris- Porto Alegre-RS
- Ribeiro**, Luiz César de Queiroz – org. 2000 – *O Futuro das Metrôpoles: Desigualdades e
Governabilidade* – Editora Revan –Rio de Janeiro – Rio de Janeiro - Fase -
- Rodrigues**, Arlete Moysés (2004). “O Governo Lula e as Cidades – Revista Ciência Geográfica –
Ensino, Pesquisa e Método –Ano X- Vol. XI – julho/2004 - AGB-Seção Bauru
(2003). “Estatuto da Cidade:Reforma Urbana e moradia- [Www.cibergeo.org/agbnacional](http://www.cibergeo.org/agbnacional).
(2001).“O Estatuto da Cidade” setembro—www.cibergeo.org/agbnacional
- (2002)- “A Re(construção) de cidades e sua perspectiva socio-ambiental e educacional para
sociedades sustentáveis” www.cibergeo.org/agbnacional – março a maio.
- Santos**, Boaventura de Sousa (1995) “Pela mão de Alice – O Social e o Político na pós
Modernidade – Editora Cortez – São Paulo – São Paulo
- Sassen**, Saskia – 1991- *The Global City* –Princeton University Press-
- Soares**, Paulo Roberto Rodrigues (2003). “O Estatuto da Cidade e os Espaços de Esperança” -
texto apresentado na XXIII- AGB- Porto Alegre – XXIII Encontro da AGB