

ESTATUTO DA CIDADE: GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ESPAÇO URBANO



Sandra Medina Benini ¹

BENINI, S. M. *Estatuto da cidade: gestão democrática no espaço urbano*. Revista Assentamentos Humanos, Marília, v8, nº1, p55-62, 2008

RESUMO

O presente artigo propõe uma análise de como o Estatuto da Cidade viabilizou a participação popular na tomada de decisão sobre matéria urbanística. A Constituição Federal de 1988 trata da Política Urbana nos artigos 182 e 183, sendo que a Lei Federal nº 10.257 de 2001, denominada Estatuto da Cidade regulamentou esta matéria da Carta Magna. Porém, a grande inovação desta Lei foi de assegurar a participação dos atores sociais na tomada de decisão sobre o espaço urbano. No Estatuto da Cidade foram definidas quais são as ferramentas que o Poder Público, especialmente o Município, deve utilizar para enfrentar os problemas de desigualdade social e territorial nas cidades, sendo que a efetivação desse diploma jurídico se dá através do Plano Diretor. Para o desenvolvimento metodológico deste trabalho, utilizou-se pesquisa qualitativa, através de uma bibliografia específica visando à compreensão de forma interdisciplinar de conceitos, conteúdos e parâmetros,

-
1. Mestrando em Geografia (FTC/UNESP), Especialista em Administração Ambiental (FACCAT-SP), Engenheira de Segurança do Trabalho (UNILINS-SP), Arquiteta e Urbanista (UNIMAR-SP) e Bacharel em Direito (FADAP-SP)



frente a novas perspectivas socioeconômicas dos aglomerados urbanos.

PALAVRAS-CHAVE - Participação Popular. Política Urbana. Planejamento Urbano.

ABSTRACT

This article presents an analysis of how the Estatuto da Cidade included the population in participation of decision making on urban issues and urban planning. The Federal Constitution of 1988 addresses urban politics in articles 182 and 183. Federal Law number 10.257 of 2001, named Estatuto da Cidade, implemented these articles. Through these articles, a huge change in the application of this law was made to ensure the participation of the population in the decision making on urban issues and urban planning. The Estatuto da Cidade defined which tools the government, specifically the city government, should use to confront problems of social inequality and territorial inequality. Qualitative research was used for the methodological development of this work, through a bibliography showing an interdisciplinary understanding of concepts, contents and parameters, facing new socioeconomic perspectives of combined urban issues.

KEY WORDS - Population Participation. Urban Politics. Urban Planning

1 INTRODUÇÃO

Segundo o último Censo do IBGE (2000), o Brasil é um país essencialmente urbano. De 1991 até 2000 a

porcentagem de brasileiros vivendo em áreas urbanas aumentou de 75,6% para 81,2%. A maioria destas pessoas mora na região Sudeste (90,5%). Na área rural, o número de residente vem diminuindo a cada censo. Em agosto de 2000, apenas 31.385.211 pessoas viviam no campo, metade deste contingente encontrava-se no Nordeste (46,4%). Nesse mesmo período, foram constituídos 1.516 novos municípios no território brasileiro.

A expansão demográfica, sobretudo nos países mais pobres como o Brasil, concorrem com a falta de um planejamento urbano dos Municípios. O "êxodo rural e a concentração desordenada nas cidades intensificaram-se nas últimas décadas, o que tem provocado problemas extremamente graves". (MAZZILLI, 2004, P.580).

Quando nos remetemos aos problemas urbanos, devemos compreender que não atingem todo o tecido urbano, eles são localizados em dada região, pois estes estão estritamente relacionados com um contexto econômico da população. No geral, as classes sociais (média e alta) residem em áreas de topografia elevada, com boa infraestrutura urbana e social, enquanto a classe de baixa renda ocupa regiões periféricas, com desvalorização imobiliária, como aquelas: nas proximidades dos leitos de córregos urbanos onde estão sujeitas as inundações; áreas com carência de infra-estrutura básica; áreas de risco pelo solo erosivo e a ausência de cobertura vegetal; e, bairros ao lado de parques industriais, onde a população está exposta a condições insalubres e de risco.

A produção do ambiente construído, fica portanto, seriamente influenciada pela localização dos diversos grupos sociais na cidade, assim como pela



capacidade diferencial de influenciar as ações do Estado. (MARQUES, 2001, p. 11)

Diante desse cenário social, é comum identificarmos nos aglomerados urbanos a consolidação de Movimentos Populares de Bairros oriundos regiões periféricas (ocupada pela população de baixa renda) das cidades. A participação desses atores sociais é tida como condição fundamental para a diminuição das desigualdades, já que protestam "contra a falta de assistência do Estado aos seus bairros e exigem que lhes ofereça os serviços de consumo coletivo a que têm direito." (AMMANN, 1991, p.121).

Os Movimentos urbanos, enquanto manifestações coletivas das classes subalternas em torno da problemática urbana, relativas ao uso, à distribuição e à apropriação do solo urbano, aos serviços e equipamentos coletivos de consumo, tem merecido maior atenção dos estudos, não só por serem, quantitativamente mais numerosos, mas por lhes atribuírem peso político significativo as transformações sociais. (GOHN, 1991, p. 9 apud ABREU, 1995, p. 128)

Os movimentos sociais urbanos têm caráter reivindicatório e questionam o desempenho institucional do Estado ao buscar políticas públicas maximizadoras do bem-estar, objetivando a qualidade de vida em seu bairro.

Todavia, esses movimentos enfrentam desafios, visto que uma parcela significativa das comunidades envolvidas se mantém indiferente a questões de ordem pública, "focando sua atenção e seu interesse exclusivamente sobre si mesmo, e sobre suas famílias, como apêndice sobre si mesmo" (MILL, 1963, p. 230 apud PATEMAN, 1992, p. 43).

Essa apatia faz parte de uma grande parcela da população que permanece alienada ao contexto político que foi instrumentalizado pelo Estado.

A participação da população, mesmo nos dias atuais, constitui um sistema frágil e ainda em construção, pois há necessidade que se desenvolva efetivamente a institucionalização dos procedimentos e a ampliação da participação popular, sendo que para isso devem ser viabilizados todos os canais de participação da população na tomada de decisão do Estado (DAHL, 1997).

Para que a ordem política tenha o caráter democrático, é primordial que haja: uma "composição" da agenda, onde a população possa decidir sobre temas que serão objetos de deliberação do Estado; ("decisão") possibilitando à participação da população, no estágio decisivo, e que assegure a cada cidadão, a igualdade de expressão e escolha; e, a percepção da capacidade intelectual do indivíduo de fazer determinadas escolhas. Robert Dahl esclarece que

cada cidadão deve ter oportunidades adequadas e iguais para descobrir e validar (dentro do tempo permitido pela necessidade de uma decisão) a escolha sobre a matéria a ser decidida que melhor serviria aos interesses dos cidadãos. (1989, p. 112 apud RODRIGUES, 1999, p.101)

Seja através de audiências públicas, plebiscitos, abaixo-assinados, ações populares, projetos de lei de iniciativa popular, enfim, todo tipo de manifestação da vontade da população podem ser utilizadas, devendo o Poder Público Municipal ficar atento às demandas populares, atendendo as reivindicações da forma mais democrática possível.



2 ESTATUTO DA CIDADE

No dia 30 de novembro de 1964, o Presidente da República João Goulart, após aprovação pelo Congresso Nacional, sancionou a Lei nº 4.504, que tratava do Estatuto da Terra, entretanto este instrumento jurídico só regulamentava matéria agrária, sendo omissivo na questão urbana.

A Constituição Federal de 1988 inovou ao reservar um capítulo às questões do desenvolvimento urbano. Em dois artigos (art.182 e art. 183), os autores do Texto Constitucional colocaram no papel os primeiros tópicos legais de uma política administrativa democrática.

A Constituição Federal estabelece no art. 182 que cabe ao Poder Público municipal "a execução da política de desenvolvimento que abre campo para que o Estado assuma a função de ditar diretrizes para o desenvolvimento urbano" (BASTOS, 2000, p. 463).

Entretanto, o planejamento urbano pode ser efetivado através do Plano Diretor, sendo que esse instrumento jurídico é obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, conforme a previsão legal no artigo 182, § 1º, da Constituição Federal de 1988.

§ 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.

Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, por força do seu artigo inaugural, vêm efetivando esse Preceito Constitucional.

Art. 1º Na execução da política urbana,

de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada 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 do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

O Estatuto da Cidade define quais são os instrumentos jurídicos que o Poder Público, especialmente o Município, "deve utilizar para enfrentar os problemas de desigualdade social e territorial nas cidades" (SAULE JÚNIOR, 2005), como também, "é um instrumento na tutela do meio ambiente urbano, na medida em que estabelece uma série de diretrizes e mecanismos de planejamento urbano" (VIANNA, 2004, p. 22). Todavia se o Estatuto da Cidade é uma "caixa de ferramentas" à disposição dos municípios para promover a ordem pública, interesse social e a preservação ambiental, a "chave" para abri-lo, na metáfora de Raquel Rolnik, é o "Plano Diretor". (ROLNIK, 1997)

3 PLANO DIRETOR

Antes do Estatuto da Cidade, já havia previsão legal do Plano Diretor em leis ordinárias. O Código Florestal, Lei nº 4.771/65 que foi alterada pela Lei nº 7.803/89 é um exemplo, pois determinou a inclusão no Plano Diretor das áreas de preservação permanente de florestas e demais formas de vegetação natural (Art. 2º, parágrafo único). Como Também a lei de Parcelamento de Solo nº 6.766/79, alterada pela Lei de nº 9.785/99, que especificam quais



são os objetos do Plano Diretor.

A Constituição Federal estabelece no art. 182 que “cabe ao Poder Público municipal a execução da política de desenvolvimento que abre campo para que o Estado assumira a função de ditar diretrizes para o desenvolvimento urbano” (BASTOS, 2000, p. 463) que complementou no § 1º deste mesmo artigo que município deve

promover, no que couber, o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. Sendo que o plano urbanístico (Plano Diretor) será obrigado para municípios com mais de vinte mil habitantes (SILVA, 2002, p. 624).

Já a Medida Provisória nº 2.166-67/2001 exigiu a existência de Plano Diretor como condição prévia para supressão da vegetação de preservação permanente (art. 4º, § 2º) e previu que a localização da reserva legal da vegetação para as áreas que não são de preservação permanente (art. 16, § 4º).

O Plano Diretor foi normalizado pela ABNT através da NBR 12.267 de 1992 que define os conteúdos que Plano Diretor deve contemplar.

4.2 Diretrizes do Plano Diretor

4.2.1 As diretrizes devem abranger pelo menos os aspectos relativos ao tipo e intensidade do uso do solo, ao sistema viário e respectivos padrões, à infra-estrutura e aos equipamentos sociais e serviços urbanos, tendo em vista o atendimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade.

4.2.2 As diretrizes devem explicitar o (s) horizonte (s) de sua vigência, bem como conter claramente os critérios

de seu estabelecimento.

4.2.3 As exigências de ordenação da cidade incluem parâmetros para urbanização, parcelamento, uso e ocupação do solo e para a utilização e preservação ambiental e de recursos naturais.

4.2.4 A intensidade do uso do solo refere-se tanto à ocupação, quanto ao aproveitamento dos lotes, especificando distintos indicadores.

4.2.5 O sistema viário deve abranger a hierarquização e padrões das vias interurbanas e urbanas e sua expansão.

4.2.6 A infra-estrutura urbana inclui os sistemas de saneamento básico e drenagem, energia e iluminação pública, comunicações e sistema viário, prevendo a manutenção e a expansão das diversas instalações e sua interferência na ordenação do espaço.

4.2.7 Os equipamentos sociais e serviços urbanos relacionam-se com a programação de atendimento à população, considerando sua distribuição no território e condições de acessibilidade, nos setores de saúde, habitação de interesse social, educação, lazer, atividades comunitárias e outros, cuja localização prende-se às diretrizes gerais de uso e ocupação do solo.

4.2.8 Os serviços urbanos incluem limpeza pública, transporte coletivo, defesa civil e segurança pública, prevenção e combate aos incêndios e assistência social. As diretrizes respectivas referem-se à localização dos equipamentos necessários ao desempenho de cada um desses serviços, bem como à programação da sua manutenção e extensão.

No Estatuto da Cidade, o Plano diretor “é tratado como tema central, ao contrário das leis anteriores, em que o assunto era periférico, regulado apenas na sua interface com outros temas” (PINTO, 2001, p. 417). Se o Estatuto da



Cidade traz instrumentos federais para ordenar as Políticas Urbanas, o Plano Diretor é o diploma municipal que efetivará esses instrumentos de forma adequada com a realidade de cada Município.

O artigo 41 do Estatuto da Cidade define quais os Municípios que são obrigados a ter um Plano Diretor:

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

- I – com mais de vinte mil habitantes;
- II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º. No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º. No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Na luz do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é um Instrumento Urbanístico da Municipalidade “com supremacia” sobre os outros diplomas, objetivando o bem a qualidade de vida dos municípios. (MEIRELLES, 1993, p. 393).

4 GESTÃO DEMOCRÁTICA

A gestão democrática é assegurada pelo inciso II do artigo 2º, Estatuto da Cidade, onde a população e associações representativas dos vários segmentos da comunidade acompanhe a formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Não se admite mais, em uma Administração Municipal, atos que sejam contrários aos interesses da sociedade organizada. Neste contexto proliferam-se os conselhos municipais (tutelares de infância e juventude, de meio ambiente, de educação, de saúde, de segurança, de transporte e outros), além de outras instâncias participativas, deliberando e levando proposições aos governos, demonstrando que a população está, cada vez mais, consciente de sua força e de que os governos precisam assumir as demandas ou agendas reclamadas pelos municípios, criando assim uma efetiva legitimidade social.

Para que o Município possa gerir o Plano Diretor, está previsto o princípio da participação, na qual cada indivíduo administre e aja no ambiente ao seu redor e com seus semelhantes procurando melhorar a qualidade de vida com equidade social.

Nesse sentido, é importante recuperar o disposto no § 3º do artigo 4º do Estatuto da Cidade, que garante a participação popular na aplicação dos instrumentos de política urbana “com a garantia da participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil”.

A elaboração, revisão, atualização do Plano Diretor deve contemplar a “participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais” (ROLNIK,



2005). O § 2º do artigo 40 estabelece que o Plano Diretor deve englobar o território do Município como um todo, assim devendo abranger tanto a zona urbana como a zona rural. Sendo que toda a matéria relacionada com o plano diretor deverá ter a participação da população da zona rural para que este diploma esteja pleno, no qual “padece de vício constitucional o Plano Diretor que se restringir apenas à zona urbana e de expansão urbana”. (ROLNIK, 2001, p. 48)

5 CONCLUSÃO

O Estatuto da Cidade, fruto de um longo trabalho de reinvidicação social pelo direito à cidade e pela reforma urbana, trouxe como norma àquilo que foi experimentado com sucesso em vários Municípios brasileiros: a gestão democrática participativa, na qual a população, por meio da sociedade organizada, associações de bairros e segmentos da economia local pode, por exemplo, manifestar-se no sentido de exigir do Poder Público, que suas reais necessidades, e não aceitar passivamente uma agenda tecnicista ou dissociada dos anseios populares.

REFERÊNCIAS

ABREU, Maria Marcial. Movimentos populares e classes subalternas – indicação teórica. In. **Revista de Política Pública**. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 1995, v. 1, n.1, jun/dez, p. 127 – 139.

AMMANN, Safira Bezerra. **Movimentos populares de bairro**: de frente para o

Estado, em busca do parlamento. São Paulo: Cortez, 1991.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2000, p. 463.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: atualizada pela Emenda Constitucional 45/2004. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

BRASIL. Lei Federal nº 10.257 (2001). **Estatuto da Cidade**. DOU 11.07.2001, ret. DOU 17.07.2001.

DAHL, Robert A. In. PACIORNIK, Mauro (trad.). **Poliarquia**: participação e oposição. São Paulo: Edusp, 1997.

MARQUES, Eduardo Cesar. Estado e espaço urbano: revisitando criticamente as explicações sobre a política urbana. In. **Revista de sociologia e política**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, n. 16, jun. 2001, p. 9-29.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 580.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1993, p. 393

PATERMAN, Carole. In. ROUANET, Luiz Paulo (trad.). **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PINTO, Vitor Carvalho. Regime Jurídico do Plano Diretor. In: **Temas de direito urbanístico 3**. Ministério público do Estado de São Paulo. São Paulo: Imprensa Oficial, 2001. p. 417.



RODRIGUES, Alberto Tosi. Democracia e mobilização social: participação autonomia e instituições políticas na transição brasileira. In. **Revista de sociologia e política**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, n. 12, jun. 1999, p. 99-119.

ROLNIK, Raquel. Planejamento Urbano nos Anos 90: Novas Perspectivas para Velhos Temas. RIBIERO; QUEIROZ, Luiz César; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves (Orgs.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 1997, p. 351-360.

_____. **Estatuto da cidade**: Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. [on-line] Disponível em <<http://www.estatutodacidade.org.br/estatuto/artigo1.html>>. Acesso em 23 de abril de 2005.

_____. (Coord.). **Estatuto da Cidade**: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicação, 2001, p. 48.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Estatuto da Cidade**: Instrumento de reforma Urbana. [on-line] Disponível em <<http://www.estatutodacidade.org.br/estatuto/artigos.shtml>>. Acesso em 20 de abril de 2005.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 624

VIANNA, José Ricardo Alvarez. **Responsabilidade Civil por Dano ao Meio Ambiente**. Curitiba: Juruá, 2004, p. 22.

