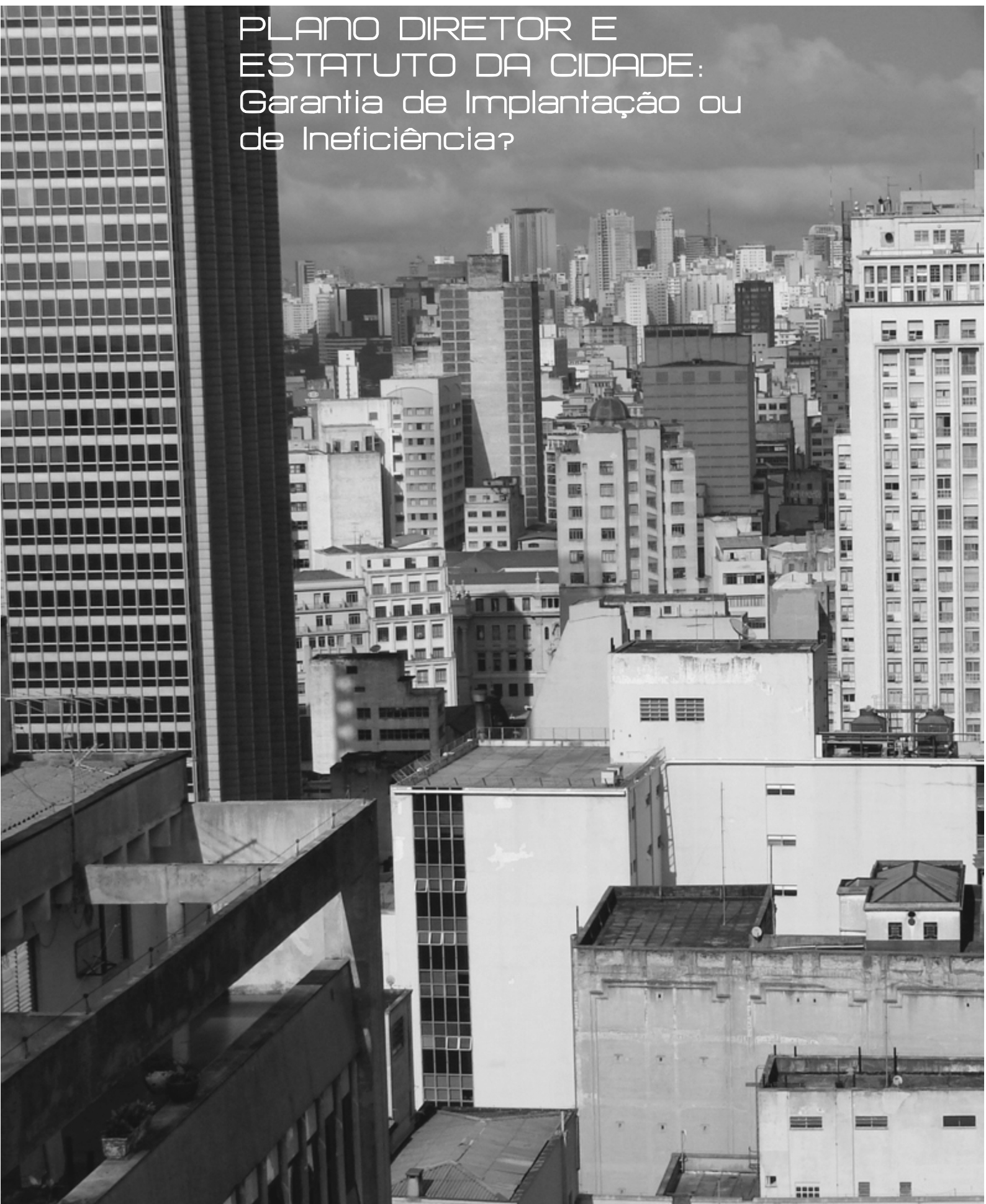


PLANO DIRETOR E ESTATUTO DA CIDADE: Garantia de Implantação ou de Ineficiência?



Roberto Schweigert

Mestre em Arquitetura e Urbanismo e atualmente, além de docência, cursa doutorado em Planejamento Urbano e Regional na USP - Universidade de São Paulo.



Pode-se dizer que no cenário brasileiro, o conceito de Plano Diretor, similar ao que se utiliza hoje, é empregado desde o ano de 1930 quando foi elaborado o Plano Agache¹ para a cidade do Rio de Janeiro. Entretanto, os Planos Diretores no Brasil só ganharam importância com a criação do SERFHAU² – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, em 1964, apesar do tema, internacionalmente, já vir sendo discutido há décadas. O motivo que explica esta tardia preocupação com o planejamento urbano, de acordo com Villaça³, está relacionado à transformação do Brasil de uma nação essencialmente agrícola, para um país industrializado: isso gerou um aumento da população residente em áreas urbanas, implicando em maior necessidade de serviços e infra-estrutura e, principalmente, habitações para alojar esses novos habitantes.

Entretanto, apesar dos planos do SERFHAU contarem com diagnósticos tecnicamente precisos, suas propostas se desvinculavam dos anseios da população e o aspecto participação da comunidade no planejamento não era nem cogitado. Desta forma, grande parte das regulamentações acabou não sendo seguida nem pelo poder público, nem pela população, que praticamente as desconhecia. É importante destacar, contudo, que se formou um conhecimento técnico imprescindível para a estruturação das administrações públicas. Essa prática efetivada pelo SERFHAU demarcou importantes avanços: desde a definição de um método suficientemente abrangente, capaz de identificar problemas e relacioná-los entre contextos específicos, até os parâmetros de identificação das intervenções urbanas necessárias e os critérios de avaliação das mesmas, procurando antever, sempre, os possíveis resultados. Esses planos idealistas e distanciados da realidade social e econômica acabaram sendo reduzidos a meros documentos e seu modelo de planejamento enfraqueceu devido a ingerências políticas de um lado, e de outro pela necessidade de acompanhar a transformação da sociedade que passava de um período de governo autoritário para a democracia. A abertura política iniciada a partir do ano de 1985 permitiu suscitar novos questionamentos, como a necessidade de participação da população nas decisões relacionadas ao futuro de suas cidades.



Fig. 1: Panorâmica do centro da cidade de São Paulo que apresenta taxa negativa de crescimento demográfico (Foto do autor).

¹ Produzido pelo urbanista francês Alfred Agache para a cidade do Rio de Janeiro.

² SERFHAU: instituído pela Lei Ordinária nº. 4.380 de 21/08/64, de acordo com seu Art. 55, alínea g, tinha, entre outras, a seguinte atribuição: prestar assistência técnica aos Estados e Municípios na elaboração dos planos diretores; extinto em 22.08.1975, todas as suas atribuições relativas ao planejamento passaram para o BNH – Banco Nacional de Habitação também já extinto.

³ VILLAÇA, Flávio. A Ilusão do Plano Diretor. http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf

Conforme previsto na Constituição Federal anterior.

⁵ Esta mudança de nível para entidade da Federação pode ser inferida nos artigos 1º e 18º da Constituição Brasileira de 1988.

⁶ FARAH, Marta Ferreira Santos & BARBOZA, Hélio Batista. Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania. Rio de Janeiro : FGV, 2001, p. 07.

⁷ CEPAM - FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. Plano Diretor Passo a Passo. São Paulo : Imprensa Oficial, 2005, p. 23-24.

⁸ Título III – “Da Organização do Estado”, capítulo IV – “Dos Municípios”, art. 29 e artigo 30, inciso VII, respectivamente.

⁹ Regulamentados pela Lei nº. 10.257 – Estatuto da Cidade.

¹⁰ Capítulo II do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira.

¹¹ Dispõe sobre todas as políticas de desenvolvimento urbano, prescrevendo que devem ser executadas através de normas gerais, expressas na forma de lei, e que tem por objeto “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

¹² Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

¹³ Este diploma legal está disposto e ordenado em cinco capítulos, que versam sobre: capítulo I – diretrizes gerais; capítulo II – instrumentos de política urbana; capítulo III – plano diretor; capítulo IV – gestão democrática da cidade; e capítulo V – disposições gerais.

¹ OLIVEIRA, Aluísio Pires de & CARVALHO, Paulo César P. Estatuto da Cidade: Anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001. Curitiba: Jurua, 2002, p. 185.

¹⁵ É o caso da Lei Orgânica Municipal.

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Até a promulgação da vigente Constituição Federal do Brasil em 1988, a maior parte dos municípios do país empregava a estrutura de leis orgânicas estaduais para dirigir a organização e gestão de suas administrações. Com a aprovação desta Constituição, os municípios foram equiparados ao mesmo status dos Estados e do Distrito Federal, tornando-se entes da Unidade Federativa.

Adquiriram, desta forma, autonomia para editar leis orgânicas próprias para definir a organização de seu território e “de meros executores de políticas formuladas e controladas financeiramente pelo governo federal”, conforme Farah & Barboza⁶ as administrações municipais “assumiram progressivamente novas funções e atribuições, passando a se responsabilizar pela formulação de políticas públicas nas mais diversas áreas”. Ao determinar estes novos limites da competência legislativa dos municípios, enquanto entidades da Federação, a Constituição reconheceu o “princípio da predominância do interesse” que, segundo CEPAM⁷, significa que “a União tratará das matérias e questões predominantes de interesse [...] nacional, enquanto os Estados cuidarão das matérias e questões predominantes de interesse regional, e aos municípios foram destinados os temas de interesse local”. Aos municípios ficou então assegurada a autonomia política, administrativa e financeira. Além de estabelecer que os municípios devam ser regidos⁸ por lei orgânica, a Constituição Federal de 1988 enuncia como competência dos Municípios “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Como orientador dessas disposições, acresce-se seus artigos 182 e 183⁹ relativos à Política Urbana¹⁰. O parágrafo 1º do artigo 182¹¹ dispõe precisamente sobre o Plano Diretor, tomando-o como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”.

A Constituição Federal estabelece, ainda, outros instrumentos que se articulam às diretrizes do Plano Diretor para resgatar sua perspectiva de um planejamento a longo prazo, dentre elas, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, buscando assegurar resoluções mais democráticas e, principalmente, continuidade de ações.

ESTATUTO DA CIDADE

Contudo só em 2001, com a sanção do Estatuto da Cidade¹² - Lei 10.257, é que os Planos Diretores passaram a ter claras todas as premissas¹³ que devem ser seguidas em seus dispositivos. Desta forma, tudo que se relacionar ao cumprimento do Estatuto da Cidade, estará automaticamente vinculado ao que disciplina o Plano Diretor. O Estatuto da Cidade, além de regulamentar o capítulo da Constituição Federal de 1988, relativo à Política Urbana, estabelece a “função social da propriedade”, que significa que “a propriedade deve ter um uso bom para toda a cidade, ou seja, uma função social”. Dentro de seu objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o Estatuto da Cidade inclui, também, a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

Mas as normas constantes do Estatuto da Cidade “são, em sua maioria, organizacionais, estabelecidas pelo legislador com o objetivo de criar, intencionalmente, fins e propósitos específicos que se reflitam numa melhoria da qualidade de vida, atendendo à função social das cidades”, conforme Oliveira & Carvalho¹, “todavia, normas outras, de naturezas diversas, do direito administrativo ao processual civil, estão presentes no Estatuto, sendo que grande parte dos institutos necessita de Lei Municipal¹⁵ para serem implementados”.



Fig. 2: Ocupações ilegais na periferia da cidade de São Paulo (Foto do autor).

¹⁶Referindo-se à integração vertical, que articula as três esferas governamentais, e à horizontal, referente aos setores político-administrativo, financeiro e econômico.

¹⁷TEIXEIRA, Denise Mendonça. Plano Diretor do Município de Ipiáu - BA: Limitações e Possibilidades. 2003. 170 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2003, p. 62.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos municípios brasileiros pode-se reconhecer que houve um retardamento na aplicação dos Planos Diretores porque o planejamento foi incentivado só na década de 1970, devido à situação insustentável que se estabeleceu nas maiores cidades que não eram capazes de atender os grandes contingentes de migrantes que deixavam as áreas rurais. Contudo, o que se constatava, primeiro, era que as propostas destes planos constituídos pelo SERFHAU ficavam desvinculadas das decisões e interesses dos poderes municipais; funcionavam, efetivamente, como instrumentos tecnocráticos com o fim de se obter financiamentos federais e até, internacionais, para a implementação das intervenções. E, segundo, na prática, apenas se executava o lado técnico; tanto a integração¹⁶– atribuição também do SERFHAU – como a execução dos planos, restringiram-se a letra da lei, conforme Teixeira¹⁷.

Já quanto ao objeto do atual Plano Diretor, por mais pormenorizados que sejam seus temas, enquanto lei, ele não pode ser específico, pois as leis tratam de casos hipotéticos, de forma generalista, no intuito de abranger o maior número de situações concretas possíveis. Nesse sentido, todos os assuntos do plano pressupõem diferentes interpretações. Por isso, são os atores sociais que acabam determinando e validando o que lhe convém: o que se pretende enfatizar é que o Plano Diretor legitima inúmeras prerrogativas que podem efetivar a transformação das práticas urbanísticas, mas só com a conscientização da população e a partir de suas exigências é que estas prerrogativas serão colocadas em prática. É o caso da satisfação da função social da propriedade urbana que, enquanto direito urbanístico, está atrelada ao cumprimento das diretrizes do Plano Diretor que, entre outros preceitos, a define; e que, em contrapartida, só é legítimo quando a cumpre.

Em suma, se o Estatuto da Cidade não é uma lei auto-aplicável e sua vigência plena está atrelada à inserção dos novos instrumentos que deverão estar contemplados nas diretrizes do Plano Diretor, como garantir sua aplicação⁹ O que parece é que estamos diante de um quadro tão repetido na realidade brasileira, em que se criam leis para encobrir e postergar o verdadeiro enfrentamento dos problemas.

BIBLIOGRAFIA:

- CEPAM - FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. Plano Diretor Passo a Passo. São Paulo: Imprensa Oficial, 2005.
- FARAH, Marta Ferreira Santos & BARBOZA, Hélio Batista. Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo: Malheiros Editores, 10ª Edição atualizada, 1998.
- MONTEIRO, Yara Darcy Police. Subsídios para a Elaboração do Plano Diretor, coordenado por Yara Darcy Police Monteiro, com a consultoria de Affonso Accorsi e Fernando Rezende da Silva. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1990.
- OLIVEIRA, Aluísio Pires de & CARVALHO, Paulo César P. Estatuto da Cidade: Anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001. Curitiba: Juruá, 2002.
- PEREIRA, Luis Portella. A Função da Propriedade Urbana. Porto Alegre: Síntese, 2003.
- ROLNIK, Raquel. A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel, 1997.
- EIXEIRA, Denise Mendonça. Plano Diretor do Município de Ipiáu - BA: Limitações e Possibilidades. 2003. 170 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2003.
- VILLÇA, Flávio. A Ilusão do Plano Diretor: www.flaviovilca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf.