

20 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE: ALGUMAS REFLEXÕES EM TORNO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA CIDADE

Introdução

O Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257 de 2001, é a concretização de um importante capítulo na história da política urbana brasileira e resultado de um longo processo de negociação, especialmente durante a elaboração de seu texto final. Somam-se a isso algumas décadas anteriores de discussões e lutas em torno da necessidade de um projeto efetivo de reforma urbana que fosse amparado pela Constituição, e é fácil concluir que não se trata de apenas 20 anos, mas de uma demanda cujo início antecede, e muito, o ano de 2001, data de sua aprovação no Congresso Nacional.

Tendo em vista esse histórico, pode-se afirmar que o Estatuto da Cidade é o resultado de reivindicações e discussões iniciadas em épocas anteriores à sua elaboração, e que foram fundamentais na formulação de boa parte dos instrumentos de política urbana ali anunciados. A centralidade atribuída à função social da propriedade e da cidade, por exemplo, é o resultado de pleitos antigos. É extensa a literatura que demonstra uma sequência de manobras e privilégios por parte de determinado grupo da elite brasileira em relação ao acesso e às garantias da propriedade privada¹, assim como a preocupação com a função social da propriedade tem sido mencionada desde a Constituição de 1934, sem sucesso.

A luta pela inclusão de um capítulo referente à política urbana na Constituição de 1988 recupera essas antigas reivindicações e o Estatuto da Cidade reafirma,

¹ Ver DEÁK; SCHIFFER (2004); MATTOS NETO (2006); SILVA (1996); e STRAZZACAPPA; MONTANARI (1999), dentre outros.



JÚNIA FERRARI

Doutora em Arquitetura e Urbanismo e Professora Adjunta do Departamento de Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (EA/UFMG)
- e-mail: juniaferrari15@gmail.com”

em seu texto, o protagonismo da função social da propriedade e da cidade, bem como cria os instrumentos de política urbana para sua efetivação. Entretanto, mesmo considerando os inquestionáveis méritos que essa legislação representa, é importante que se façam algumas reflexões em torno do seu texto e de suas aplicações. Neste ensaio, ainda que de forma mais concisa do que merece o tema, a ideia é fazer um movimento crítico no sentido de questionar o Estatuto da Cidade quanto ao cumprimento desses objetivos fundamentais, quais sejam, reinterpretar o direito de propriedade e fazer cumprir a função social da propriedade e da cidade, bem como inquirir sobre a efetividade desses objetivos, especialmente no que se refere à sua aplicação nos municípios de pequeno porte.

Função Social da propriedade e da Cidade em municípios de pequeno porte

Segundo Basso (2015, p.56), a Constituição brasileira de 1988 inovou ao incluir a

necessidade de se fazer cumprir a função social da propriedade (art. 5.º, XXIII) também “no rol de direitos fundamentais”. Para o autor, esse reconhecimento a posiciona numa condição central e ampliada na constituição, de modo a incidir “sobre toda espécie de propriedade – urbana, rural, pública, privada, produtiva etc.” (BASSO, 2015, p.56). No artigo 182, capítulo II, que juntamente com o artigo 183 fundamentam o Estatuto da Cidade, é possível ver com clareza esse objetivo em relação à terra urbana²: “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, [...], tem por objetivo *ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade* e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Entretanto, no parágrafo segundo, portanto subordinado e complementar ao artigo 182, está disposto que o cumprimento da função social da propriedade urbana está condicionado às exigências estabelecidas no plano diretor: “§ 2.º - A propriedade urbana cumpre sua função social

² O artigo 186 da Constituição de 1988 vai dispor sobre esse direito em relação à terra rural.

quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988, grifo nosso). Em síntese, o referido artigo expressa o objetivo da política de desenvolvimento urbano, qual seja, o de garantir a função social da cidade, mas, para que isso seja cumprido, atribui ao plano diretor municipal a tarefa de estabelecer as condições e ferramentas para este fim. Em outros termos, o Estatuto acaba por favorecer o protagonismo do Plano Diretor em detrimento do objetivo fundante da garantia ao atendimento da função social da propriedade e da cidade, além de excluir boa parte dos pequenos municípios brasileiros desse benefício.

Segundo o próprio Estatuto da Cidade, ficam desobrigados de elaborar o Plano Diretor os municípios que tenham até 20 mil habitantes, com exceção daqueles inseridos em regiões metropolitanas, em área de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental (de âmbito regional ou nacional), que sejam integrantes de áreas de especial interesse turístico, ou que estejam incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL, 2001). Segundo a Confederação Nacional de Municípios (CNM)³, aproximadamente 80% dos 5.570 municípios brasileiros tem população inferior a 20 mil habitantes (e não se enquadram nas categorias acima mencionadas), o que os

desobriga da elaboração de um Plano Diretor e, conseqüentemente, de implementar as condições e ferramentas que garantam o cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

Segundo o IBGE (2019), em sua Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC-2018), dos 1.762 que necessitavam elaborar o Plano Diretor, apenas 9,9% dos municípios ainda não tinham este instrumento de planejamento. Por outro lado, dentre os que contam com população até 20 mil habitantes, portanto desobrigados de elaborar o Plano Diretor segundo os critérios do Estatuto da Cidade, esse percentual sobe para 66,9% (2.526 municípios sem Plano Diretor). Desse total, a maior parte (2.505) utilizava outros instrumentos de planejamento para fins de controle e ordenamento territorial. Ainda assim, segundo a mesma publicação:

O fato de 2.505 municípios terem afirmado que possuem os instrumentos de planejamento e não terem Plano Diretor indica que tais instrumentos provavelmente não são utilizados de forma articulada e com o objetivo de garantir a função social da cidade. Na verdade, alguns desses instrumentos existiam antes da regulamentação do Estatuto da Cidade, mas sua existência isolada não garante, necessariamente, o cumprimento da “função social da cidade” (IBGE, 2019).

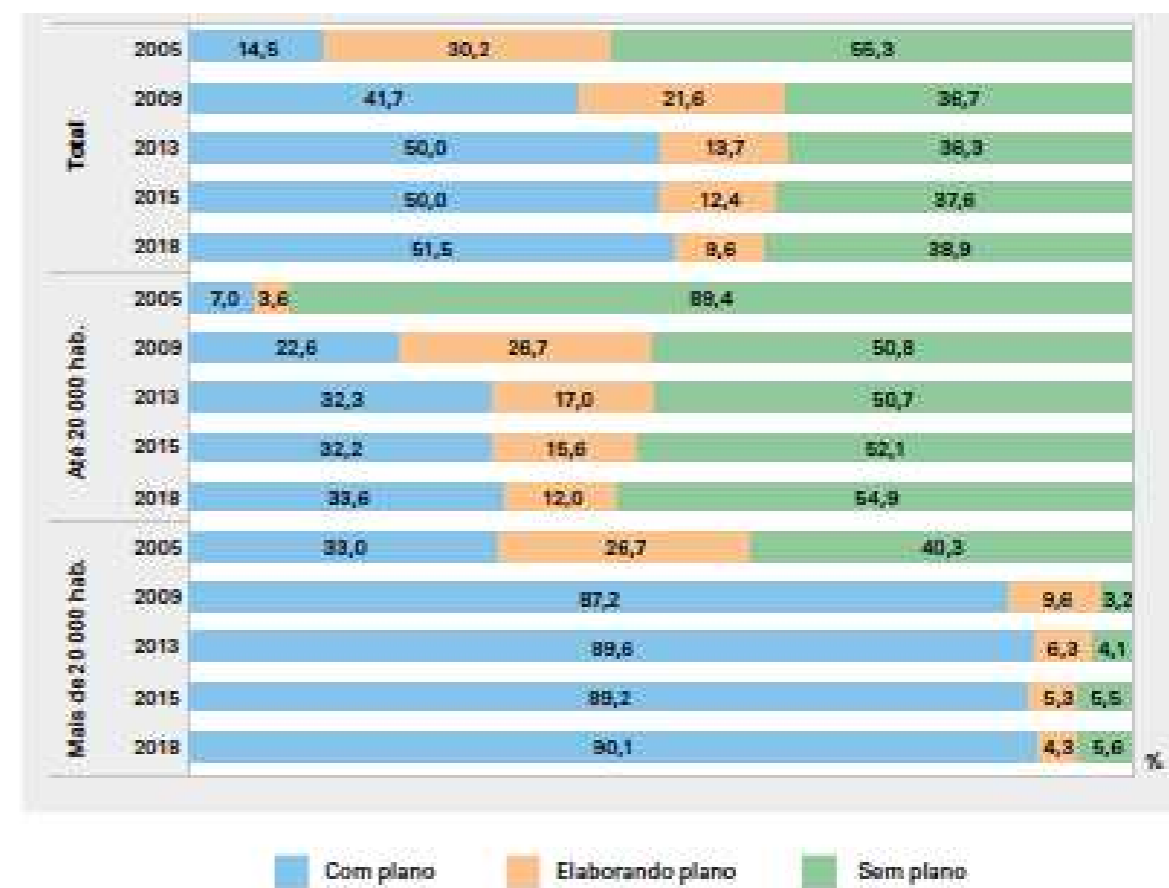


Gráfico 01 - Percentual de municípios, por situação do Plano Diretor, segundo as classes de tamanho da população dos municípios selecionadas - Brasil - 2005/2018

Fonte: IBGE (2019)

Desobrigados de elaborar um Plano Diretor em consonância com os princípios do Estatuto da Cidade e, neste sentido, desprovidos de arcabouço legal para fazer cumprir a função social da propriedade e da cidade, esses municípios priorizam instrumentos de planejamento bem mais alinhados à ideia de garantia da propriedade privada do que da relativização deste entendimento. Os mais utilizados, segundo o IBGE (2019), são a Lei de perímetro urbano, o Código de obras e a Lei de parcelamento do solo. Os menos utilizados, por sua vez, são

justamente aqueles que poderiam apontar para alguma intenção no sentido de fazer cumprir a função social, quais sejam, as legislações referentes à usucapião especial de imóvel urbano, à legitimação de posse e à servidão administrativa. Em síntese, é possível identificar maior preocupação com a garantia dos limites e inserções da propriedade privada do que, de fato, com a ampliação dos seus contornos no sentido de maior socialização nesses municípios.

Quando o Estatuto atribui protagonismo ao Plano

³ Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Planos%20Diretores%20para%20Munic%C3%ADpios%20de%20pequeno%20porte%20\(2015\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Planos%20Diretores%20para%20Munic%C3%ADpios%20de%20pequeno%20porte%20(2015).pdf) Acesso em: 22 maio 2021.

Diretor, acaba por relativizar a centralidade do direito fundamental de garantir o cumprimento da função social da propriedade e da cidade e, com isto, parte significativa dos municípios brasileiros fica excluída deste direito – e justamente aqueles que têm menor capacidade técnica para impor os necessários limites aos abusos do direito de propriedade, seja pela fragilidade do corpo técnico local, seja pela proximidade entre os gestores públicos e a população (laços familiares e de vizinhança) que acaba por favorecer o clientelismo. Segundo Rezende (2011), esses pequenos municípios dependem quase que exclusivamente de repasses dos governos estaduais e federal e, na aplicação desses recursos, a atenção geralmente é atribuída muito mais ao cumprimento da legislação “com vistas à eficiência do gasto público do que à sua eficácia (relação entre resultados alcançados e os objetivos institucionais planejados)” (REZENDE, 2011, p.109). Além disso, completa Rezende, “há uma elevada carência e dependência das administrações locais no que se refere a recursos humanos e financeiros”, o que favorece, em grande medida, as práticas clientelistas e assistencialistas em detrimento de um planejamento fundamentado no fortalecimento das noções de participação e função social da propriedade e da cidade (REZENDE, 2011, p.109).

Considerações Finais

A conquista de um capítulo específico sobre a política urbana na Constituição de 1988, por si só, já é motivo suficiente para comemorações, especialmente no Brasil, onde a desigualdade e a segregação socioespacial se confundem com a história das nossas cidades. Conseguir reunir um

arcabouço legal que reconheça os direitos sociais e coletivos e a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do intenso processo de urbanização deve ser considerado como avanço e conquista. Por outro lado, quando no texto da lei há uma opacidade em relação à centralidade da função social da propriedade e da cidade, é preciso refletir no sentido de alcançar, de fato, um planejamento de caráter transformador e não apenas reformador (BENÉVOLO, 1963).

É preciso fazer valer o entendimento de que a função social é parte integrante da propriedade. Segundo Barreto (2005, s/p), “não havendo [o cumprimento da sua função social], a propriedade deixa de ser protegida juridicamente, por fim, desaparecendo o direito”. Da mesma forma, é preciso garantir a inclusão dos municípios de pequeno porte para que ali também se possa cumprir a função social da propriedade e da cidade, reivindicação central dos movimentos de luta pela Reforma Urbana e direito fundamental garantido em nossa Constituição. Enfim, comemorar os 20 anos do Estatuto da Cidade é importante como oportunidade para refletir sobre seus objetivos iniciais, experiências acumuladas e realidade posta, a fim de buscarmos os necessários ajustes para um projeto de maioria ainda melhor.

REFERÊNCIAS

- BARRETO, L. H. D. Função social da propriedade: análise histórica. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 778, 20 ago. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7164>. Acesso em: 23 maio 2021.
- BASSO, Joaquim. A insuficiência da função social da propriedade como critério orientador do exercício da propriedade agrária. **Campo Jurídico**, v. 3, n. 1, p. 53-82. Acesso em: 22 maio 2021.

BENÉVOLO, L. **As origens da urbanística moderna**. Portugal: Editorial Presença. Brasil: Livraria Martins Fontes, 1963.

BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União** - Seção 1, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 maio 2021.

DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. **O processo de urbanização do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros 2018**: Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

MATTOS NETO, A. J. de. A questão agrária no Brasil. Aspecto socio-jurídico. Projeto história. **Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados e do Departamento de História**, PUCSP, São Paulo, v.33, 2006. Disponível em: www.pucsp.br/projetohistoria/downloads/volume33/artigo_04.pdf. Acesso em: 21 maio 2021.

REZENDE, J. B. **Administração pública em municípios de pequeno porte do sul de Minas Gerais**: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas. 2011. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011. Disponível em: http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/2976/1/TESE_Administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20em%20munic%C3%ADpios%20de%20pequeno%20porte%20do%20Sul%20de%20Minas%20Gerais.pdf. Acesso em: 21 maio 2021.

SILVA, L.O. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da Lei de 1850. Campinas: Ed. UNICAMP, 1996.

STRAZZACAPPA, C.; MONTANARI, V. **A questão das terras no Brasil**: das sesmarias ao MST. São Paulo: Moderna, 1999.