

Campinas, 15 de maio de 2006

IAB – Campinas

Documentação de Referência

REF: Documento de referência sobre os instrumentos do Estatuto da Cidade e correlatos.

No sentido de contribuir com o estudo do diagnóstico da Cidade de Campinas para o processo de revisão do atual Plano Diretor o IAB Campinas pela presente disponibiliza à Prefeitura Municipal de Campinas o estudo realizado sobre as ferramentas do Estatuto da Cidade realizado em apresentação interna.

INTRODUÇÃO

O Estatuto da Cidade foi aprovado em 10 de julho de 2.001, Lei nº 10.257, projeto de autoria do senador Pompeu de Souza, inicialmente aprovado no Senado em 1.990, sofrendo inúmeras alterações até o seu texto final, tendo como meta a diminuição dos problemas das metrópoles nacionais e a prevenção nas cidades em desenvolvimento, visto que possibilita aos munícipes o acompanhamento e ferramental necessário ao desenvolvimento de planos urbanísticos e gerenciais visando um desenvolvimento sustentável.

Os instrumentos do Estatuto da Cidade poderiam ser incluídos no Plano Diretor, observando questões de estudos específicos e condições que inviabilizassem a construção de uma cidade eficiente, deixando a suas regulamentações específicas e regras detalhadas para uma etapa posterior ou nos Planos Setoriais e Locais.

REGULAMENTAÇÃO DO ART.182 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O Estatuto da Cidade em seu artigo 2º regulamentou este artigo da Constituição Federal, deixando ao Munícipe a responsabilidade e possibilidade de execução de política de desenvolvimento urbana específica às suas demandas ou necessidades próprias.

Este instrumento somente se refere ao solo urbano não edificado, sendo necessário à inclusão no Plano Diretor da descrição de parâmetros mínimos de aproveitamento do solo urbano, bem como as condições e prazos para a implementação das obrigações, seja do proprietário ou do Município.

Deve-se observar com cautela a utilização deste instrumento para não induzir insegurança ao mercado imobiliário, fato que poderia causar a diminuição das transações de compra e venda de imóveis urbanos ou a minoração dos valores recolhidos com impostos, como os territoriais ou sobre a transmissão de bens.

USUCAPIÃO ESPECIAL DE IMÓVEL URBANO

Esta questão já tratada na Constituição Federal de 1.988 foi ampliada com novas considerações pelo Estatuto da Cidade.

A primeira diz respeito ao conceito de imóvel urbano, possibilitando o uso deste instrumento nas ocupações de edificações urbanas, fato não previsto no Art. 183 da Constituição Federal.

A segunda alteração foi à introdução do usucapião coletivo em áreas urbanas acima de 250m² ocupadas por mais de uma família de baixa renda, onde não seja possível identificar a porção de terreno ocupada por cada possuidor.

Este instrumento poderá ser uma boa ferramenta na execução da regularização fundiária, desde que não seja contrário ao art. 180 da Constituição Estadual de São Paulo no caso da Cidade de Campinas.

CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

A concessão de uso especial para moradia foi vetada na promulgação do Estatuto da Cidade, mas posteriormente introduzido pela Medida Provisória n° 2.220 de 04 de julho de 2001.

Em termos práticos o uso de áreas públicas é conferido de forma gratuita aos que se enquadrarem nas mesmas condições especificadas ao usucapião especial de imóvel urbano.

É importante observarmos dois pontos a respeito deste instrumento:

1. A concessão do uso, mesmo que transmitido aos sucessores ou herdeiros do usuário, não o insere de forma completa na sociedade ou município, na medida em que não proporciona o direito pleno de propriedade.

2. O poder público deveria ter a faculdade de outorgar a concessão de uso especial, em vez de ser obrigado a fazê-lo, visto que estas áreas poderiam ser de grande valia a outro tipo de uso no desenvolvimento dinâmico da cidade.

DIREITO DE SUPERFÍCIE

Este instrumento abrange o direito de uso do solo, subsolo ou do espaço aéreo de um lote ou gleba urbana, por tempo determinado ou indeterminado, por meio de escritura pública passível de registro em cartório.

O instrumento poderá ser muito útil na regularização fundiária ou desafetação de terrenos públicos para fins especiais e

que promova o desenvolvimento urbano de determinada região do Município.

Caberá aos técnicos da área de urbanismo utilizá-lo de forma a viabilizar operações urbanas no sentido do seu financiamento visando, sempre, o bem estar e qualidade de vida dos cidadãos.

DIREITO DE PREEMPÇÃO

Este instrumento cede a Municipalidade à preferência no caso de uma alienação ou venda de determinado imóvel urbano, desde que em áreas previamente delimitadas no Plano Diretor como sujeita a este direito e segundo os aspectos determinados no art. 26 do Estatuto da Cidade.

É importante lembrar que a utilização do referido instrumento é um enorme complicador nas transações imobiliárias, sendo o benefício discutível. Se realmente a cidade entender que uma determinada região é indispensável ao desenvolvimento urbano de uma região a desapropriação é um instrumento mais eficiente e rápido, não ocasionando insegurança no mercado imobiliário, desequilibrando-o ou alterando os valores de mercado dessas áreas, não alterando o fluxo anual de empreendimentos, postos de trabalho, valores arrecadados de impostos ou o direito de venda ao preço ou ao comprador que o proprietário escolha.

OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

O instrumento operacionaliza a possibilidade de compra de Potenciais de Construção em uma determinada região ou empreendimento, ou seja, da utilização de coeficientes de aproveitamento maior que o básico adotado, seja ele único ou determinado por zona urbana através da aquisição onerosa por uma unidade de construção.

Salvo em Operações Urbanas Consorciadas onde exista uma política estratégica clara de desenvolvimento de uma região e onde o cidadão que aderi-la possa utilizar a outorga onerosa como forma de compensação à adesão, aumentando o potencial construtivo da área adquirida e, ao mesmo tempo, participando de um desenvolvimento sustentável e fiável financeiramente no Município, o instrumento deve ser estudado com extrema cautela para que o equilíbrio tênue do mercado imobiliário não seja afetado bem como entre a sociedade e as instituições que promovem este desenvolvimento.

OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

As Operações Urbanas Consorciadas devem ser entendidas como um conjunto de ações interligadas e coordenadas pelo Poder Público com a participação da sociedade civil com a intenção de desenvolver urbanisticamente uma determinada região.

As regras, índices e características do uso e ocupação do município poderão ser alteradas visando uma política objetiva e completa de uma determinada região dentro de uma viabilidade financeira adequada para que a adesão seja plena e sua execução viável.

As OUCs deverão ser instituídas através de lei específica e aprovada pela Câmara Municipal com a determinação das diretrizes básicas e requisitos mínimos como limites de abrangência, programa de ocupação, finalidades, contrapartidas possíveis, coeficientes de ocupação e formas de controle financeiro e da população atingida.

TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

A Transferência do Direito de Construir é a possibilidade de alienação da possibilidade construtiva de um determinado local para ser utilizado em outro através de escritura pública.

É importante ressaltar que este instrumento deve ser relacionado à preservação histórica e cultural de uma determinada região, desenvolvimento, implementação de equipamentos urbanos, salvaguarda de áreas verdes e aspectos paisagísticos do Município, determinado pelo Plano Diretor e regulamentado por lei municipal específica que autorize a utilização do mecanismo.

ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

É um instrumento de planejamento relacionado ao impacto que empreendimentos e atividades privadas ou públicas trazem às áreas urbanas. É extremamente útil quando utilizado para prever e anteceder consequências que estes empreendimentos possam trazer a uma determinada região.

No entanto deve ser utilizado de forma inteligente e não puramente burocrática. Deve-se analisar requisitos técnicos obedecendo a uma lógica urbanística que não emperre ou atrapalhe empreendimentos cuja interferência no meio urbano já é conhecida.

Neste sentido o Poder Público deve definir claramente o universo urbano em que seja necessária a utilização deste instrumento.

LEI DE USO E OCUPAÇÃO/ZONEAMENTO

A Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade de Campinas e zoneamentos existentes são em demasiadamente complexos e possibilitam interpretações diversas em situações determinadas. Para que a interação entre os Planos Locais, Setoriais e Plano Diretor seja integral e funcional; e as relações entre elas promovam um desenvolvimento sustentável, onde o mercado possa dentro de diretrizes básicas conduzir as execuções do planejamento urbano de forma amena, previsível e viável, há a necessidade de uma simplificação das possibilidades construtivas ditadas pelo nosso confuso zoneamento.

Desta forma as principais parametrizações dos tipos de uso estariam ligados a grandes quatro funções dentro das possibilidades de uso do solo urbano:

1. Zonas Residenciais;
2. Zonas Comerciais;
3. Zonas Industriais;
4. Zonas de uso misto;

Além destes tipos principais outros que ligados à criação de uma identidade territorial poderiam fomentar a participação dos cidadãos nas relações que acontecem no meio urbano, a saber:

5. Zonas de lazer e turismo;
6. Zonas de proteção ambiental;
7. Zonas de preservação cultural;
8. Zonas de produção agrícola.

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO

A exemplo de outras cidades a criação de uma Agência de Desenvolvimento Urbano pode proporcionar uma gestão coordenada do planejamento urbano de uma região agilizando questões complexas com estudos detalhados com a participação de todos os agentes do desenvolvimento urbano do Município. É importante ressaltar que a estrutura de tal agência deve estar desvinculada à gestão municipal para que sua atuação seja permanente e sua autonomia funcional.

Imaginamos que a composição básica devesse ser formada pelos os seguintes grupos:

1. Conselho Deliberativo: composto por integrantes da Diretoria Executiva e órgãos do Poder Legislativo e Executivo.
2. Conselho Consultivo: composto por integrantes da Diretoria Executiva e das entidades que representem os segmentos da região;
3. Diretoria Executiva: composto por agentes que promovam de forma continuada o desenvolvimento urbano;

A criação desta Agência deveria ser prevista no Plano Diretor como forma de monitoramento constante das questões por ele abordado e para a promoção de um desenvolvimento urbano sustentável.

Atenciosamente,

André Kaplan
Presidente IAB-SP Núcleo Campinas