

CARTILHA

DEMOCRACIA URBANA?



UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO, PESQUISA E INOVAÇÃO TECNOLÓGICA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DINÂMICAS TERRITORIAIS E SOCIEDADE NA AMAZÔNIA

DEMOCRACIA URBANA?

MARABÁ - PA
2017

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Biblioteca Josineide da Silva Tavares da UNIFESSPA. Marabá, PA

Democracia urbana? / coordenação geral, Daniella Maria dos Santos Dias. — Marabá : UNIFESSPA, 2017.
24 p. : il.

Publicação da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, por meio do Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia, como produto da disciplina Democracia Urbana, ministrada no segundo semestre de 2016.

Vários autores.

1. Direito urbanístico - Brasil. 2. Democracia. 3. Política urbana - Brasil. 4. Desenvolvimento sustentável. 5. Brasil. [Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001]. 6. Direito municipal. 7. Direito à moradia. 8. Planejamento urbano. I. Dias, Daniella Maria dos Santos, coord. II. Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará. Pró-Reitoria de Pós-Graduação, Pesquisa e Inovação Tecnológica. III. Título.

CDDir: 4. ed.: 341.3740981



UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO, PESQUISA E INOVAÇÃO TECNOLÓGICA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DINÂMICAS TERRITORIAIS E SOCIEDADE NA AMAZÔNIA

Publicação da Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará, por meio do Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Territoriais e Sociedade na Amazônia, como produto da disciplina Democracia Urbana, ministrada no segundo semestre de 2016.

Direitos autorais cedidos à Unifesspa.

Coordenação geral:

Professora Doutora Daniella Maria dos Santos Dias

Autores:

Andrei Cesário de Lima Albuquerque
Antônio Henrique da Mata Corrêa
Chaira Lacerda Nepomuceno
Davvy Lima da Silva
Domingos do Nascimento Nonato
Eryca Rubielly Cabral Tolentino
Gabriela Araújo Dias
Jonas Pereira Bezerras Júnior
Maíra Alves Brito
Manoel Ítalo Borges Moraes da Silva

Maria José Costa Faria
Marly do Socorro Fonseca Chaves
Nilza Lima Marinho
Raimunda Maria Santos da Silva
Solange do Vale Ricarte da Silva

Ilustrações:

Deise da Silva Lobo

Editoração eletrônica:

Andrei Cesário de Lima Albuquerque

**Normalização
bibliográfica:**

Biblioteca Josineide da Silva
Tavares da Unifesspa, Marabá,
PA.

Material gratuito de livre
distribuição e circulação.
As opiniões emitidas são de
responsabilidade exclusiva
dos autores.

**Universidade Federal do
Sul e Sudeste do Pará -
Unifesspa**

Avenida dos Ipês, s/n,
Loteamento Cidade Jardim,
CEP: 68.500-000, Marabá-PA,
Brasil.
Fone: (94) 2101-7117
pdtsa@unifesspa.edu.br
www.unifesspa.edu.br

Direito à cidade

Antes de apresentarmos os diversos instrumentos jurídicos que nos ajudarão na luta pela democratização das cidades, precisamos analisar um direito fundamental, mas que poucos conhecem e exercem: o Direito à Cidade!

O que é?

É o direito de construir a nós mesmos, pela construção da cidade em que vivemos. Isso significa que a nossa cidade deve ser o produto daquilo que cada um de nós espera construir na vida. Se cada um enxergar a cidade como uma extensão da sua vida e tentar fazer dela um lugar melhor, certamente isso se materializará em ruas mais limpas, trânsito saudável, justiça espacial e tantos outros "sonhos" não tão difíceis de realizar.



Esse direito não surgiu do nada...

Estudar o contexto histórico de um direito nos ajuda a compreender melhor o seu propósito e a valorizar as lutas que antecederam a sua conquista.

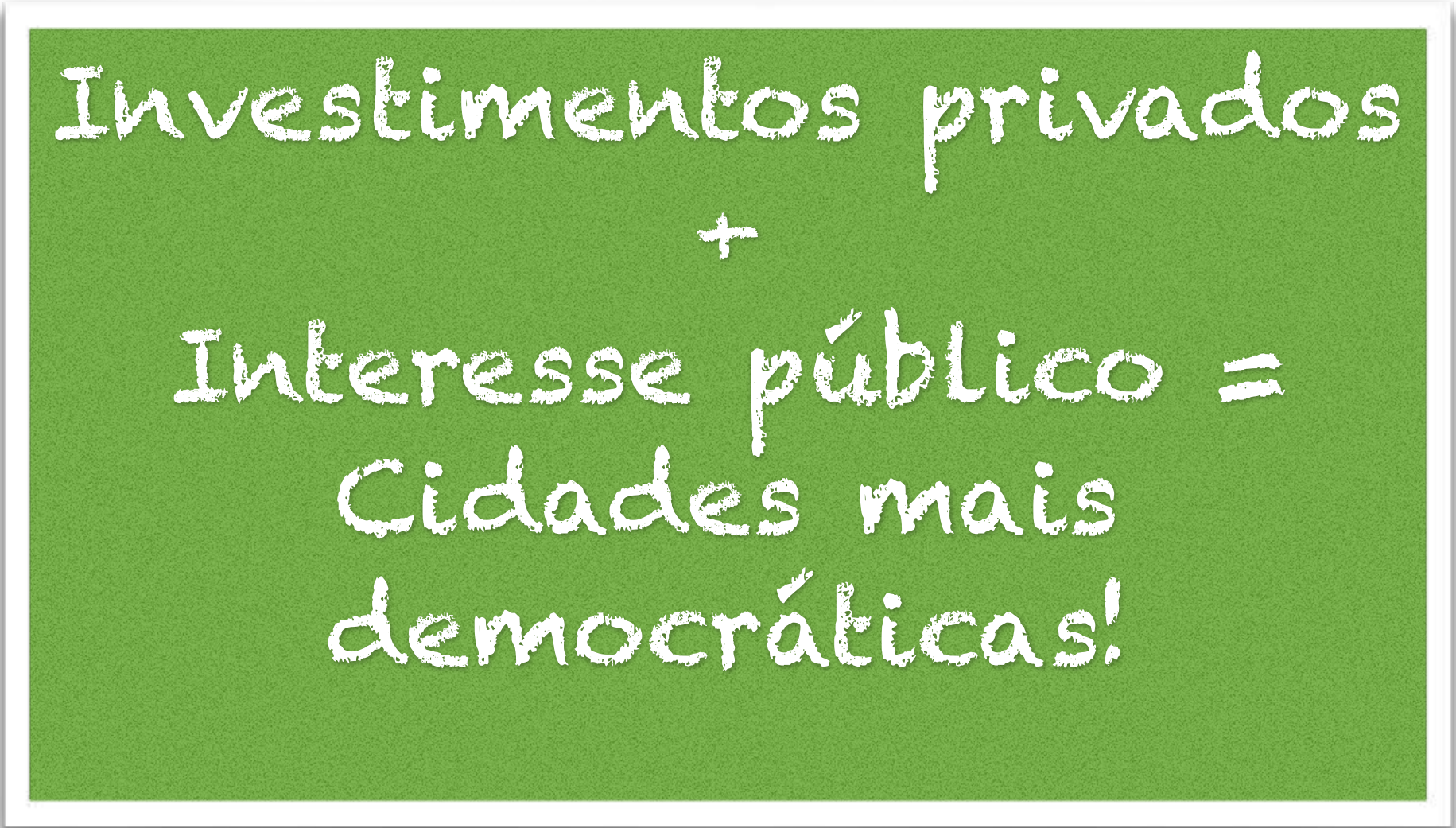
A partir do século XVIII, o mundo passou a viver a era industrial. Nessa época, muitas cidades nasceram ao redor das fábricas, para servir de dormitório para os operários. Desde então, a criação e a expansão das cidades passaram a atender às necessidades do capital.

A partir da segunda metade do séc. XX, os investidores precisaram de novos negócios para continuar multiplicando as suas riquezas e a cidade passou a desempenhar também essa função. Esses investimentos desenvolveram o setor de serviços e foram construídos diversos loteamentos, condomínios fechados e edifícios comerciais.

O resultado disso tudo foram cidades inteiras formatadas segundo os interesses de pequenos grupos, mais ricos. A partir daí, as minorias e os movimentos sociais passaram a reivindicar mais participação na gestão das cidades, principalmente para tentar reverter o cenário de exclusão socioespacial que se desenhou.

O direito à cidade é a antítese da produção capitalista do espaço

Isso significa que cada vez que buscamos nos inteirar e participar dos assuntos da nossa cidade, utilizando os instrumentos democráticos conquistados pelas lutas do passado, estamos impedindo que apenas os interesses dos investidores sejam levados em consideração. O resultado é, sem dúvida, cidades mais democráticas!



Investimentos privados
+
Interesse público =
Cidades mais
democráticas!

A política urbana brasileira e a função social da cidade

Seguindo o comando da nossa Constituição Federal, em 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade. Essa lei contém os objetivos e as diretrizes da política urbana brasileira, ou seja, ela nos informa qual o tipo de cidade que devemos construir.

O Estatuto da Cidade veio para possibilitar o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, além de tentar conter e reverter os efeitos deletérios da espoliação promovida pelo mercado imobiliário e o consumo desordenado de recursos naturais, promovendo um verdadeiro exercício do direito à cidade, direito à moradia e, quiçá, a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Mas, o que é função social? Essa expressão significa que as nossas cidades devem ser planejadas para atender às necessidades da coletividade, não apenas de grupos privilegiados.

Em relação à propriedade, promove-se a sua função social quando os imóveis urbanos, bem localizados, dotados de toda a infraestrutura, deixam de ser considerados depósitos de riqueza, para se apropriarem de sua verdadeira significância e vocação habitacional, de maneira que toda a coletividade possa usufruir da cidade.

Para ouvir...

A música "Passarinhos", do *rapper* Emicida, constrói um cenário quase apocalíptico para a cidade. Daí a importância de conhecermos e concretizarmos a política urbana brasileira:

"[...]

Cidades são aldeias mortas, desafio nonsense

Competição em vão, que ninguém vence

Pense num formigueiro, vai mal

Quando pessoas viram coisas, cabeças viram degraus

No pé que as coisas vão, jão

Doidera, daqui a pouco, resta madeira nem pro caixão

Era neblina, hoje é poluição

Asfalto quente queima os pés no chão

Carros em profusão, confusão

Água em escassez, bem na nossa vez

Assim não resta nem as barata

Injustos fazem leis e o que resta pro ceis?

"[...]"

Construindo cidades sustentáveis!

Cerca de 900 milhões de pessoas vivem atualmente em favelas e esse número deve aumentar ainda mais até o ano de 2050, quando, estima-se, toda a população mundial viverá em núcleos urbanos. Em péssimas condições de moradia, para superar o enorme desafio de sobreviver e existir, os moradores das favelas fazem ainda mais pressão sobre o equilíbrio do meio ambiente.

Sobre esse tema o Estatuto da Cidade aponta como principais objetivos:

- Obter de uma configuração rural-urbana mais equilibrada e uma melhor distribuição territorial de assentamentos urbanos e atividades econômicas, com ênfase em reduzir a concentração excessiva nas áreas metropolitanas;
- Frear a destruição de ecossistemas trazida por processos de colonização sem controle;
- Promover a justa distribuição dos benefícios e responsabilidades resultantes do processo de urbanização.



Construindo cidades democráticas!

Não há como construir uma cidade justa se todas as partes interessadas não opinarem sobre suas necessidades e anseios. Por isso, a participação popular é, ela mesma, um objetivo da política urbana brasileira.

Dependemos do exercício de um poder coletivo para dar nova forma ao processo de urbanização, de maneira que atenda à coletividade. Por isso, a proposta do Estatuto da Cidade é assegurar que a população tenha possibilidade real de influenciar nos rumos do desenvolvimento urbano.

No âmbito municipal, a proposta é deixar de encarar o Plano Diretor como uma mera formalidade, mas sim como o resultado de um processo de planejamento, afinal essa norma não é apenas uma exigência burocrática inútil, e sua elaboração não pode mais ser delegada a terceiros estranhos ao contexto local.

Infelizmente, ainda são muitos os obstáculos à efetiva participação popular, como a nossa falta de maturidade democrática e a própria falta de tempo das pessoas, ante a necessidade de trabalhar muito para sobreviver. Os mecanismos participativos também deveriam ser mais inclusivos, diante das desigualdades econômicas.



Construindo cidades organizadas e amigas do meio ambiente!

É muito importante pensar na organização sociopolítica, econômica e espacial do município e das áreas verdes que sofrem a sua influência. O crescimento das cidades deve ser principalmente qualitativo, nos âmbitos social e ambiental. Por isso, a lei determina que é tarefa do município formular projetos para organizar as cidades no sentido de alcançar o pleno desenvolvimento urbano e a melhoria das condições de qualquer tipo de ocupação, de forma a (re)equilibrar a expansão urbana com a preservação do meio ambiente natural.



A importância dos equipamentos urbanos e comunitários

Equipamentos públicos e comunitários representam dignidade para a população e concretização de direitos sociais. Por serem públicos e comunitários, eles devem obedecer os princípios da igualdade, da universalidade do acesso, da moralidade, da cortesia, dentre outros. Além disso, eles devem ser pensados e implementados de acordo com a realidade da localidade, a fim de racionalizar o gasto público.

Exemplos de equipamentos urbanos:

- Redes de energia e água;
- Esgoto canalizado;
- Placas de sinalização;
- Sistema viário e logradouros públicos;
- Serviços de coleta de lixo;
- Transporte coletivo.

Você sente falta de algum?

A importância da ordenação e do controle do uso do solo urbano

Já dizia Sérgio Buarque de Holanda, no livro "Raízes do Brasil", que a colonização brasileira pode ser equiparada ao espalhamento de sementes pelo chão, pois os colonizadores chegavam na terra, se instalavam e construía casas aleatoriamente. Para evitar que isso continue a acontecer, o poder público pode adotar algumas medidas. Primeiro, pode entender que o imóvel urbano está sendo utilizado de forma inadequada quando não atende à sua função social, ou, indo além, quando tal propriedade não está de acordo com a política urbana adotada.

Não se deve tolerar também que determinado imóvel urbano seja destinado a uma finalidade que não se harmoniza com as demais atividades que já são desenvolvidas nas proximidades, isso é, na vizinhança. Imagine um frigorífico em meio a residências, certamente causaria mal-estar na população em razão da poluição gerada.

Talvez o maior problema de infraestrutura nos centros urbanos esteja ligado aos transportes, ou seja, à malha rodoviária. Daí que não se mostra adequado construir uma transportadora de grande porte em frente a uma via urbana, não duplicada, e única no acesso a determinado bairro, pois o fluxo constante de caminhões causaria distúrbios no tráfego cotidiano, prejudicando os demais condutores. Nesse sentido, portos, aeroportos, *shopping centers*, precisam ser instalados em locais com infraestrutura adequada, que suporte o fluxo de mercadorias e pessoas.



A importância da ordenação e do controle do uso do solo urbano

Não se pode subutilizar (ou não utilizar) um imóvel com a finalidade meramente especulativa, a exemplo de comprar um terreno em uma rua asfaltada, com esgoto, fornecimento de água etc., e nada construir para esperar uma possível valorização. Para evitar tais situações, existem diversos instrumentos que o município pode lançar mão, como o IPTU progressivo no tempo, e outros que serão vistos mais à frente.



Note-se ainda que as áreas já urbanizadas são conquistas e devem propiciar o bem-estar dos cidadãos. Portanto, estas devem ser preservadas, devendo o Município (principalmente) exercer o seu poder de polícia de forma a evitar a deterioração das mencionadas áreas.

O poder público não pode permitir também a instalação de residências à beira de encostas, pois isso gera riscos de desabamento e danos nas casas abaixo, bem como em estradas. A fabricação de explosivos em uma área residencial também pode causar desastres. Os desastres referidos aqui são produzidos artificialmente, e podem, portanto, ser evitados.

Quem colabora com o bem-estar geral, ganha!

Como forma de incentivar o setor privado a investir no desenvolvimento da cidade, a lei prevê incentivos fiscais para os que contribuírem com a política financeira urbana. Ou seja, quem investir na cidade, recebe vantagens e benefícios que outros particulares não recebem, pois estes são exclusivos para aqueles que alocaram um pouco de seus próprios recursos para fins urbanísticos, promovendo elevação na qualidade de vida das pessoas.

Tributariamente, por exemplo, pode haver, para os investidores no processo de desenvolvimento urbano, vantagens fiscais como as isenções, as compensações, as anistias, e outras. Financeiramente, o estímulo pode se materializar por meio da concessão de empréstimos a juros mais baixos, da celebração de convênios de cooperação entre o Poder Público e pessoas da iniciativa privada, etc.

Todas essas são formas do poder público despertar o interesse do setor privado. Contudo, o interesse público, manifestado pela participação ativa dos cidadãos, é o que sempre deve prevalecer.



Quem não colabora, pode perder...

Realizar a justiça espacial urbana não é tarefa fácil. O poder público precisava de instrumentos jurídicos para fazer cumprir o ditame da função social da cidade e da propriedade. Por isso, o Estatuto da Cidade criou diversos institutos, que são de grande utilidade para o poder público local. A seguir, falaremos sobre os mais importantes.

Parcelamento, edificação ou utilização compulsória

É proibido especular com os espaços urbanos, pois eles devem cumprir a sua função social. Quem faz isso está sujeito a ter que dividir o terreno em partes menores ou ser obrigado a efetivamente utilizar a área, ao invés de deixá-la ociosa.

IPTU com aumento progressivo

Esse tributo anual é devido por todos que são proprietários de imóveis urbanos e a lei prevê que, caso não seja dada a esse imóvel a função social prevista no Plano Diretor, o município pode aumentar a alíquota do imposto para até 15% sobre o seu valor de venda.

Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública

Caso as medidas acima não surtam efeito, o poder público pode ainda desapropriar o imóvel como forma de punir o proprietário pela não observância da sua função social. A indenização ao dono será paga com títulos emitidos pelo município, com prazo de até dez anos.

Usucapião especial de imóvel urbano

Esta modalidade de aquisição da propriedade ocorrerá com o uso pacífico, contínuo e sem oposição, de um imóvel pelo prazo de cinco anos (menor que o normal), desde que a área tenha até 250m² e a pessoa não seja proprietária de outro imóvel urbano ou rural.



Direito de preempção

Confere ao município o direito de preferência para a aquisição de imóvel urbano objeto de venda entre duas pessoas. Antes de negociar o bem, o proprietário deve notificar o poder público local sobre a sua intenção. Do contrário, o negócio poderá ser anulado.

Servidão administrativa

É a possibilidade de a administração utilizar o bem imóvel de uma pessoa, um terreno, por exemplo, enquanto realiza um serviço público. É o caso do depósito de material de construção em um terreno de terceiro, enquanto é feito o asfalto da rua.



Regularização fundiária

É o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares, de modo a garantir o direito social à moradia, a função social da cidade e um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Tombamento de imóveis

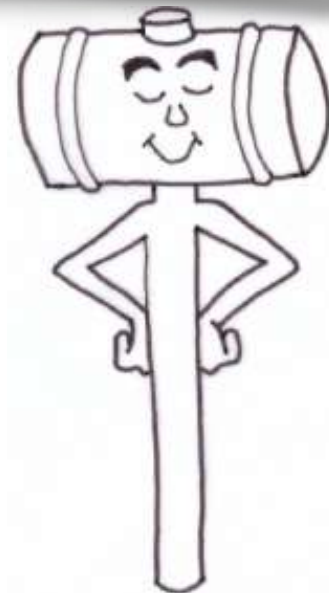
É um ato administrativo realizado pelo poder público com o objetivo de preservar, através da aplicação da lei, bens de valor histórico, cultural, arquitetônico e ambiental para a população, impedindo que venham a ser destruídos ou descaracterizados.

Instituição de unidades de conservação

São espaços territoriais, incluindo seus recursos ambientais, com características naturais relevantes, que têm a função de assegurar a representatividade de amostras significativas e ecologicamente viáveis das diferentes populações, habitats e ecossistemas do território nacional e das águas jurisdicionais, preservando o patrimônio biológico existente..

Outorga onerosa do direito de construir

Também conhecida como "solo criado", refere-se à concessão emitida pelo Município para que o proprietário de um imóvel edifique acima do limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário.



O Plano Diretor Municipal

As medidas acima apresentadas, para serem legítimas, devem ser previstas em uma lei chamada Plano Diretor e, de fato, serem utilizadas como formas de promover a função social da cidade.

O Plano Diretor é a principal lei municipal de planejamento e gestão urbana, que estabelece as regras para o crescimento e o funcionamento da cidade. Seu objetivo é orientar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando o bem-estar da comunidade local, isto é, cabe a esta lei organizar a cidade de maneira que o interesse coletivo seja posto acima dos interesses individuais, possibilitando que todos os moradores se beneficiem e usufruam da cidade.

Você sabia?

A existência do Plano Diretor é condição básica para o município implementar limitações ao exercício do direito de propriedade, determinando obrigações para que se faça cumprir a função social da propriedade.



Fique ligado!

Cabe ao Plano diretor ordenar a utilização do solo municipal, considerando o município como um todo, ou seja, tanto a área urbana, quanto a área rural devem ser objeto do planejamento.

Quem elabora o Plano Diretor?

O Estatuto das Cidades determina que o Plano Diretor deve ser elaborado pela sociedade em um processo democrático e participativo. Fica a cargo da Prefeitura Municipal conduzir este processo, dando oportunidade para todos os segmentos da sociedade debaterem e definirem as diretrizes e metas que o integrarão. Somente depois de aceito pela sociedade é que passará pela aprovação da Câmara dos Vereadores!



Importante!

Estas são algumas das formas de participação direta dos cidadãos na elaboração do Plano Diretor, que devem ser promovidas pelo executivo municipal:

- I - Audiências públicas e debates com a população e com as diversas associações;
- II - Publicidade dos documentos e informações produzidos;
- III - Acesso a qualquer interessado a todos os documentos elaborados.

Todos os municípios precisam de um Plano Diretor?

Essa lei é obrigatória para todas as cidades:

- *Com mais de 20 mil habitantes, ou;*
- *Que sejam pertencentes a regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, ou;*
- *Que estejam em áreas de especial interesse turístico, ou;*
- *Que estejam em áreas de influência de empreendimentos ou atividade com significativo impacto ambiental que colocam o meio ambiente em risco ou que alterem a região, como aeroportos, rodovias, barragens ou hidrelétricas, ou ainda;*
- *Que queiram aplicar os instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação, dentre outros.*

O que encontramos em um Plano Diretor?

O plano diretor deve projetar, a longo prazo, a possibilidade de uso do solo para fins de edificações residenciais, para ruas e para espaços livres, assim como o solo destinado ao uso industrial e comercial. Poderá, inclusive, definir a formação de núcleos fabris, reservando área específica na cidade para construção de polos industriais, caso isso seja aconselhável diante da realidade local.

Requisitos mínimos:

- I - A delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização;
- II - As previsões de possibilidade de uso do direito de preempção, da outorga onerosa do direito de construir, das operações urbanas consorciadas, e da transferência do direito de construir;
- III - O planejamento de um sistema de acompanhamento e de controle, de preferência com a previsão da participação popular direta.



Você conhece o Plano
Diretor da sua cidade?

Faça uma busca na
internet e leia esse
documento!

Democracia urbana e orçamento participativo

Um dos principais instrumentos para a efetivação da democracia urbana é o orçamento participativo, pois serão as leis orçamentárias que orientarão e definirão como se processará o gasto público ao longo dos anos, inclusive aquele destinado ao aparelhamento, manutenção e expansão das cidades. Nesse sentido, uma gestão democrática será aquela que possibilitará a participação da comunidade, com transparência.

É, sem dúvida, uma alternativa ao velho (e ainda vigente) modo de pensar o orçamento sem a participação popular. Ao revés, como visto nesta cartilha, é obrigação do poder público municipal estimular a participação das pessoas através de debates, audiências e consultas públicas.

O Orçamento Participativo modifica a orientação da política pública e do processo decisório que deixa de ser pensado pelas(para as) elites e passa a ser discutido pelos(para os) cidadãos que diretamente decidem os marcos e o direcionamento das políticas públicas. Estas vão, por sua vez, determinar a forma de participação dos técnicos e funcionários dos órgãos públicos municipais.



Vamos juntos construir uma cidade mais democrática?

Nesta cartilha discutimos temas que, apesar de parecerem simples, preocupam o mundo inteiro. A própria Organização das Nações Unidas (ONU) tem uma agência específica para pensar e fomentar ações voltadas para a melhoria dos assentamentos humanos - Agência Habitat. Por isso, nós também temos que assumir o papel de protagonistas na condução da gestão urbana.

Muitos dos instrumentos jurídicos apresentados aqui, os quais foram criados ou regulamentados pelo Estatuto da Cidade, sequer estão previstos nas leis da maioria das cidades brasileiras.

Precisamos cobrar dos gestores a implementação do IPTU progressivo, das audiências públicas periódicas, bem como processos sérios e democráticos de regularização fundiária e de deliberação orçamentária.

Esperamos que, ao final desta cartilha, conhecendo mais sobre o direito à cidade e o conceito de democracia urbana, você se sinta motivado a lutar pela construção de cidades mais justas, que efetivamente atendam aos interesses de todos e não apenas de uma minoria privilegiada.

Lembre-se: sua jornada começa buscando e compartilhando conhecimento sobre a sua cidade. Conheça as leis do seu município, participe das audiências públicas e engaje as pessoas do seu bairro nisso. Divulgue esta cartilha! A cidade deve ser uma luta coletiva!

Para ler:

- Livro Guerra dos Lugares, de Raquel Rolnik;
- Livro Cidades Rebeldes, de David Harvey;
- Livro Planeta Favela, de Mike Davis;
- Lei 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade;
- O Plano Diretor do seu município!



UNIFESSPA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO SUL E SUDESTE DO PARÁ

