INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DO ESTATUTO DA CIDADE: Avanços Necessários para a Sustentabilidade da Gestão Pública.

José Xaides de Sampaio Alves.

CAUSP

Resumo.

Tem como objetivo estimular a aplicação de alguns dos Instrumentos do Estatuto da Cidade em nossos municípios, como compromisso do CAUSP na orientação dos técnicos, gestores públicos e a sociedade. Catorze anos se passaram desde a aprovação final do Estatuto da Cidade em 2001. Neste período, algumas poucas ações importantes foram de fato concretizadas na maioria das cidades grandes e médias (acima de 20.000 habitantes) e em algumas poucas exceções de cidades pequenas, para a efetivação e regulamentação de muitos dos instrumentos urbanísticos e de gestão previstos para conquistar as cidades mais justas, sustentáveis, saudáveis e resilientes.

Do mesmo modo que foi saudado com esperança, a criação do novo marco jurídico e institucional do planejamento no Brasil trouxe dúvidas e muita dificuldade de aplicações reais em nosso urbanismo, que devem ser superadas, dado que, este marco será objeto de novas e grandes reflexões críticas e possibilidades de avanços nos próximos anos em que os Planos Diretores Participativos deverão ser revistos, quando então, se espera que outros agentes institucionais e públicos dele estejam melhores empoderados, como o Ministério Público, lideranças comunitárias e políticas, e muitos técnicos mais comprometidos com uma visão mais pública do que exploratória das cidades.

1.Introdução.

*“É necessário uma coesão dinâmica das normas urbanísticas”.* Esta citação do jurista José Afonso da Silva, em seu livro Direito Urbanístico Brasileiro; pode ser colocada como uma questão emblemática a ser apropriada na gestão pública brasileira do planejamento urbano, para que a sociedade como um todo, especialmente os técnicos de urbanismo e arquitetura, principalmente os gestores públicos, possam potencializar de forma efetiva as possíveis contribuições ao urbanismo brasileiro das possíveis regulamentações de várias dos instrumentos do Estatuto da Cidade, que ainda se encontram como meras intenções, copiados como normas isoladas e transcritas para a maioria dos ditos Planos Diretores Participativos, realizados na primeira década do Séc. XXI.

Como exemplos destes desafios de aprofundamento de conhecimento técnico e de necessidades de regulamentações sobre os instrumentos de gestão e que, por suas ausências, tem causado grandes prejuízos ao erário público, ao meio ambiente, às questões sociais e culturais da cidade e também à gestão democrática, apontam-se aqui (Baseado em Pesquisas e extensões realizadas na UNESP sobre cidades médias e grandes, também de regiões de cidades pequenas e com os menores IDHs do Estado de São Paulo), algumas questões temáticas estratégicas, os entraves a serem vencidos, bem como algumas possibilidades de avanços para a efetiva aplicação sistêmica e coesa de alguns instrumentos do Estatuto da Cidade.

**2 – O problema central de não aplicação dos novos Instrumentos de gestão para conquistas de terras públicas para os diversos programas de urbanização.**

Um dos grandes desafios colocados pelos Planos Diretores Participativos (PDP) para o desenho Urbano das Cidades é a necessidade de conquista de terras públicas, cujos desenhos da maioria dos PDP preveem espaços ou Zonas para habitações sociais (ZEIS), zonas industriais, comerciais e de serviços (ZICS), Conquistas de terras para melhorias e ampliações do sistema viário ou de mobilidade estruturais, Áreas de Proteção Ambiental (APA), áreas verdes, praças de lazer e esporte, preservação de remanescentes de matas ou de espécimes ou indivíduos arbóreos; criação de parques integrados urbanos; preservação de áreas de recargas de córregos e de matas ciliares urbanas, busca de recuperações e proteções de florestas urbanas e rurais, ampliações de áreas permeáveis mesmo em glebas e lotes privados, mediações com proprietários de loteamentos antigos não adensados e considerados hoje de preservação pela nova lei do cerrado; idem em situações da mata atlântica no litoral, entre outras situações.

A nossa tradição jurídica e patrimonialista, impôs no passado e continua a se estender no presente, uma visão fragmentada e estática de que para estes ganhos de terras para as políticas públicas diversas, seja para o conserto do Desenho da Cidade, ou para sua expansão, quase sempre são tratados equivocadamente (*“sem coesão das normas urbanísticas”)* utilizando-se da forma viciada apenas do instrumento de “Desapropriação” das terras, como se esta fosse a única forma de compensação dos seus valores aos proprietários privados do solo solicitado. Fato este que está na essência histórica das limitações econômicas e qualitativas da gestão da maioria dos programas públicos de urbanismo, pois por um lado geram os maiores acúmulos das dívidas em precatórios às prefeituras (*“Esqueletos nos Armários”),* que se ampliam com o tempo com juros, correções, lucros cessantes etc., impondo a própria limitação das ações de gestão pública para estas conquistas, sem falar nos casos recorrentes de ações protecionistas e de corrupção em torno destas desapropriações de terras. Por outro lado, esta forma de compensação pela desapropriação, suga os recursos públicos que deveriam ser reinvestidos a favor da urbanização, mas que o poder público não consegue ou não se interessa politicamente e no geral, de fazer esta indução para a qualificação de nossas cidades.

Fato é que até então condicionado as estas limitações de forma de gestão, vê-se ainda que os PDP continuam a ser em grande parte aquilo que se criticou no passado: Meros desenhos coloridos de grandes intensões, que não se realizam na plenitude; ou ainda, e tão grave quanto, quando numa falsa visão “dita realista” de planejar este urbanismo limitado às “pseudos” dificuldades econômicas, é “imposto” ao próprio desenho urbano uma mediocridade de concepção, sem olhar os novos paradigmas e possibilidades de gestão de terras em sua plenitude.

Até mesmo nas escolas de arquitetura, e nas suas pesquisas, que deveriam aprofundar estas novas potencialidades dos diversos instrumentos de gestão do Estatuto da Cidade, existentes para superar estas realidades medíocres, ainda é mais comum se ouvir os antigos e falsos paradoxos de; “ou estimular os alunos a conceberem belas e utópicas formas urbanas sem os compromissos de respostas de como atingir aquelas metas de desenhos, ou por outro lado, também se cair na busca de respostas simplistas, imediatas e medíocres de projetos urbanos, dado a afirmação quase mântrica da falta de recursos públicos para desapropriações, obras etc.”; Estes falsos paradoxos que ainda hoje se reafirmam também, de forma simplista na gestão pública geral do planejamento urbano é devido aos desconhecimentos ou falta de interesse técnico e político de se fazer os avanços e mudanças de paradigmas de concepções, regulamentações legais e novas práticas de planejamento de médio e longo prazos.

**3 - Instrumentos urbanísticas de conquistas de terras.**

Nada mais oneroso e equivocado para as administrações públicas que a velha “**necessidade de desapropriar terras”** para a implantação das diferentes necessidades sociais e ambientais urbanísticas, sejam para a produção da habitação social, equipamentos públicos, meio ambiente, sistemas viários e de mobilidade, obras de saneamento e outras infrasestruturas. Na verdade a própria terminologia deveria hoje ser substituída pela **“necessidade de conquista de terras públicas”**, que nesse caso envolveria não apenas uma única forma de como conseguir espaço coletivo e público nas cidades de mercado, mas apontaria as diferentes formas jurídicas existentes para esta ação crucial de gestão em prol da melhoria da urbanização de nossas cidades.

O Estatuto da Cidade instituiu algumas destas novas formas urbanísticas, para além das jurídicas anteriormente existentes (doações, permutas e a própria desapropriação etc.) para conquistas não onerosas de terras públicas com compensações em potenciais construtivos, ou execuções de infraestruturas públicas, que com planejamento de médio e longo prazo trariam por um lado grandes economias aos cofres municipais, valorização das parcerias com os donos de terras e/ou empreendedores da construção civil, ao mesmo tempo que possibilitaria grandes avanços nas concepções projetuais da cidade, melhorias ambientais, diminuição dos custos sociais da habitação e dos equipamentos públicos, infraestruturas, mobilidade etc. O que representaria uma indução a um projeto do tipo “ganha-ganha” com diminuição do esgotamento dos recursos públicos.

**3.1 – Orientações sobre a necessidade do uso do instrumento da “Transferência do Direito de Construir”.**

Até aqui pouco explorado e não regulamentado na maioria absoluta dos municípios, constitui uma importante recomendação do CAUSP, como possibilidade de conquista não onerosa de terras para todas as finalidades urbanísticas anteriormente destacadas, bem como para os espaços e edificações tombados de arquitetura, urbanismo e preservação da paisagem, exigindo a aprovação de legislação específica municipal e sob uma metodologia clara e transparente de compensações justas aos proprietários dos espaços pretendidos na permuta pública e privada.

Para sua efetivação é preciso se pensar de forma sistêmica nos Planos Diretores Participativos (PDP), compreendendo uma visão sustentável e tensionada dos diferentes interesses urbanos, que para ser conquistada e fazer justiça social, ambiental e cultural na busca de um equilíbrio dinâmico com os interesses econômicos já conhecidos, exige mediações e trocas de contrapartidas transparentes e com controle social. Para isso é preciso estabelecer um sistema de “coeficientes de aproveitamentos básicos – CAB – justos (Igual ou próximo de “um”- historicamente estudado desde a Carta de Embú de 1976 – Solo Criado), instituído nos PDP como referência de partida para ocupações e densidades de toda a cidade; e que serão utilizados como referência para os cálculos de compensações (Transferência do Direito de Construir) para as zonas ou áreas do “mapa das novas funções sociais e densidades da cidade” (Zoneamento Urbano), estabelecido de forma participativa, onde se estabelecem as possibilidades territoriais de usos e Densidades com Coeficientes Maiores e/ou máximos a serem atingidos. Assim, os PDP deverão prever de forma clara, tanto as áreas de interesses públicos a serem conquistadas, bem como as áreas onde as compensações dos potenciais construtivos poderão ser efetivadas.

Defende-se que dado a contribuição pública dos proprietários de terras, nesta parceria não onerosa à melhoria da gestão da urbanização, deve-se instituir também um sistema de “incentivos transparentes e controlados”, em ampliações dos potenciais construtivos a serem transferidos (entre 20% e 5% - diminuindo de acordo com as ampliações das dimensões das cidades e de seus valores diferenciais do solo urbano) pela permuta de terras ou imóveis de interesses públicos, considerando o CAB da área transferida ao poder público. Logicamente que esta transferência de potenciais construtivos para determinada área não implica em pagamentos de outorga onerosa sobre si mesma, contudo para além deste potencial construtivo transferido, poderão ser exercidas outras ampliações para os quais a Outorga Onerosa do Direito de Construir deverá ser cobrada.

A não utilização maciça deste instrumento de gestão de terras não onerosas, por exemplo para os programas de conquistas de áreas de ZEIS (Moradias Sociais), de Parques Urbanos Integrados ou Lineares, APAS, equipamentos públicos diversos e de espaços arquitetônicos, urbanísticos e de paisagens tombadas, sistema de mobilidade e acessibilidade urbana, saneamento e outros, demonstram infelizmente uma grande desarticulação e ou desconhecimento das prefeituras, Caixa Econômica Federal, Ministério das Cidades e do Próprio Ministério Público e da Sociedade em não induzir ou promover estes importantes programas de urbanizações utilizando-se deste instrumento urbanístico de parceria público e privado de forma não onerosa.

**3.2 – Orientações para o uso do Consórcio Imobiliário** – Com objetivo semelhante, neste caso para evitar os custos de desapropriações, promover a urbanização de vazios urbanos ou de áreas de expansão destinadas para ZEIS, especialmente, também para aplicar os recursos públicos orientados e destinados às melhorias das infraestruturas urbanas; além de incentivar os proprietários de terras como parceiros na sua urbanização, sem os riscos dos parcelamentos, edificações e usos compulsórios, também do IPTU progressivo no Tempo; o Consórcio Imobiliário prevê a execução das infraestruturas urbanas pelo poder público, em permuta por parte da terra urbanizada, considerando o valor final (terra valorizada) da gleba urbanizada. Ressente-se até aqui, de como programas governamentais para moradia social, Federal e Estadual não tenham se articulado em sistematizar de forma planejada e maciça em conjunto com as Prefeituras das cidades este instrumento de gestão e de barateamento da terra urbana.

**3.3 – Orientações para o uso da Outorga Onerosa do Direito de Construir, baseado nos Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV)** – Com objetivos de recuperação de mais valias fundiárias urbanas pelo Poder Público, devido ao maior adensamento e a valorização imobiliária promovida historicamente pelo poder público em obras e manutenção da cidade, é necessário para possibilitar as reurbanizações devido aos impactos diversos gerados pelo maior adensamento previsto nas infraestruturas, obras de mobilidade, equipamentos públicos, melhorias ambientais, transporte, bem como a inclusão social de populações em programas habitacionais (ZEIS) em regiões mais centrais ou de vazios urbanos. Portanto é instrumento para melhor distribuição dos benefícios das cidades, especialmente permitindo receitas extras orçamentárias para as reurbanizações no tempo, permitindo que com o orçamento municipal se façam as ampliações e melhorias urbanísticas para as populações ainda à margem ou com menor acesso à urbanização, seja nas periferias, nas favelas, nos bairros de autoconstruções etc.

Para a aplicação sistemática e justa da outorga onerosa, num sentido amplo, é necessário que se desenvolvam metodologias críticas de EIV(\*) que levem em conta a história urbana e identidade das cidades, os conceitos urbanísticos historicamente já sedimentados como aqueles presentes na Carta de Embú para o Solo Criado; o artigo da Lei 6766 de 1979 que já indicavam às prefeituras Municipais a possibilidade de compensações maiores, acima dos mínimos gerais de áreas públicas e infraestruturas devido ao maior adensamento; bem como os conceitos do Estatuto da Cidade de necessidade de inclusão social – moradias, regularizações fundiárias e urbanizações inclusivas para a conquista de cidades mais justas, sustentáveis, saudáveis e resilientes. Sobre este tema, foi desenvolvida metodologia através pesquisa científica por este autor na UNESP de Bauru, denominada EIV ( EIV.Jx.01-CP-Cidades).

4 – Considerações finais. Os três instrumentos apresentados, para serem regulamentados, apresentarão diversas componentes técnicas, históricas, sociais, ambientais e econômicas para sua modulação a partir do debate participativo em cada cidade, de forma que podem e devem possuir identidade e compromissos culturais próprios ; estudos e pesquisas estas que podem ser promovidas através da Assistência Técnica Pública e Gratuita, articulando instituições de ensino de arquitetura e rubanismo, profissionais arquitetos e outros, entidades de classe, conselhos municipais etc. Da mesma forma, entendendo os Planos Diretores Participativos e suas diversidades em termos de identidades e prioridades territoriais de apoios públicos objetivos à urbanização, eles devem possuir índices moderadores diversos, diminuindo as contrapartidas para as regiões de incentivos à expansão urbana, e ampliando-as para as regiões em consolidação ou já muito adensadas de urbanização. Também, deve-se buscar que a aplicação destes instrumentos, não aconteça de forma isolada, mas que estejam dentro de um sistema de gestão territorial coerente para cada realidade, o que poderá até mesmo dar condições orgânicas e *“coesão dinâmica”* para a criação de Operações Urbanas Consorciadas mais criativas, coerentes com cada realidade, portanto mais comprometidas com as questões sociais, econômicas, ambientais e culturais.