

# GEOGRAFIA URBANA – UMA AGENDA NACIONAL

**JOSÉ BORZACCHIELLO DA SILVA**

Universidade Federal do Ceará

borza@secrel.com.br

## **RESUMO**

A proposta do texto remete à construção de uma Agenda Política do SIMPURB pautada nos principais problemas urbanos vividos pela sociedade brasileira. Permite verificar a extensão e abrangência das indagações e questionamentos dos encontros científicos promovidos pelo SIMPURB e enseja a discussão de políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade de vida urbana à luz dos preceitos do Estatuto da Cidade. Coloca a pesquisa em Geografia Urbana como essencial na interpretação da realidade social. A Agenda permite avaliar constantemente a postura do geógrafo em sua prática profissional promovendo a discussão sobre seu papel social em face da problemática urbana do país.

**PALAVRAS-CHAVE:** Agenda Política. Caos Urbano. Democracia. Movimentos Sociais. Estatuto da Cidade.

## URBAN GEOGRAPHY – A NATIONAL AGENDA

### **ABSTRACT**

This text aims to contribute to the construction of a political agenda of SIMPURB, considering the main urban problems experienced by Brazilian society. It allows to verify the importance and the encompass of the inquiries and questions of scientific meetings sponsored by SIMPURB and leads to a discussion of public policies aimed at improving the quality of urban life regarding to the guiding principles of the Statute of the City. The research in Geography becomes essential to the social reality understanding. The political agenda enables constantly the geographer's evaluation posture in his professional activity stimulating the discussion about his social role regarding to the urban problems of the country.

**KEY WORDS:** Policy Agenda. Urban Chaos. Democracy. Social Movements. Statute of the City.

## INTRODUÇÃO

A proposição de uma Agenda de Trabalho para o SIMPURB implica considerar que a administração pública no Brasil, não ultrapassou os limites da política de intenções e não obteve, portanto, repercussões práticas sobre o caótico processo de urbanização. Reconhece que essa administração contribui, de certa forma, para a permanência de determinados critérios de intervenção sobre a vida urbana que redundam em recorrentes fracassos na execução das estruturas administrativas responsáveis pelo planejamento. Postula que os professores e pesquisadores voltados à interpretação e análise da cidade e do urbano como manifestação concreta da sociedade em seu movimento histórico, têm muito a contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e democrática.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> VINTE ANOS DE SIMPURB – 1989/2009. Há vinte anos a Geografia Urbana brasileira vem refletindo, debatendo e apresentando suas pesquisas sobre o urbano e a cidade nos eventos do Simpósio Nacional de Geografia Urbana (SIMPURB). O XI SIMPURB constitui singular oportunidade para comemorar os êxitos resultantes da reflexão os processos que produziram a cidade, conduzindo-a ao atual processo de urbanização e transformando significativamente o modo de vida urbano no Brasil. A história desse evento se iniciou em 1988 no Encontro Nacional da Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB). As professoras Ana Fani Alessandri Carlos e Arlete Moysés Rodrigues reuniram um grupo de geógrafos e pesquisadores do urbano, para propor a criação de um fórum de debates e reflexões sobre a problemática da realidade urbana (mundial e nacional). O grupo discutiria a situação da pesquisa geográfica, sua fundamentação teórico-metodológica, com propostas de ação política. As preocupações apresentadas em relação às análises sobre a cidade e quanto à necessidade de um profundo debate entre os pesquisadores encontraram uma resposta entusiasmada e compromissada pelo grupo, inicialmente formado pelos geógrafos Roberto Lobato Corrêa, José Borzacchiello da Silva, Regina Bega dos Santos, Jan Bitoun, Maurício Abreu e Silvana Pintaudi. A esse grupo, que vem contribuindo para a evolução e o amadurecimento da Geografia Urbana, agregaram-se outros pesquisadores, diversificando, enriquecendo e redefinindo o debate. Também agregara à essa proposta geógrafos de todas as universidades e regiões do país, que têm colaborado com o engrandecimento desse projeto. Para todos esses geógrafos, registramos a homenagem da Geografia Urbana brasileira! Assim, este XI SIMPURB reafirma o compromisso de, a cada dois anos, realizar o aprofundamento do debate a respeito da pesquisa geográfica interessada em compreender a realidade urbana e contribuir para o desenvolvimento da sociedade e da cidade em âmbito nacional. As metrópoles brasileiras devem merecer preocupação especial por parte do Fórum. Segundo o site do XI SIMPURB, referências sobre a pesquisa em Geografia Urbana podem ser encontradas em: Carlos (2003).

O SIMPURB<sup>2</sup> ganhou credibilidade, consolidou sua prática, ampliou, com alguma reserva, seu leque temático. Vários aspectos da cidade e do urbano foram enfocados e ou aprofundados, outros demandam novas pesquisas. Os conflitos sociais sob a égide do direito à cidade permeiam o temário do evento desde seus primórdios. No que concerne aos movimentos sociais, destaca-se a pluralidade de enfoques quanto à coordenação dos diferentes atores, internacionais ou locais, e estratégias dos atores públicos, especialmente o Estado. Cabe destacar os diversos trabalhos voltados à identificação e à análise do papel da imprensa como aliado ou não dos movimentos sociais urbanos. Compreender a tônica e o poder contido em seus discursos, tidos como geradores de forte pressão na perspectiva do direito ou da repressão política e ou policial no que tange à organização e mobilização social. Inovar nas análises voltadas ao estudo das relações entre políticas públicas e seu rebatimento nas periferias urbanas. Buscar a correlação entre o estabelecimento de prioridades sob a ótica dos movimentos sociais e os considerados essenciais na concepção e elaboração de planos diretores. Outro ponto que adquire visibilidade é o sistema de cooperação, especialmente aqueles advindos da Igreja, das associações comunitárias e dos centros de formação, com forte papel das Universidades, os quais têm poder de impacto sobre o feixe mais ou menos fechado do caráter normativo das políticas públicas. As grandes questões a pautarem as agendas das cidades após os anos de 1980 e 1990 denotam quadro conjuntural a expor a globalização e sua fricção com a realidade brasileira. Dessa correlação, a cidade e a sociedade mudaram em sua forma, estrutura e interesses. Para Sennett (1997, p. 19) “a massa de corpos que antes aglomerava-se nos centros urbanos hoje está dispersa, reunindo-se em pólos comerciais mais preocupada em consumir do que qualquer outro propósito mais complexo, político ou comunitário.”

Malgrado as imposições da sociedade de consumo, as agendas das cidades contemplam a dinâmica dos problemas urbanos que trazem à tona, constantemente, a discussão em torno das desigualdades socioespaciais sobressaindo o tema dos direitos humanos, especialmente aqueles focados nas condições de acesso à cidadania plena. O Estatuto da Cidade, nesse contexto, se destaca.

<sup>2</sup> O SIMPURB realizado em Brasília comemorou 20 anos do evento. A sequência é a seguinte: 1º. São Paulo (1989), 2º. Rio Claro (1991), 3º. Rio de Janeiro (1993), 4º. Fortaleza (1995), 5º. Salvador (1997), 6º. Presidente Prudente (1999), 7º. São Paulo (2001), 8º. Recife (2003), 9º. Manaus (2005), 10º. Florianópolis (2007) e 11º. Brasília (2009).

Ele só se consolida em forma de lei em 2001, o que revela os grandes embates que sucederam a Constituição de 1988. Lido e interpretado como fonte de ganhos e perdas na perspectiva da produção e do consumo da cidade, o Estatuto continua desafiando a sociedade e os geógrafos. Seu foco é contraditório, na medida em que atende à sociedade, especialmente os que lutam e clamam pela conquista plena dos direitos sociais. Por sua vez, outros segmentos pleiteiam ganhos especulativos em torno das enormes possibilidades do mercado encetado pela cidade.

### **A CIDADE E O URBANO: A NECESSIDADE DE UMA AGENDA**

Discutir a cidade e o urbano exige um complexo exercício intelectual necessário para se compreender os diferentes papéis dos diversos sujeitos sociais, na condição de atores e ou agentes responsáveis pela existência e permanência desta forma aglomerada de viver. A diferenciação na ocupação do espaço que manifesta a existência da cidade é inseparável das diferenciações que afetam a organização social no seu conjunto. A cidade é uma forma de expropriação do espaço de seu próprio espaço como do espaço mais amplo que lhe é exterior. Discutindo a cidade e a forma urbana, Alfredo (2006, p. 68), apoiado em Lefebvre, mostra o urbano mais amplo que o espaço da cidade. “Henri Lefebvre distingue a cidade do urbano justamente porque considera que a forma urbana, enquanto simultaneidade, não mais pode limitar-se ao espaço da cidade.”

No estudo da cidade e do urbano, são comuns as dificuldades de escolha de uma matriz teórica com todo arcabouço conceitual e possibilidades de percursos que deem conta de explicá-los. A cidade em si encerra uma gama de conceitos. Ao falar dela é comum o esboço de traços de postura eclética. Vários pesquisadores preferem analisá-la à luz de uma unidade teórico-conceitual. Dentre os conceitos, alguns se consolidaram na perspectiva dos sentidos e significados, tornando difícil utilizá-los por adquirir uma concepção específica. Essa banalização da palavra gera uma “liberdade conceitual”, uma “licença teórica” que pode em muitos casos comprometer o debate intelectual. A cidade e o urbano podem ser discutidos e enfocados como espaço de relações. Na insistência em usar o conceito de espaço para compreender a cidade, corre-se o risco de se atribuir significados diferentes. Afirma-se geralmente tratar-se de um espaço organizado ou de um espaço produzido, ou mesclam-se os dois, atribuindo-lhes o mesmo significado. A escolha do

enfoque não é gratuita, encerra uma intenção, uma postura, um modo de ver e explicar o mundo. A cidade vista e explicada sob a ótica da organização, é tratada e analisada como espaço organizado, na perspectiva da distribuição, junção ou dispersão de objetos, pessoas, capital. Essa opção permite atribuir aos seus habitantes a condição de agentes, parte integrante do sistema organizacional. Afirmar que ela é um espaço produzido indica outra postura, outro olhar. Assim, ela passa a ser discutida como espaço produzido, ocupada e vivida por sujeitos sociais responsáveis por sua produção e consumo, cabendo a eles fatias diferentes de cidade. A condição de espaço produzido pressupõe uma continuidade, uma postura teórica interpretativa capaz de apreender a totalidade na qual ela, a cidade, está inserida. Tudo isso se aplica à compreensão do espaço. Discutindo a cidade como espaço do consumo, Gaeta (1992, p. 56), referindo-se aos grandes centros comerciais, diz tratar-se de um “todo revestido de aparência e ideologia, pois, agora o espaço inteiro tornou-se o lugar das relações de produção (e não apenas dos meios de produção). Todo o espaço deve reproduzir ativamente as relações de produção.”

A cidade, analisada a partir do conceito de território, pressupõe partilha, fragmento. O território, concebido como campo de força, é fundamental para diferenciar as diversas partes constituintes da cidade<sup>3</sup>. Imbuídos em melhor explicar a cidade, os geógrafos urbanos elaboram e reelaboram conceitos para discutir a totalidade que a contém.

A reconstituição histórica das cidades comprova que mesmo nas sociedades tidas e reconhecidas como anárquicas, ou melhor, refratárias a qualquer ideia de organização, existiram aquelas com cidades cujos arranjos espaciais expressavam momentos diferenciados de ordenamento. A construção e o aprofundamento das formulações da Geografia Urbana guardam íntimas relações com os questionamentos e as inquietações. Na perspectiva de se pesquisar o processo de produção da cidade, as discussões em torno do planejamento urbano e dos diferentes tipos de uso e ocupação do solo são frequentes. Paira a dúvida para saber como pode e deve ser concebido o conceito, qual a escala de análise mais apropriada para sua aplicação ou mesmo para detectar que sujeitos sociais exercem maior ou menor poder de pressão e de decisão. São dificuldades que estão postas. Os questionamentos parecem infinitos. Acrescentem-se os que buscam

<sup>3</sup> Ver: Roncayolo (1982).

saber se é possível um planejamento efetivamente participativo e que concepções teóricas estão contidas nas diferentes possibilidades de ação.

## O GEÓGRAFO E A RESPONSABILIDADE SOCIAL

Na ânsia de compreender as relações travadas entre a cidade e seu espaço exterior, o geógrafo pergunta se a cidade termina nos seus limites ou se ela é contínua. Como apreender as relações entre o rural e o urbano, entre a cidade e a região, entre a cidade e as diversas redes que se estabelecem? E o intraurbano, como atender às demandas diferenciadas manifestadas a todo instante na cidade? Como estabelecer a pluralidade de situações e condições de vida da cidade? E o direito, quem tem direito à cidade? Por que temos sempre a impressão que uns têm mais direitos que os outros? Lefebvre (1999, p. 18) é claro e didático ao discutir várias dessas questões:

A expressão “sociedade urbana” responde a uma necessidade teórica. Não se trata simplesmente de uma apresentação literária ou pedagógica, nem de uma formalização do saber adquirido, mas de uma elaboração, de uma pesquisa, e mesmo de uma formação de conceitos. Um movimento do pensamento em direção a um certo concreto e talvez para o concreto se esboça e se precisa.

A partir dos questionamentos e demandas técnicas e sociais, os profissionais voltados à Geografia Urbana elegeram a cidade como foco preferencial de suas pesquisas. Tratam-na de forma diversa com uma enorme abrangência, variando do tema clássico da rede urbana a outros, como o da reflexão em torno da cidade e do urbano. Sob essa ótica considera-se, de um lado, a escala a partir dos diferentes tamanhos de cidades, compreendendo as metrópoles (regional), as cidades grandes, pequenas e médias. Salienta-se a importância assumida pela escala intraurbana, cujo enfoque privilegia a cidade em suas relações internas, considerando aspectos ligados à localização, fricção e relações entre as diversas atividades e funções. Dentre elas, as mais importantes são as exercidas pela indústria, habitação, circulação, saneamento básico, patrimônio arquitetônico etc. Por outro lado, emergiram temas novos e desafiadores decorrentes da lógica de fragmentação contemporânea da região e da cidade. São recorrentes as análises voltadas à compreensão da reestruturação produtiva e urbanização, urbanização turística, questão ambiental. Lefebvre (1999, p. 103), a propósito da fragmentação urbana, explica a polinucleação dizendo: “a cidade se afirma, depois explode”. Considerando a maturidade alcançada pelos geógrafos nesses

vinte anos de reuniões sistemáticas em torno do SIMPURB, cabe-nos elaborar uma agenda capaz de organizar e sistematizar nossas ações na condição de protagonistas especializados, produtores de conhecimento socialmente comprometidos com os ideais de justiça e democracia. Nada melhor que enfocar nossa responsabilidade social e eleger o Estatuto da Cidade como importante tema de pesquisa.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 174, considera que o Poder Público, como agente normativo e regulador da atividade econômica, cumpra, na forma da lei, as funções de fiscalização. Quanto ao incentivo e planejamento, o Capítulo II - Da Política Urbana, concede ao Município a competência de estabelecer o Plano Diretor.

Apesar de ter características de um plano geral, o Plano Diretor em razão do disposto no artigo 182, parágrafos 2º e 4º da Constituição, é um instrumento obrigatório para o Município intervir, visando a executar a política urbana como meio de garantir que a propriedade urbana tenha uma função social.

Nesse contexto, a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) (OSÓRIO; MENEGASSI, 2002) significou marco importante para a gestão urbana no sentido de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais (inclusive da propriedade), por intermédio do Plano Diretor e garantir o bem-estar nos municípios segundo os preceitos da justiça social: distribuição equitativa dos ganhos e perdas advindos do processo de produção dos espaços público-privados; sustentabilidade ambiental; acesso à utilização dos serviços e equipamentos públicos de qualidade; gestão democrática e participação social na definição, implementação e controle das políticas públicas. Para os geógrafos preocupados com a produção de cidades democráticas e acessíveis, o Estatuto da Cidade abre múltiplas possibilidades.

A luta pela Reforma Urbana e o advento do Estatuto da Cidade emergiram dentre os vários modos de gestão democrática da cidade, muitos deles, surgidos de uma verdadeira revolução molecular no interior de organizações e mobilizações populares que foram experimentados no Brasil. Merece destaque a implantação de políticas públicas de microurbanização em forma de “mutirão”, que pretendiam integrar à cidade assentamentos humanos irregulares, como as favelas e áreas de habitação subequipadas, socialmente marcadas pela precariedade. No quadro administrativo, a progressiva mistura de gestões públicas e privadas de serviços urbanos que foram municipalizados ou comprados pelas multinacionais, conduz à necessidade de se estabelecer políticas de proteção

às populações marginalizadas dos bairros informais da metrópole. A busca do sentido da cidade, neste contexto de globalização e gestão social urbana, como domínio de segmentos marcados pela pobreza, permite verificar os níveis de complementaridade existentes entre diferentes modos inovadores de gestão.

Em termos de ganhos, o Estatuto da Cidade regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal/1988.

Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.



§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

O Congresso Nacional aprovou a Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, auto-denominada Estatuto da Cidade, que estabelece diretrizes gerais para a política urbana ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e instituir instrumentos para a gestão das cidades pelos municípios. Envolve, entre outros assuntos, instrumentos jurídicos de controle da especulação imobiliária, capazes, ao menos, de atenuar o caos generalizado que tem sido morar nas cidades brasileiras. Cabe salientar que a história do planejamento municipal brasileiro é marcada por uma extrema valorização do meio urbano em detrimento do meio rural. A aprovação do Estatuto da Cidade inclui, timidamente, a problemática rural no âmbito do planejamento municipal. Desde então, o Plano Diretor deve abranger todo o território do município. Desta feita, o mencionado plano, não pode ser reduzido a simples carta de intenção, ou a proposta de zoneamento. Deve sim ser um instrumento referencial para a elaboração de políticas compensatórias, no sentido de serem amenizadas as desigualdades socioespaciais. Deve, ainda, ser fundado em soluções técnicas para o ordenamento da cidade, adotando como pressuposto a cidade ideal, que corresponda de fato ao interesse público. Sob essa lógica, o plano diretor deve ser instrumento integrador das políticas municipais, portanto, o governo deve primar pela incorporação dos princípios e objetivos dos planos setoriais, construídos coletivamente nas diferentes áreas, integrando saúde, educação e meio ambiente. Um Plano Diretor elaborado de forma conveniente, com a devida participação popular, identifica e define prioridades, promovendo e garantindo o direito à cidade. Deve, assim, considerar os conflitos entre as diferentes camadas sociais, dar voz à população e reconhecê-la como sujeito de sua própria história.

O art. 6º da Constituição Federal/1988 institui os direitos sociais mínimos a que cada brasileiro faz jus, a fim de que todos possam viver dignamente.

Entre esses direitos encontra-se o da moradia, diretamente relacionado ao espaço territorial urbano ordenado, de forma que possa ser efetivada a almejada justiça social.

“Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância,

a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000)”

Além da moradia (considerando as políticas de recursos hídricos e tratamento de resíduos), deve-se pensar em soluções integradas, com a participação dos sujeitos sociais. Ex.: políticas de transporte, de habitação, educação e saúde devem considerar a demanda regional e a corresponsabilidade das administrações locais. Os geógrafos urbanos elegeram, dentre as suas análises, a problemática ambiental como um dos principais problemas das cidades brasileiras. Estudos e pesquisas revelam que as péssimas condições do ambiente urbano de nossas cidades afligem a população, deixando-a em estado de alerta, bem como altera, sobremaneira, a qualidade de vida dos cidadãos. Saneamento básico, coleta e destino dos resíduos sólidos, ocupação inadequada de várzeas, leitos de rios e encostas agravam mais ainda a situação. Essa gama de problemas exige uma postura dos geógrafos, referente à degradação ambiental. Um breve resgate histórico mostra que o grito de alerta quanto à gravidade da deterioração das condições ambientais ocorreu na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em 1972, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU). No Brasil, durante o período de repressão política, o governo militar pregava a lógica do crescimento a qualquer custo, pautado no pressuposto que as nações em desenvolvimento ou subdesenvolvidas não deveriam arcar com os custos decorrentes da proteção ambiental, sob a alegação de ser “alvo” de problemas socioeconômicos gravíssimos. O Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, também consigna princípios basilares ambientais:

“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificações consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativas ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

São muitas as possibilidades oferecidas pelo Estatuto da Cidade para a efetivação de ações mais enérgicas na cobrança dos direitos sociais básicos. O Plano Diretor é o instrumento capaz de viabilizar, na forma da lei, o acesso e o direito à cidade.

## **O PLANO DIRETOR**

Segundo o texto constitucional, o Plano Diretor é o principal instrumento para os municípios promoverem políticas urbanas com pleno respeito aos princípios das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e da garantia de bem-estar dos habitantes. Os princípios constitucionais fundamentais norteadores do Plano Diretor são: função social da propriedade; desenvolvimento sustentável; funções sociais da cidade; igualdade e justiça social e participação popular.

O município contará, para fins do Plano Diretor, do instrumento como o IPTU (imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana) progressivo no tempo, que é uma sanção igualmente prevista no artigo 182, § 4º, da Constituição, vinculada ao não cumprimento do parcelamento, da edificação

ou da utilização compulsórios. Não sendo cumpridas as condições legais para o aproveitamento da área, o Município passará a aumentar, durante cinco anos consecutivos, a alíquota do IPTU, até o limite máximo de 15%. O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na mesma lei que define os prazos e as condições para o parcelamento, a edificação ou à utilização compulsória.

O Município manterá a cobrança progressiva do IPTU pela alíquota máxima, até que o proprietário proceda ao aproveitamento do terreno. Essa medida aumentará as densidades urbanas e reduzirá as despesas com instalação de infraestruturas, equipamentos e serviços. O Plano Diretor é um dos principais instrumentos de controle social sobre a cidade contido no Estatuto da Cidade. A aprovação da Lei amplia a discussão em torno da Reforma Urbana, trazendo à tona itens que compõem a pauta de demandas sociais reprimidas. Evidenciam também a necessidade de se realizar uma releitura da cidade na perspectiva de sua redefinição, concebendo-a enquanto ambiente e buscando nela um novo sentido para a vida gregária. O Estatuto dispõe também sobre o usucapião especial urbano, relativo ao artigo 183 da Constituição Federal. Ele se diferencia do usucapião contido no Código Civil e é enriquecido pela figura do usucapião coletivo. Trata-se de um instrumento poderoso para promover a regularização fundiária nas cidades, especialmente nas áreas ocupadas por cortiços e favelas, onde se encontram as condições de moradia mais precárias da nossa população. O cidadão que ocupar área ou edificação urbana de até 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados) para sua moradia ou de sua família, por cinco anos consecutivos, sem que o proprietário reclame, terá garantido o direito à posse, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. As áreas urbanas com mais de 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados), poderão ser usucapidas mesmo não sendo possível identificar a parcela devida a cada um. Neste caso, os beneficiários deverão organizá-las na forma de condomínio e a Prefeitura poderá proceder à sua urbanização. A ação usucapião terá rito sumário e contará com a participação do Ministério Público.

## CONCLUSÃO

A Reforma Urbana no Brasil é uma necessidade. O Estatuto da Cidade é um caminho, ainda que este contemple mais os aspectos fundiários, sendo omissos no que concerne às questões capazes de redefinir e redesenhar as cidades brasileiras. Tendo a Reforma papel inegável na garantia de vida digna em

nossas cidades, para efetivá-la, é fundamental assegurar a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização. Sua concretização depende de fatores diversos, entre os quais se destaca o amplo engajamento da sociedade com o interesse social. Se avançarmos agora no aspecto fundiário da cidade, garantindo lugar para todos, cabe continuar a luta em busca de um completo Estatuto que contenha solução para questões fundamentais como saneamento básico, habitação, transporte e segurança pública. O Estatuto da Cidade será completo e só poderá ser produzido com a participação efetiva da população. Sua execução depende ainda da ação da sociedade na defesa de Planos Diretores corretos e adequados às necessidades da comunidade visando à obtenção de investimentos nas áreas mais carentes por ela detectadas. As antigas estruturas de poder têm que se ajustar às novas demandas sociais que incluem a gestão urbana participativa como essencial. Construir cidades bonitas, limpas, funcionais e justas é uma tarefa difícil.

Os geógrafos brasileiros reunidos em torno do SIMPURB têm pleno conhecimento da complexidade da cidade enquanto objeto socialmente produzido e animado pela dinâmica interativa do urbano. Têm plena consciência que uma agenda urbana para o país impõe uma gama de desafios aos cidadãos, o que exige um forte compromisso de seus gestores, responsáveis por sua manutenção em níveis satisfatórios, conforme os preceitos dos avanços técnicos e científicos nas áreas de infraestrutura, equipamentos e serviços, capazes de garantir os mínimos requisitos de conforto.

Um dos pressupostos da gestão da cidade consiste na melhoria da qualidade urbana, ou seja, pensá-la na perspectiva de torná-la mais humana e agradável, garantindo uma relação mais harmônica com a natureza, o que constitui, em última instância, a atividade maior do planejamento urbano. Estamos diante de uma miríade de problemas. A realidade das cidades e a dinâmica do urbano no Brasil impõem sérios desafios. Cabe aos geógrafos, congregados com outros profissionais voltados à interpretação e análise da cidade, enfrentar esses desafios, formulando teorias, contribuindo para sua melhor compreensão, ampliando as fronteiras do conhecimento. Uma Agenda da Geografia Urbana brasileira pautará nossas propostas e nosso compromisso com o aperfeiçoamento democrático da sociedade e melhoria das condições de vida na cidade.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ALFREDO, Anselmo. O Mundo Moderno e o Espaço: Apreciações sobre a contribuição de Henri Levevre. In: *GEOUSP* – Espaço e Tempo, No. 19, pp. 53 – 79, 2006.

CARLOS, Ana Fani A.; LEMOS, Amália Inês Geraiges. (Org.). *Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2003.

GAETA, Antônio C. Gerenciamento dos Shopping Centers e transformação do espaço urbano. In: PINTAUDI, Silvana; FRUGOLI JR., Heitor. (Orgs.). *Shopping Centers: espaço, cultura e modernidade nas cidades brasileiras*. São Paulo: EDUNESP, 1992. p. 45-59.

LEFEBVRE, Henri. *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999 – Tradução de Sérgio Martins

OSÓRIO, Leticia M.; MENEGASSI, Jaqueline. A reapropriação das cidades no contexto da Globalização. In: OSÓRIO, Leticia M. (org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novos desafios para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. p. 39-60.

RONCAYOLO, Marcel. *La ville et ses territoires*. Paris: Gallimard, 1982.

SENNETT, Richard. *Carne e pedra*. Rio de Janeiro: Record, 1997.

Recebido em: 20/03/2010

Aceito em: 12/12/2010