

"

CONHECENDO O ESTATUTO DA CIDADE

Samuel Steiner dos Santos

Acadêmico do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UFSC

Elson Manoel Pereira

Professor do Departamento de Geociências da UFSC

elsonp@cce.ufsc.br

Resumo

O presente artigo visa apresentar a experiência desenvolvida durante o ano de 2004 que, através do trabalho de extensão universitária, buscou disseminar o conhecimento a respeito dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, bem como as formas com que ele pode diretamente influenciar na vida dos habitantes das cidades brasileiras. O local escolhido para a implantação do projeto foi o município Palhoça –SC, em vários de seus assentamentos urbanos de baixa renda.

Palavras-chave: estatuto da cidade, legislação urbana, assentamentos urbanos de baixa renda.

Introdução

O Estatuto da Cidade, lei federal aprovada no ano de 2001, criou grandes expectativas, sobretudo nos movimentos populares organizados, pois indicava uma mudança nos rumos do processo e apropriação do espaço urbano nas cidades brasileiras.

A implantação dessa lei, no entanto, tem encontrado sérias barreiras que dificultam a caminhada no sentido de construção de cidades ambientalmente mais equilibradas e socialmente mais justas, princípios mestres que balizaram o processo de formulação e aprovação do Estatuto da Cidade. Entre essas barreiras, umas das que se apresentam com maior força é a falta de informação e a conseqüente falta de atuação de grande parte da população urbana brasileira que, por desconhecimento da legislação que trata do assunto, ficam fora do processo de gestão do espaço urbano e não se aproveitam dos canais de atuação que o Estatuto da Cidade estabelece com o poder público e com os demais agentes sociais envolvidos.

"

Nosso trabalho de extensão visou, portanto, preencher esta lacuna através da instrumentalização da população residente em assentamentos urbanos de baixa renda no município de Palhoça para que ela mesma passe a brigar pelos direitos agora garantidos em lei. Nesse processo, conhecer a lei e o que ela proporciona é, portanto, fundamental.

Palhoça e as contradições urbanas

Se procurarmos entender o processo histórico do município, perceberemos que até pouco tempo atrás Palhoça ainda era formada por núcleos tradicionais baseados na exploração da atividade pesqueira, exceto o centro histórico que se desenvolveu às custas da atividade mercantil através do porto. Nessas regiões, bem como em praticamente todo o município, ocorreu um processo de fragmentação do solo, que era baseado originalmente na combinação entre a pesca artesanal e a pequena propriedade fundiária, heranças do modelo urbanístico colonial luso-brasileiro.

No entanto, nas últimas décadas, este quadro se altera substancialmente. O município vem apresentando um rápido crescimento, ligado ao processo de metropolização de Florianópolis e com uma ocupação desigual de seu território.

Essa rápida urbanização tem como principal característica o significativo crescimento populacional. De uma população de cerca de 32.000 habitantes na década de 80, passa para 68.430 habitantes em 1991 e para 81.176 em 1996. Em 2000, de acordo com o censo do IBGE, a população de Palhoça chega aos 102.286 habitantes, sendo que 97.458 (95,27) vivem em áreas consideradas urbanas.

No Distrito Sede, área mais urbanizada do município, inicia-se, com a valorização da terra, um processo de apropriação diferenciada do espaço urbano, com a criação de alguns eixos privilegiados de ocupação, do ponto de vista de infra-estrutura instalada, de acesso aos equipamentos e serviços urbanos. Os loteamentos residenciais começam a se juntar sobre a mesma faixa do território, dando os primeiros passos em direção a uma segregação sócio-espacial mais efetiva.

Enquanto isso, assentamentos urbanos de baixa renda vão se multiplicando sobre o território do município, reforçando o processo de segregação e exclusão tão característico das cidades brasileiras.

Palhoça é o município situado mais ao sul da área conurbada¹, apresentando características peculiares que fazem da cidade um local estratégico no processo de metropolização da capital e consolidação da conurbação. Sua mancha urbana se estrutura a partir dos eixos rodoviários criados pela BR-101 e secundariamente pela BR-282. Se na escala regional a rodovia é essencial para a integração entre os municípios da região e desses com o restante do país, na escala local ela tem um papel devastador sobre a continuidade da malha urbana, reduzindo as conexões entre as diferentes partes da cidade a níveis precários.

Esta conformação que proporciona fácil acessibilidade a outros municípios imprimiu à malha do município um crescimento extremamente rápido e, sob muitos aspectos “destruidor”. O município triplicou sua população em cerca de 20 anos (IBGE 2000), o que veio acompanhado de uma ocupação desigual do seu território, assentado sobre um sítio físico de extrema fragilidade (cerca de 73% do território do município é considerado como Área de Preservação Permanente).

O diagnóstico feito pelo poder público municipal em 1992 (PMP 1992), já dava conta de que, este contexto de rápida urbanização e expansão da malha urbana tem acelerado o processo de apropriação de áreas agrícolas, em alguns casos para fins industriais, mas, sobretudo, para loteamentos residenciais, em grande parte irregulares. Temos como exemplo a ocupação do manguezal de Palhoça que vem sofrendo forte pressão do mercado imobiliário local, acarretando graves conseqüências ambientais.

A configuração regional acaba por formar vínculos de dependência entre os diferentes municípios. O acelerado crescimento ocorrido tem como conseqüência a forte pressão demográfica que aliada à supervalorização do solo urbano na capital, expulsou grande parte dos trabalhadores de baixa renda para os municípios vizinhos, sobretudo Palhoça:

Esta posição para o atendimento das necessidades da sociedade, por um lado à classe privilegiada em sua posição de habitação ou moradia na Ilha de Santa Catarina é servida pela região marginal do município de Palhoça; por outro lado, a classe trabalhadora encontra campo fértil para a habitação em locais impróprios e suburbanos, por vezes forçando a área rural e se transformar em loteamentos (GUERINI, 2000, pág. 68)

.....
³"Gpvgpf g/ug"r qt"âtgce"eqpwtdcf c"q"eqplvpwq"eqpvpwq"fg"ci mqo gtcèugu"wtdepcu"s wg"vmtcr cuuco "qu"rko kgu" o wplekr ckü"p q"ecuq"fc"i tcpf g"Hqtkcpôr qiku."eqpukf gtc/ug"eqpwtdcf c"c"âtgce"hqto cf c"r grqu"o wpleir kqu"fg" Hqtkcpôr qiku."Uçq"lquê."Dki wcèw'g'Rcij qèc0"
"

O rápido crescimento de ocupação trouxe um custo social e ambiental para o município, que pode ser aferido em vários aspectos: o crescimento de áreas carentes de infraestrutura urbana, a ocupação de mangues e áreas ambientalmente frágeis, marginalidade, violência urbana.

Mais da metade da população de Palhoça sobrevive com rendimentos inferiores a três salários mínimos (IBGE 2000). O nível de educação de sua população é o mais baixo dentro da área conurbada, possui os maiores índices de crescimentos e a maior taxa de urbanização da região metropolitana. São fatos que constatarem o grau de espoliação e reforça o processo de periferização que tem sido imposto ao município a partir da metropolização da capital.

Desta forma, justifica-se a escolha deste município para ser o pioneiro deste projeto de extensão, na divulgação do Estatuto da Cidade. Segundo levantamento da própria prefeitura, hoje já são cerca de 37 assentamentos informais, sendo que destes pelo menos 17 se encontram em áreas de preservação permanente. Essa população, que ocupa áreas periféricas, em péssimas condições de habitação e com acesso dificultando à cidade “formal”, desconhece que o Estatuto da Cidade.

Um Estatuto para a Cidade

O Estatuto da Cidade é uma lei federal aprovada em 2001 e que traz como principal avanço a possibilidade de desenvolver políticas urbanas através da aplicação de instrumentos de reforma urbana, voltados a promoção da inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, considerando aspectos urbanos, sociais e políticos de nossas cidades.

É o resultado de anos de luta de vários setores da sociedade, que se uniram com o objetivo de democratizar a gestão e o acesso às cidades, buscando novas formas de participação popular, novas diretrizes que regulem as políticas públicas e novos instrumentos, jurídicos e urbanísticos, que direcionem o desenvolvimento urbano.

No entanto, para que as premissas previstas saiam do papel é necessário muito mais que sua aprovação. É imprescindível que essas práticas sejam incorporadas ao cotidiano das pessoas que habitam as cidades, é necessário que os cidadãos se sintam atores e responsáveis, que conheçam seus direitos e briguem por eles.

Conforme DE GRAZIA, (in RIBEIRO, 2003, pág. 52), o Estatuto é composto por diversos instrumentos cujos princípios são:

- Direito à cidade e à cidadania: universalizar os acessos aos equipamentos e serviços urbanos, as condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, uma dimensão política das cidades na condução de seus destinos;
- Gestão democrática da cidade: planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.
- Função social da cidade e da propriedade: interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano.

O Estatuto da Cidade é o resultado do embate entre os diversos agentes e forças políticas. Não representando a totalidade da vontade dos movimentos populares, mas é a síntese entre o ideal e o possível diante de uma sociedade plural e conflitiva (PEREIRA, 2002). É uma legislação pioneira de regulação, no âmbito federal, para as políticas urbanas: “sem a ficção tecnocrática dos velhos planos diretores, que prometiam tudo, mas que não possuíam instrumentos para realizar o que propunham” (ROLNIK, 2002).

O principal objetivo da lei 10.257 foi dar à propriedade uma função social e apresentar instrumentos que, se corretamente aplicados, devem garantir um caráter mais igualitário de acesso ao espaço urbano. Para ROLNIK (2002), o Estatuto da Cidade apresenta três características principais que o tornam inovador:

- Novos instrumentos urbanísticos voltados a induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo;
- Nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade;
- Ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na fronteira entre o legal e o ilegal;

PEREIRA (2002), ao estabelecer relações entre o Estatuto da Cidade e a atual prática urbanística, dá a noção de quais as repercussões que a referida lei poderá ter sobre as formas de planejar e de gerir o espaço urbano:

Assim o urbanismo passa de uma prática técnico-projetual, onde os urbanistas definiam os destinos da cidade a partir de alguns elementos teóricos, para uma prática com muito mais conteúdo político onde o central deixa de ser o espaço das cidades e passa a ser o morador das cidades. Passamos de um urbanismo impositivo para um urbanismo propositivo. Passamos de um urbanismo de certezas e tecnocrático para um urbanismo de possibilidades e democrático (PEREIRA, 2002, pág. 03).

O Estatuto da Cidade é, portanto, o resultado de um longo processo histórico-político que só se desenvolveu impulsionado pelos movimentos populares. É uma lei que leva em consideração a realidade por vivida pela população e não um ideário a ser buscado.

Por outro lado, o Estatuto da Cidade deve ser visto apenas como instrumento e não como solução, que deve ser buscada pelos agentes sociais envolvidos. Cabe aos municípios regulamentar os instrumentos do Estatuto, de forma a garantir que as cidades sejam construídas baseadas em valores de justiça social. É necessário buscar harmonia entre os interesses gerais e os interesses privados dentro do espaço urbano e não privilegiar interesses específicos. A atuação da população é essencial neste processo.

Alguns instrumentos contidos no Estatuto da Cidade são específicos para a regularização fundiária e intervenção em assentamentos irregulares, como Zonas Especiais de Interesse Social, o Usucapião Urbano (Individual e Coletivo), a Concessão de Uso para fins de moradia, a concessão de direito real de uso. É de extrema importância o conhecimento, pela população residente nos assentamentos informais, de que esses instrumentos existem e que se praticados, podem alterar profundamente suas condições de moradia.

Material e Métodos

Como a intenção do projeto de extensão era alcançar o maior número possível de assentamentos e famílias de Palhoça, buscamos dividir os assentamentos existentes pelo território do município em áreas de concentração, onde seriam realizados seminários de apresentação e discussão dos princípios e instrumentos do Estatuto da Cidade.

A idéia inicial seria a de promover ao longo do ano 5 encontros em diferentes áreas de Palhoça de forma a envolver as comunidades mais próximas, facilitando o acesso e a participação da população.

Depois de escolhida esta estratégia da ação, partimos em busca de contatos com as lideranças comunitárias para que elas pudessem fazer a ponte entre o projeto de extensão e a comunidade, através da divulgação e mobilização para os seminários, bem como buscamos agendar os dias e locais mais convenientes para as comunidades para que a presença da população fosse mais efetiva.

Fizemos o chamamento de todas as lideranças comunitárias através de convites, para uma reunião, na região central da cidade, para que pudessemos apresentar o trabalho e conseguir o comprometimento deles para com a realização dos seminários e mobilização das comunidades. No entanto, a presença nesta reunião foi muito pequena e optamos por alterar nossa forma de abordagem. Iríamos fazer o chamamento *in loco* percorrendo os assentamentos e indo falar diretamente com as lideranças.

Das inúmeras visitas feitas, conseguimos agendar três encontros, sendo que nas demais não conseguimos respostas das lideranças comunitárias em apoio ao projeto apresentado. Foram agendados os encontros, sendo que o trabalho de divulgação seria dividido entre nós e as lideranças comunitárias envolvidas.

A partir daí buscamos organizar os seminários, sistematizando as informações, produzindo materiais explicativos para as comunidades, cartazes e folders de divulgação. Foram feitas também reuniões internas da equipe envolvida com o projeto de forma a nivelar o conhecimento a respeito do Estatuto da Cidade, bem como foram traçadas estratégias de abordagem junto à população quando da realização dos seminários, de forma a torná-los mais dinâmicos, participativos e ilustrativos quanto fosse possível.

Cerca de uma semana antes da data marcada para a realização do encontro, era feito um trabalho mais intensivo de divulgação, quando íamos nas comunidade e colávamos cartazes, distribuíamos convites e estabelecíamos contatos com as lideranças locais de forma a comprometê-las com o chamamento da população para a realização dos encontros.

Os seminários foram assim estruturados:

1. Dinâmica de grupo: momento de descontração e relaxamento, onde as pessoas eram apresentadas umas as outras, de forma a construir um ambiente de maior cooperação e participação;
2. Apresentação de vídeo introdutório sobre o Estatuto da Cidade: recurso áudio-visual, com linguagem bastante acessível para o esclarecimento à população da importância daquele seminário e de se conhecer o Estatuto;
3. Apresentação: uma pequena palestra a respeito do histórico, princípios e instrumentos do Estatuto da Cidade;
4. Trabalhos de grupo: era apresentada uma situação-problema onde cada grupo criado teria que buscar soluções com os instrumentos apresentados no momento anterior. Cada grupo trabalhava com um instrumento em específico;
5. Apresentação dos resultados: momento de troca dos conhecimentos adquiridos onde cada grupo demonstrava, através de uma folha de cartolina, de que forma abordar o problema utilizando-se do instrumento que lhe fora oferecido;
6. Encerramento: avaliação do seminário, destacando o que cada participante achou de bom e de ruim, o que poderia ser melhorado.

Após a realização dos seminários foram feitas reuniões internas do grupo envolvido de forma a discutir e avaliar a forma como se desenvolveu o seminário, fazendo alguns ajustes de acordo com o que foi apresentado e comentado pela comunidade.

Resultados e Análise

Dos cinco seminários previstos inicialmente, conseguimos agendar junto aos líderes comunitários apenas três, onde apenas dois realmente aconteceram e um com o quorum bastante reduzido.

Nosso primeiro seminário, ocorrido no Bairro Brejarú (maior comunidade de interesse social de Palhoça), foi extremamente rico e interessante. A participação da comunidade e a interação com equipe foram muito grandes; a avaliação final da comunidade julgou importante a realização de outros encontros de forma a aprofundar a temática ali desenvolvida.

Nossa segunda experiência já não foi tão positiva. Marcado para acontecer no Centro Comunitário da Ponte do Imaruim, num sábado a tarde, poucas pessoas participaram do evento marcado com dois meses de antecedência (10 pessoas da comunidade). De qualquer forma foi feita a apresentação do Estatuto da Cidade e buscamos conscientizar os presentes da importância de tal legislação. Fato positivo foram os novos contatos obtidos para a realização de novos seminários.

O terceiro seminário marcado nem chegou a ser realizado. Após dois adiamentos ocasionados pela dificuldade em encontrar locais adequados para a realização do encontro, aliado à dificuldade de divulgação, as lideranças comunitárias contactadas acabaram não se motivando mais a trabalhar na realização do seminário, que acabou não ocorrendo.

Considerações Finais

Pudemos perceber que a grande dificuldade enfrentada para a execução do projeto de extensão foi conseguir mobilizar a população para participar dos encontros. Dentre as principais causas que poderíamos levantar, está a cultura da não participação e o estado de “inércia” participativa na qual grande parte da população moradora nas periferias das cidades brasileiras se encontra. Essa “inércia” dificulta a realização de trabalhos como este, até porque a população se mostra desconfiada com trabalhos voluntários, sem o cunho político-eleitoreiro de grande parte dos programas instituídos nessas áreas.

Outra causa a ser colocada poderia ser a falta de eficiência das formas de abordagem desenvolvidas por nós no decorrer do projeto. Talvez existam outras formas mais efetivas de mobilização da população, já que todas as alternativas que empregamos não surtiram o efeito desejado.

Por fim gostaríamos de destacar a importância do presente projeto de extensão na formação do estudante de graduação que, em contato com a realidade dos assentamentos urbanos de baixa renda, obrigatoriamente desenvolve um maior sentido de responsabilidade social e o sentimento de dívida para com a sociedade que lhe proporcionou sua formação acadêmica.

Referências

"

;

ARANTES O., MARICATO, E., VAINER, C. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

BINOTTO, Gelson Afonso. **O Estado e a política habitacional: um estudo da região conurbada de Florianópolis no período 1964/1992.** 1994. 146fls. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina.

CARLOS, Ana F.A. **A (re)produção do Espaço Urbano.** São Paulo: Editora Universidade de São Paulo, 1994.

CECCA. **Uma Cidade numa ilha: relatório sobre problemas sócio-ambientais da Ilha de Santa Catarina.** Florianópolis: Insular, 1996.

ENGELS, Friederich: **A questão da Habitação.** Editora Acadêmica, São Paulo, 1985.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade.** São Paulo: Hucitec, 1980.

LACAZE, Jean Paul. **Os Métodos do Urbanismo.** São Paulo: Editora Papirus, 2001.

LAGO, Paulo Fernando. **Florianópolis: A polêmica Urbana.** Florianópolis: Fundação Franklin Cascaes, Palavra e Comunicação, 1996.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do Capital.** Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

_____. **O Direito a cidade.** São Paulo: Centauro, 2000.

MARCON, Maria T. de R. **A Metropolização de Florianópolis: o papel do Estado.** Florianópolis, 2000. Dissertação (Mestrado em Geografia), UFSC.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana.** Editora Vozes. Petrópolis, 2001.

_____ **Habitação e cidade.** Série Espaço & Debate. 3 ed., São Paulo: Atual Editora, 1987.

_____ **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial.** São Paulo: Editora Alfa-ômega, 1982.

PEREIRA, Élson M. **Gestão do Espaço Público: um estudo de caso das áreas central e continental da cidade de Florianópolis.** Florianópolis, 1992. Dissertação (Mestrado em Administração), UFSC.

_____ **Zoneamento Urbano e Habitação de Interesse Social.** Florianópolis, 2002.

PMP. **Diagnóstico do Município.** Palhoça, 1992.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução Crítica ao planejamento e à Gestão Urbanos.** Editora Bertrand do Brasil. Rio de Janeiro, 2002.

SUGAI, Maria Inês. **Segregação silenciosa: investimentos públicos e distribuição sócio-espacial na área conurbada de Florianópolis.** São Paulo, 2002, 2v. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo.

RIBEIRO, Luiz César Queiroz. **O que é questão de Moradia.** São Paulo: Nova Cultural: Brasiliense, 1985.

_____ **Dos Cortiços aos Condomínios Fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: IPPUR, UFRJ: Fase, 1997.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade.** São Paulo: Brasiliense, 1988.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão deve saber sobre habitação.** São Paulo: Global, 1986.

VILLAVERDE, Alberto Enrique. **A problemática ambiental no município de Palhoça (SC): desenvolvimento urbano.** Florianópolis, 1996. 118p. Dissertação de Mestrado em Engenharia Ambiental, UFSC.