

O PLANEJAMENTO URBANÍSTICO E AS LEIS ORGÂNICAS DOS MUNICÍPIOS

Emani Bayer

Ensaios Catarinenses Florianópolis, UFSC, 77

É inegável a complexidade que se tornou a cidade moderna. Profundas modificações em sua estrutura ocorreram já no século XX. A partir desta constatação, o Prof. Emani Bayer procura, em sua dissertação de Mestrado, pesquisar o fenômeno da urbanização; o crescimento desordenado das cidades; a deterioração da qualidade de vida nas áreas industriais e urbanas, buscando a fórmula ideal para disciplinar o desenvolvimento de nossa urbe.

Desta forma, constata inicialmente a “falta de disciplinamento legal no que diz respeito ao Urbanismo e à timidez com que o legislador brasileiro tem abordado o problema”, o que faz reforçar a “necessidade de estudos mais aprofundados sobre o assunto, a fim de que se ofereça alguma contribuição para o tratamento adequado da matéria visando a sua melhor sistematização”.

Dentro desta perspectiva, seu objetivo maior é analisar as Leis Orgânicas dos Municípios em vigor no país, propondo ao final, ao legislador catarinense, algumas normas sobre o Planejamento Urbanístico que deveriam ser incluídas na L.O.M. de nosso Estado.

O trabalho, então, se desenvolve em dois planos. Inicialmente, Bayer trata do fenômeno da urbanização; utilizando estatísticas da CEPAL e do IBGE, procura mostrar o crescimento das cidades na América Latina e no Brasil, no transcorrer deste século. Aliás, o problema do crescimento desordenado das cidades, resultado principalmente da Revolução Industrial, é tema vasto, envolvendo inúmeras variáveis que podem ser abordadas: habitação, transportes, saúde, educação, sub-emprego, poluição, criminalidade e violência, etc. E não restam dúvidas quanto à íntima vinculação ente tais questões, suas dificuldades de solução e a megalópole de nossos dias.

De se lamentar, sob este aspecto, ter o autor pouco se detido na análise das variáveis supra referidas; justificado, contudo, pelo objetivo final da pesquisa, antes apontado.

O conceito de urbanismo é objeto da atenção do autor, ainda dentro da primeira parte de sua pesquisa. Cita autores vários, para concluir por um conceito abrangente, onde busca conciliar a técnica e a arte como meios para alcançar a meta visada: urbanismo seria, para o autor, “a arte e a técnica social de adequar o espaço físico às necessidades e à dignidade da moradia humana e a todas as aspirações comunitárias”.

De se observar, apenas, a elasticidade do conceito; este, talvez, exigisse um estudo mais detalhado. Aqui, porém, o Prof. Bayer realmente se preocupou tão somente com a idéia primeira de urbanismo, visto as modificações que o conceito vem sofrendo, com as próprias transformações da cidade, hoje.

Para o autor, embasado em pensadores de renome, não sobram dúvidas quanto à necessidade do planejamento urbanístico para ordenar o desenvolvimento, o que aliás não é objeto de sua atenção. Tanto assim que o tema é colocado como pacífico, referindo-se somente a exemplos históricos, para confirmara assertiva (o caso de Estocolmo, com seu Departamento de Planejamento Urbanístico, fundado no séc. XVII!).

Ainda no que se refere ao Planejamento Urbanístico, aborda Bayer seus aspectos legais no Brasil. Aqui, surge uma questão importante, tangencialmente lembrada na pesquisa: a Federação brasileira, e a forma como o processo de planejamento está implantado no país coerção, da União, para Estados e Municípios (o que aliás, daria uma bela dissertação de Mestrado!).

Após referir-se às competências constitucionais em matéria urbanística, o autor reporta-se ao debate hoje vigente, na doutrina jurídica, sobre a possível existência de um “Direito Urbanístico”. Não há unanimidade entre os estudiosos do assunto, diz, a respeito da autonomia da legislação urbanística e dos aspectos jurídicos do Urbanismo, como área de conhecimento, isto é, constituído-se um Direito Urbanístico.

Num segundo plano, a pesquisa se desenvolve numa análise sobre a estrutura e organização dos Municípios no Brasil e a realidade da urbanização. A questão da limitação dos Municípios, “incapazes de fornecer infraestrutura indispensável ao crescimento acelerado dos centros urbanos” é

essencial no trabalho de Bayer, pois virá a justificar seu modelo de “Projeto de Lei Complementar nº 5” (inclusão, na Lei Complementar nº 5, de um capítulo dispondo sobre o Planejamento Urbanístico).

Embora ligeira, esta análise preocupa-se com a falta de planejamento, criação de distritos industriais sem a necessária infra-estrutura, inexistência de integração entre o meio rural e o urbano, os fluxos de comunicações, situação financeira precária, estes os problemas “mais sentidos pela administração nos dias de hoje”.

A criação das chamadas “regiões metropolitanas” viria atender uma realidade urbana inconfundível: a *cidade*, hoje, não está mais contida apenas num território municipal; e está em várias regiões. “Se outrora os núcleos urbanos se inseriam dentro dos territórios municipais, são estes últimos, agora, que se integram, uns ao lados dos outros, no contexto das grandes cidades que surgem” (Eros R. Grau. cit. por Bayer, p. 44).

A legislação brasileira atendeu a certos critérios apontados na pesquisa, e por ela aceitos: população, ocorrência de aglomerações urbanas mais intensa, serviços básicos comuns a realizar, “e outros de menor expressão”.

Quanto às limitações dos Municípios, aponta o Prof. Bayer dois problemas que os afligem: escassez de recursos e a falta de técnicos permanentes para assessorar convenientemente as administrações municipais. Em função destes problemas, caberia aos órgãos estaduais e de desenvolvimento regional “socorrer os municípios para que possam, efetivamente, participar do desenvolvimento e enfrentar o complexo processo de urbanização”.

Poderíamos, aqui, colocar a questão das parcas receitas municipais. O autor propugna pela assistência (cessão de recursos) dos Estados e União ao Municípios. Contudo, perguntaríamos: receitas maiores, próprias, e maior autonomia para obtê-las, geri-las e aplicá-las, não dariam ao Município brasileiro melhores condições para “enfrentar o complexo processo de urbanização”?

“Sem uma colaboração real e assistência permanente, diz Bayer, com instrumentos e mecanismos de articulação nos três níveis, ocorrerá o que muitos já prevêem — os municípios não se organizam porque não lhes dão recursos e não lhes dão recursos porque não se organizam”. Tendo suas próprias fontes de recursos (a questão da Reforma Tributária, não lembrada na pesquisa), não teriam os Municípios condições de se organizarem, e,

inclusive, enfrentar muitos problemas hoje atendidos com verbas da União ou dos Estados?

É uma indagação à cuja resposta estão debruçados muitos municipalistas. Trata-se de um exercício de reflexão importante, e de sérios efeitos práticos, ante a precária situação municipal no Brasil.

Buscando analisar as Leis Orgânicas dos Municípios no Brasil — instrumento para uma definição de uma política urbanística— alerta o autor para a percepção do legislador estadual (com raras exceções) sobre a importância do momento, fazendo incluir disposições a respeito do Urbanismo e seus aspectos. As atuais L.O.M., nos vários Estados brasileiros, foram editadas no período de 1967/75.

Com relação à competência dos Municípios, “as L.O.M. não diferem, substancialmente, uma das outras”. Assim, cita vários dispositivos das diversas Leis Orgânicas em vigor, visando uma análise das mesmas como instrumentos próprios dos municípios, dotando-lhes de “mecanismos legais para regular o processo de urbanização”.

Coloca, então, normas comuns às L.O.M., sobre competências municipais referentes às regras de edificação, loteamento, arruamento e de zoneamento urbano, “bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação de seu território” (Lei Complementar n° 5/SC, art. 59), tecendo comentários sobre os mesmos; teve a preocupação de registrar as inovações de algumas L.O.M., em vários aspectos ligados à competência municipal de legislação sobre política urbanística.

Um “projeto de Lei Complementar n° 5” é anexado ao final, antes das conclusões da dissertação. Com o mesmo, pretende o autor contribuir com a legislador catarinense, no sentido de aperfeiçoar a Lei Complementar n°5, de 26 de novembro de 1975 (reproduzida em apêndice), que passaria a dispor sobre planejamento urbanístico.

Em suma, a pesquisa do Prof. Ernani Bayer é de interesse do leitor que deseja travar um primeiro contato com a questão do Planejamento Urbanístico; importa ao legislador estadual e municipal, dando-lhe uma visão sucinta das normas vigentes nas L.O.M. dos vários Estados brasileiros; enfim, deve ser lida por quantos queiram adquirir conhecimentos gerais sobre urbanização, desenvolvimento, planejamento urbanístico, o problema no Município brasileiro, hoje.

Ubaldo César Balthazar