

## PRODUÇÃO E REPRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE LONDRINA — à luz e à-margem da legislação . \*

*\*\* Yoshiya Nakagawara Ferreira  
(Profa. do Dept<sup>o</sup> de Geociências — CCE/UEL)*

Em abril p. passado, quando participamos da mesa-redonda sobre “A verticalização do espaço urbano e qualidade de vida em Londrina”, fizemos colocações sobre as características físico-espaciais de Londrina, formas de evolução e agentes promotores da morfologia urbana da cidade.

Hoje, gostaríamos de vincular o título da mesa-redonda “Paisagem Urbana de Londrina”, a um processo mais amplo que a realidade urbana local. Apesar das peculiaridades expressas na paisagem urbana de Londrina, há um processo maior, histórico, ligado à própria formação da sociedade brasileira, influenciando na configuração territorial e social das cidades. Por outro lado, tendo em vista a esperada Constituinte, é nosso objetivo trazer aqui, algumas questões denominadas de “Problemas Urbanos”, que estão caracterizando as cidades brasileiras, não só as áreas metropolitanas, as cidades de porte médio, como as pequenas cidades.

Atualmente, temos mais de 2/3 da população brasileira residindo nas cidades, (em 80: 64%; em 70: 56%) onde, a maior parcela vive, trabalha e mora precariamente. A intensidade do processo de urbanização acelerada, sobretudo a partir da década de 70 é uma das características da atual fase do processo sócio-econômico brasileiro, sendo cada vez mais premente, a produção do espaço urbanizado. Para o ano 2.000, as previsões técnicas do CNDU estimam a população urbana brasileira em mais de 80 milhões de habitantes, devendo gerar uma necessidade de produção de área urbanizada nunca antes efetivada.

Quanto à cidade de Londrina, hoje já concentra cerca de 90% da sua população (de aproximadamente 400.000 h) na área urbana, cuja distribuição no espaço urbano se encontra de forma bem irregular e desordenada, com segregações espaciais e sociais imprimidas pelos vários agentes, tanto privados como público.

A questão do SOLO URBANO, historicamente, não tem sido tratada de forma definida e clara, não só pela legislação, como também pelos reais promotores, sobretudo no que se refere ao seu parcelamento e forma de uso/ocupação.

---

\* Síntese da Palestra realizada na SBPC/Seç. local de Londrina.

\*\* Docente do Dept<sup>o</sup> de Geociências — CCE — UEL.

Foi na década de 20 que surgiram os primeiros projetos de parcelamento ou fracionamento do solo urbano. (Fernando Walcacer "A nova lei de loteamentos", in : Direito do Urbanismo — uma visão sócio-jurídica, coordenado por Álvaro Pessoa p. 149).

Nessa época, a população brasileira era de 30.635.605 habitantes, com cerca de 7.500.000 habitantes na área urbana; assim, não era preocupação nem do Estado, nem dos estudiosos, a questão do parcelamento ou das formas de uso do solo urbano.

O processo de crescimento das cidades se intensificou na década de 30, com a incorporação de terras às novas áreas periféricas, iniciando os adensamentos urbanos com a chegada do migrante no espaço urbano, através da ocupação dos loteamentos sem qualquer tipo de controle, em termos de legislação ou de utilização. Apenas com um instrumento simples de promessa de compra e venda, os terrenos eram ocupados, pagando-se aos loteadores em forma de prestações, ou em forma de ocupação simples.

Em 1937, surge o Decreto-Lei nº 58, visando a regulamentação do loteamento e a compra e a venda de terrenos em prestações. Entretanto, deixou de estabelecer qualquer tipo de sanção para o loteador que não cumprisse suas determinações (Walcacer, F. idem, p. 152).

Na prática, a maioria dos loteamentos continuou a se processar inteiramente à margem desse Decreto-Lei. Segundo Walcacer, a "informalidade continuou absoluta: os loteadores continuaram a retalhar a sua terra em lotes e a vendê-los a prazo, a um mercado que não deixava nunca de se expandir, cumprindo, quando fosse possível, as exigências legais, ou deixando de fazê-lo, quando isso melhor atendesse a seus interesses".

Assim, muitas cidades brasileiras se desenvolveram sob as determinações do Decreto-Lei 58/37, que cuidava exclusivamente da proteção dos direitos dos compradores de lotes a prestações. Entretanto, muitos problemas de ordem legal surgiram, como relata Walcacer:

*"Como os loteadores não cumpriam o Decreto-Lei 58/37, os Cartórios de Registro de Imóveis viam-se em sérias dificuldades, quando do registro das escrituras definitivas de compra e venda, uma vez pagas todas as prestações. Como fazê-lo, se aqueles loteamentos eram, teoricamente, nulos, se lhes faltavam todos os requisitos que tornariam possível a legalização? Por outro lado, como deixar de fazê-lo, à vista daquela multidão de compradores de lotes que, uma vez satisfeito o pagamento do preço combinado, exigiam que fossem reconhecidos os seus legítimos direitos de proprietários? A*

*solução encontrada pelos cartórios — e mais tarde referendada pelos tribunais — acabou sendo a mais justa: decidiu-se fazer os registros, aceitar as escrituras definitivas de compra e venda, fechar os olhos a todas as irregularidades”.*

Só trinta anos mais tarde, isto é, em 1967, surge o Decreto-Lei nº 271, de apenas 10 artigos, apesar do ante-projeto, antes de ser “enxugado”, contar com mais de 40 artigos.

Esse novo texto definiu “loteamento urbano”, “desmembramento” e “zona urbana”, admitiu que os Municípios desempenhassem um papel mais ativo no exame de projetos de loteamentos, permitindo-lhes que os subordinassem às necessidades locais e que, inclusive, recusassem-lhes aprovação, ainda que unicamente para evitar o excessivo fracionamento do solo urbano municipal. E, segundo o Jurista Walcacer, a sua mais original contribuição foi que instituiu a “concessão de uso”, uma nova forma do direito de superfície, entretanto, até hoje não devidamente utilizada, estudada ou posta em vigor, talvez por falta de regulamentação”.

Assim, até dezembro de 79, o que existia em termos de controle do parcelamento do solo urbano era só isso, deixando-se a cada município, as determinações ou restrições urbanísticas.

A Lei nº 6.766/79 é o instrumento legal que as Prefeituras dispõem para disciplinar o parcelamento do solo urbano. Apesar da existência dessa Lei, surgem ainda muitos loteamentos irregulares não só em Londrina, como em outras cidades de porte médio da região, motivado por situações nem sempre controláveis. O vendedor ou o corretor aparece com um simples mapa com a distribuição dos lotes, atraindo o comprador para que firme o contrato de compra e venda, em forma de prestações, com a assinatura de Notas Promissórias. O comprador nunca procura se informar se o loteamento é legal ou regular, e nem sabe dos trâmites a que o vendedor teria que se submeter junto à Prefeitura, antes da liberação do loteamento.

Desta forma, surgiram muitos loteamentos irregulares em Londrina, sobretudo antes da Lei de 1979.

A atual lei que regula o parcelamento do Solo Urbano — estabelece normas e limitações urbanísticas para os loteamentos e desmembramentos, e permite que os Estados e Municípios estabeleçam penas criminais aos infratores.

Com essa lei os loteadores tiveram cerceadas suas liberdades (pelo

menos em teoria), devendo curvar-se às diretrizes urbanísticas estabelecidas pelo Poder Público.

A lei reconhece que cabe ao Poder Público, o papel principal no parcelamento do solo urbano, dando condições de exercer amplamente essas atribuições, em todas as fases dos projetos de loteamentos, até mesmo processar criminalmente os faltosos.

Quanto à questão da propriedade, a Constituição da República, no seu artigo 160, item 3º, determina a função social da propriedade, significando que, o uso da propriedade está condicionada ao bem estar social.

Ainda, no que se refere à legislação vinculada ao Solo Urbano, particularmente quanto à Administração Pública, merecem referência os seguintes itens:

- O artigo 107 da Constituição da República Federativa do Brasil estabelece: "As pessoas jurídicas de direito público responderão pelos danos que seus funcionários, nessa qualidade, causem a terceiros. Parágrafo único — caberá ação regressiva contra o funcionário responsável, nos casos de culpa ou dolo.
- O Código Civil Brasileiro no seu artigo 15 determina que: "As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa qualidade causem danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito regressivo contra os causadores do dano".
- Essas regras podem ser utilizadas toda vez que as normas geradas pela administração pública causem danos a terceiros (sem a correspondente indenização) e que, em contrapartida, não obedeam aos princípios legais que as levam à condição de promotoras do bem estar social, estabelecida na Lei Magna (Art. 160, item 3º).

Em maio de 83, foi enviado ao Congresso Nacional, um projeto de lei, resultado de estudos conduzidos pelo Ministério do Interior, que visava a mais profunda reforma da legislação sobre o Uso do Solo, da história do Brasil. Seria uma verdadeira Revolução Jurídica nas cidades brasileiras, com repercussões sociais e políticas, na medida em que conferia ao Poder Público, atribuições significativas nas relações com os cidadãos, particularmente no combate à especulação imobiliária.

Os principais pontos desse Ante-Projeto eram os seguintes:

- Criação de um estatuto jurídico próprio da cidade, em lugar da legislação concebida, quando a sociedade brasileira era predominantemente rural;

- A regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por populações de baixa renda;
- A adequação do direito de constituir as normas urbanísticas;
- Criação de novos instrumentos para habilitar administradores urbanos a melhor orientar o crescimento das cidades e a corrigir distorções, o que implica a instituição de novos instrumentos jurídicos;
- *Direito à superfície*, que admite a existência de uma superposição de domínios do mesmo terreno;
- O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios dos chamados “vazios Urbanos”;
- O *direito de preferência* na compra do imóvel atribuído ao poder público;
- Qualquer cidadão ou associação comunitária poderá *impetrar ação* para impedir a ocupação ou uso de imóvel urbano em desacordo com as normas urbanísticas.

Entre esses pontos básicos, vamos destacar alguns: por ex. “o direito de preempção, ou seja, preferência do Poder Público na aquisição de Imóveis. O “direito de superfície”, permitindo a separação da propriedade da terra e da construção.

Assim, um proprietário sem recursos para construir, pode abrir mão deste direito para outra pessoa, mantendo a propriedade privada da terra. Ou, uma pessoa sem recursos para adquirir a terra, que é muito cara, e, com condições de construir, habilitar-se-ia a esse direito de superfície. Hoje, é impossível essa prática, porque na legislação atual, é indissolúvel a propriedade da construção e da terra. Se fosse possível, certamente haveria a ampliação da possibilidade de acesso à moradia. Esta prática existe em vários países como a Itália, a França, o Japão, os Estados Unidos, etc.

Entretanto, transferir simplesmente a realidade de outros países, com outros costumes e outra prática cultural e política, além de ser uma questão bastante delicada, não serviria para a realidade brasileira. Essas questões contudo, teriam que ser discutidas na comunidade, possibilitando discussões e avanço democrático nas questões fundamentais referentes ao uso adequado do solo urbano. Além disso, o Brasil é um país de dimensões continentais, e o sentimento de propriedade está enraizado na sua cultura. Por outro lado, assistir a uma multiplicação de lotes sem ocupação, em áreas de valorização urbana, além de ser anti-social, encarece muito o custo da urbanização, igualmente injusto para a comunidade.

A questão dos chamados "vazios urbanos" é bastante delicada, porque esbarra no direito da propriedade privada, na questão das formas de utilização e na falta de uma legislação adequada para normatizar a sua ocupação. Nem todos os "vazios" devem ser ocupados, ficando a pergunta: onde e de que forma poderiam ser ocupados? Nem todos os "vazios" significam simplesmente especulação imobiliária ou reserva de valor. Num país onde a situação sócio política é violenta, alijando a maior parte da população a uma situação à margem dos mínimos direitos humanos como estudar, comer, morar e trabalhar, e com um sistema previdenciário ineficaz, quem pode adquirir algum bem de raiz, estará pensando também na sua segurança e na da sua família. É o indivíduo tentando suprir parte das funções do Estado.

Apesar da inexistência de dados concretos, pode-se estimar o número de lotes "vazios" da área urbana de Londrina, em aproximadamente 50.000 unidades, isto é, cerca de metade da área urbana do município; ou, "os vazios" comportariam no mínimo mais duas cidades de porte médio (de cerca de 120.000 habitantes cada). Ora, é claro que não é desejável que todos os lotes sejam simplesmente ocupados em forma de residência, mas esses dados servem para efeito comparativo. Um outro aspecto ligado aos "vazios" é a questão da aprovação dos loteamentos pelas Prefeituras, sem a necessária destinação de praças, áreas verdes, áreas de lazer ou áreas destinadas à comunidade, nos loteamentos.

Assim, os "vazios" devem ser bem definidos e planejados, tanto para a sua constituição, como para o seu uso.

Em Londrina, a questão é muito séria, pois há chácaras, sítios e fazenda entre os conjuntos habitacionais e outros loteamentos, com características nítidas de unidades rurais produtivas.

Quanto ao "direito de preferência" na compra do imóvel atribuído ao poder público, surgem algumas questões como:

- intenções do Prefeito (mal ou bem intencionado)?
- desestímulo aos investimentos imobiliários? A simples e total marginalização do empreendedor não é salutar.
- falta de uma adequada diretriz global, com revisões constantes;
- onde e de que forma a população participa? (Conselhos Comunitários, participação democrática, etc).

Uma outra questão é a "Reforma Tributária" adequada; quanto ao estoque de terrenos, não é o caso da retenção pelas grandes construtoras, que geralmente não imobilizam o seu Capital, não investindo gran-

des somas em imóveis, mas sim pelos loteadores, imobiliárias ou ex-proprietários rurais que entregaram para os loteadores.

A via de mecanismos tributários necessita de muito aperfeiçoamento no Brasil. Com o processo de crescimento urbano desordenado, com deslocamentos ou localizações de pessoas de baixa renda para locais de difícil acesso ao trabalho e aos equipamentos sociais de uso coletivo, gerando desigualdades e tensões sociais e descontentamentos de uma grande camada da população, as mobilizações já começam a surgir nos vários setores urbanos.

A fixação e limitação das alíquotas do Imposto Predial e Territorial Urbano é assunto de competência do Município. Assim, uma gestão democrática da cidade significa também uma fixação justa das alíquotas:

O arquiteto Luis Cesar da Silva, em entrevista concedida por ocasião das discussões do Ante-Projeto de 83, afirmou o seguinte:

*"Eu defendo que nós precisamos de um plano duradouro de ocupação do nosso solo, elaborado com participação da população, para não ficar sujeito à injunções políticas e alterações radicais a cada mudança de Prefeito"* (Folha de Londrina, 15.05.83. p.4).

Outras questões que gostaria de abordar é quanto à proteção aos bens culturais através de tombamentos e a proteção jurídica do meio ambiente, ambas amparadas pela legislação brasileira.

Foi na Constituição do Brasil de 1934 que se introduziu, pela primeira vez, a prerrogativa do poder público de proteção aos bens culturais. Em seu artigo 148, diz:

*"... cabe à União e aos estados favorecer e animar o desenvolvimento das ciências, das artes e da cultura em geral, proteger os objetos de interesse histórico e o patrimônio artístico do País, bem como prestar assistência ao trabalhador intelectual"*.

Texto de igual ordem, incluindo a referência também aos municípios, foi repetido na Constituição de 1937, ao dispor, em seu artigo 134, que

*"... os monumentos históricos, artísticos e naturais, como as paisagens ou locais particularmente dotados pela natureza gozam de proteção e dos cuidados especiais da Nação, dos estados e dos municípios"* e,

*"... os atentados contra ele cometidos serão equiparados aos cometidos contra o patrimônio nacional"*.

Igualmente na Constituição de 1946, continuou a manter o dispositivo que colocava sob a proteção do poder público

“... as obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e locais de particular beleza”. (CASTRO, S.R. “Tombamento e Proteção aos Bens Culturais, *idem, idem, op. cit.*).

Há decretos que normatizaram a questão, como por ex.: o Decreto-Lei nº 25 de 37, o Decreto-Legislativo nº 74, de 1977, que aprovou a Convenção relativa à Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural que se tornou lei interna no País.

No planejamento urbano, essas questões devem merecer atenção especial, particularmente no caso de Londrina, o poder público e a comunidade deveriam atuar conjuntamente, para que riquíssimos patrimônios não sejam sistematicamente demolidos, destruídos ou sem a devida atenção que merecem.

Uma outra questão, é a da preservação do Meio Ambiente, que, antes de tudo, é uma questão de consciência coletiva e de educação. O livro Primavera Silenciosa, da cientista americana Rachel Carson foi um grande exemplo para a humanidade.

O Jurista Sérgio Mazzillo, no seu artigo “Proteção Jurídica do Meio Ambiente” (*op. cit.*), diz que “... a definição jurídica do meio ambiente e as justificativas para sua defesa não foram alvo de maiores atenções dos doutrinadores, e, a consequência inevitável desta inércia doutrinária e legislativa é a quase completa ausência de decisões judiciais.

Essas duas questões foram aqui inseridas, pois dizem respeito diretamente às formas como vem sendo dilapidadas as nossas riquezas locais e regionais. Não temos mais resquícios do Ambiente onde foram instalados os assentamentos urbanos e rurais no Norte do Paraná, não só em termos de fauna e flora mas também as primeiras construções urbanas são sistematicamente destruídas, cedendo lugar ao crescimento vertical intenso nos últimos 5 anos.

Sintetizando colocações anteriores, colocamos algumas questões para a nossa reflexão hoje:

- necessidade de levantar a questão da “Reforma Urbana”, ainda em fase bem incipiente e embrionária no Brasil.
- aprofundamento das questões *jurídico-institucionais* para a realidade do uso e ocupação do solo urbano.
- disciplinamento adequado à *realidade de cada cidade brasileira*, coibindo abusos e orientando a racionalização e otimização



do espaço urbano para todos os segmentos da população, *priorizando a população de baixa renda.*

- *necessidade de maior conhecimento pela população, do processo de uso e ocupação da sua cidade, mantendo-se informados e participando da gestão urbana.*

**OBS.:** Após a palestra, as várias cartas temáticas sobre o crescimento desordenado de Londrina foram explanadas ao plenário, para facilitar o debate.