

Planum. The Journal of Urbanism n.33 vol II/2016
Resenha periódica Uma janela sobre as cidades do Brasil

Decio Rigatti, Elio Trusiani

O ESTATUTO DA CIDADE: do discurso à prática

The City Statute: from Theory to Practice
Lo Statuto della città: dall'approccio teorico alla pratica operativa

Uma janela sobre as cidades do Brasil. Resenha periódica

A window on Brazilian cities. Regular column

Una finestra sulle città del Brasile. Rubrica periodica

Planum. The Journal of Urbanism | www.planum.net

Published by

Planum. The Journal of Urbanism no.33, vol. II/2016

© Copyright 2016 by Planum.

The Journal of Urbanism ISSN 1723-0993

Registered by the Court of Rome on 04/12/2001

Under the number 514-2001

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic mechanical, photocopying, recording or other wise, without the prior written permission of the Publisher.

Marco Mareggi

Responsável da resenha periódica | Editor of the column | Responsabile della rubrica

Luca Lazzarini

Revisor de texto em inglês | English text reviewer | Revisione lingua inglese

Talita Amaral Medina

Revisor texto português | Portuguese text reviewer | Revisione lingua portoghese

Cecilia Saibene

Lay-out | Layout | Impaginazione

Para enviar propostas de artigos e contribuições para a resenha periódica, escreva a:

To send proposals of articles and contributions to the regular column, write to:

Per inviare proposte di articoli e contributi alla rubrica, scrivere a:

Marco Mareggi: marco.mareggi@polimi.it

Planum Editorial Staff: planum.magazine@gmail.com

O Estatuto da Cidade: do discurso à prática

O rápido crescimento das cidades brasileiras ao longo dos últimos cinquenta anos desembocou numa grave crise urbana, que se prolonga até nossos dias, caracterizada por:

- a) falta de moradia, que se traduz numa expansão das áreas de sub-habitação, hoje encontradas em cidades de qualquer escala;
- b) descompasso entre a expansão das áreas urbanizadas e o respectivo provimento de infraestrutura básica de saneamento, transporte e serviços públicos, particularmente de saúde e de educação;
- c) acirramento da segregação sócio-espacial, com cada vez maior divisão entre áreas ricas e pobres e a difusão de novas morfologias segregadoras como os condomínios fechados;
- d) dificuldades de regularização das áreas de sub-habitação, tanto no que se refere à sua propriedade, quanto pelo descumprimento dos padrões mínimos de urbanização vigentes para a cidade.

Uma lei federal para o governo do território local

Para enfrentar estes temas, após uma série de tentativas legislativas fracassadas, a reforma constitucional federal de 1988 introduz alguns princípios gerais para o controle do uso do solo e do desenvolvimento urbano (*Constituição da República Federativa do Brasil* de 1988, artigos 182 e 183). É o caso do Estatuto da Cidade (Lei Federal no 10257, de 10 de julho de 2001) aprovada treze anos após a Constituição do país que trata da introdução de mecanismos novos como a urbanização compulsória, o direito de preempção, a transferência onerosa do direito de construir, a definição de áreas especiais de interesse social, o usucapião especial, entre outros, e da consolidação de instrumentos de longa tradição no planejamento urbano do país, como a desapropriação de áreas urbanas.

No Brasil, a competência para o tratamento das questões urbanas é exclusiva dos municípios, não existindo outros níveis de planejamento e gestão do território. Assim, o Estatuto da cidade:

- a) faculta aos municípios a utilização dos seus instrumentos definindo as inovações pretendidas e quais os instrumentos a utilizar;
- b) dá prazo aos municípios se adequarem os Planos Diretores aos seus dispositivos, inclui todo o território do município como área de atuação do Plano Diretor e não mais apenas as áreas urbanas, como até então.

É criado o Ministério das cidades o qual, entre outras responsabilidades, é encarregado da gestão da aplicação do Estatuto da Cidade, bem como cria uma estrutura de orientação, além de repasses de recursos para a elaboração dos Planos Diretores.

Uma das exigências legais para a elaboração dos Planos Diretores é a introdução de um processo de participação popular nas diversas fases de sua elaboração. Embora voltada a um controle mais social sobre as decisões sobre o desenvolvimento urbano, em geral se mostrou de pouco impacto nas versões finais dos planos, principalmente considerando:

- a) as dificuldades no domínio dos conteúdos, principalmente técnicos, fazendo com que a participação da população tenha sido de fato, limitada e desigual;
- b) as Câmaras de Vereadores do país nunca aceitaram de bom grado o sistema participativo, encarado como interferência e redução dos seus poderes. Assim, nem sempre os documentos votados nas audiências públicas, são aqueles aprovados nas respectivas Câmaras de Vereadores;
- c) as forças em jogo, principalmente aquelas baseadas na indústria da construção civil, que lutam contra quaisquer restrições na sua atuação, tendem a pressionar diretamente as Câmaras de Vereadores para o atendimento das suas demandas, tanto durante a elaboração dos planos quanto propondo alterações.

Mesmo no âmbito técnico e de princípios introduzidos pela Constituição e pelo Estatuto da cidade, uma série de problemas são evidenciados na sua aplicação. O princípio constitucional de que a propriedade cumpre sua função social quando são cumpridas as disposições contidas nos Planos diretores de fato, mesmo quando as prescrições do plano sejam discriminatórias, desiguais e questionáveis¹, fica cumprida a função social da propriedade.

Se prestarmos atenção a uma frente mais operacional, a possibilidade de criação de padrões urbanísticos menores em Áreas especiais de interesse social (AEIS), previstas e delimitadas nos Planos diretores transferiu o rebaixamento generalizado desses padrões para o conjunto da cidade, atingindo desde o tamanho dos lotes, as áreas mínimas dos compartimentos das unidades residenciais, os materiais de construção utilizados, por exemplo. Assim, a construção da cidade, para a maior parte da população, se faz com edificações de baixa qualidade construtiva, perdulárias do ponto de vista do consumo energético e sub-dimensionadas.

Após quinze anos da sua aplicação, as distorções apresentadas indicam como princípios democráticos, que são básicos para o Estatuto da cidade, como o acesso à cidade e seus benefícios são mantidos praticamente intactos, particularmente no que se referem aos problemas de moradia e de acesso à infraestrutura e serviços urbanos para a população de mais baixa renda.

Podem-se identificar algumas razões para o limitado efeito dos instrumentos do Estatuto da cidade para uma mudança mais efetiva do cenário urbano das cidades brasileiras:

- a) seu alcance maior está no seu caráter discursivo, muitas vezes político, mais do que nos seus aspectos aplicativos;
- b) as diferenças dos interesses em jogo não tem priorizado a democratização do acesso à cidade, com as políticas públicas continuando sendo definidas por uma elite, para o atendimento da elite e as experiências de maior envolvimento social são residuais no processo de planejamento, como condições justificativas e de fachada das operações comentadas;
- c) mesmo com o gigantesco aporte de recursos para programas de habitação social como o Minha Casa Minha Vida², não se percebe a resolução de problemas crônicos desses projetos, seja do ponto de vista da qualidade da moradia, seja do ponto de vista da pobreza urbanística imposta a seus moradores, privados de relações físicas,

1 Super-exploração do solo urbano, falta de compensações para a cidade dos grandes investimentos, descaso ambiental, são exemplos do resultado para a cidade desse tipo de disposição.

2 Programa habitacional federal que tem início em 2009 e que tenta, em parte, substituir programas anteriores desativados.



sociais e de qualidade de vida. Além disso, esses empreendimentos não tem sido capazes de reduzir ou eliminar as áreas de sub-habitação;

d) a má utilização ou a não utilização de alguns dispositivos previstos no Estatuto, como a necessidade de pagamento de compensações por áreas construídas acima de determinados patamares, socializa os custos de urbanização para o conjunto da população, enquanto que os ganhos desse processo sejam apropriados privadamente pelo setor imobiliário³.

Conclusões

Os quase quinze anos da introdução do Estatuto da cidade, permite que se avaliem as diferenças existentes entre o discurso e que fundamentaram o Estatuto e o seu impacto na construção de uma cidade melhor, mais democrática e menos segregadora. Do ponto de vista da sua abrangência, pouco se alterou do seu caráter basicamente urbano, sendo que as áreas rurais, quando comparecem nos planos, o são de modo díspar em relação às cidades, seja do ponto de vista analítico (na maior parte dos casos, são análises sumárias), quanto propositivo (as proposições são genéricas, com pouca capacidade de refletir as particularidades e vocações do território nem de fazer proposições com o mesmo nível de detalhe como é feito para as cidades).

O Estatuto da cidade, por um lado, foi uma oportunidade para a maioria dos municípios em todo o Brasil em elaborar o plano urbanístico. Por outro lado, foi por razões técnicas e políticas, proposto como uma tentativa para enfrentar os problemas urbanos, o Estatuto da cidade teve e tem um alcance prático pequeno, com a manutenção da segregação sócio-espacial, de diferenças no acesso aos benefícios urbanos mais elementares, tais como moradia, infra-estrutura e serviços públicos. Mesmo que, enquanto documento, Estatuto da cidade seja um avanço na discussão e tratamento da política urbana no país, infelizmente, não foi capaz de controlar nem de gerir mecanismos mais eficientes para um efetivo papel social da propriedade e da cidade.

Referências

Brasil, *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988.

Brasil, *O Estatuto da cidade*, lei n. 10257, de 10 de julho de 2001.

Porto Alegre, *Plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental*, lei complementar n. 667, de 03 de janeiro de 2011.

Trusiani E., *Progetto e cultura nella città dei movimenti. 00 55 51 Porto Alegre, Brasile*, Gangemi, Roma, 2010.

Vizzotto A., *O solo criado em Porto Alegre: a adoção do instrumento jurídico-urbanístico*, Propur, Porto Alegre, 2008.

Decio Rigatti, arquiteto, professor adjunto na *Laureate International Universities em Porto Alegre onde ensina no Programa de Mestrado em Arquitetura e urbanismo, e do Programa de pós-graduação em Planejamento urbano e regional na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.*

Elio Trusiani, arquiteto, professor associado de Planejamento urbano na *Universidade de Camerino. Professor em cursos de pós-graduação na Università La Sapienza di Roma e na LUISS Business School de Roma. Bolsista plurianual do CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (2004/2011), professor visitante em diversas universidades brasileiras.*

³ Os índices básicos tendem a ser tão elevados que, em Porto Alegre, por exemplo, o mecanismo de Outorga Onerosa do Direito de Construir (o tradicional Solo Criado) existente no seu Plano Diretor, praticamente não é utilizado pelos empreendedores (Vizzotto, 2008).



*Sao Paulo. Novas áreas residenciais | The profile of the new residential areas |
Il profilo dei nuovi quartieri residenziali © E. Trusiani*

The *City Statute*: from Theory to Practice

The rapid growth of the Brazilian cities over the last fifty years has led to a deep urban crisis, which can be still seen today. The crisis is characterized by:

- a) failure in providing affordable dwellings, which is expressed by the expansion of the slums, which can now be found in all-sized cities;
- b) differences between the rates at which urban areas grow and the supply of basic infrastructures like public transport systems and public services, in particular health and education, and sometimes sanitation and lighting;
- c) growing socio-spatial segregation with an increasing division between poor and rich areas and the introduction of segregating morphologies like gated communities;
- d) difficulties in regulating slums both in terms of land property and in complying with the minimum urban and building standards.

A federal law for the city local government

In order to try to address these topics, after a series of failed legislative attempts, the federal constitutional reform in 1988 introduced some general principles to control land use and urban development (*Constitution of Federal Republic of Brazil*, 1988, art. 182, 183), to be applied in specific laws. This is the case of the *City Statute* (Federal law n 10.257/2001), approved thirteen years after the federal constitution. The Statute regards the consolidation of some planning tools with the introduction of new mechanisms, such as the mandatory urbanization, the pre-emptive right, the onerous transfer of building rights, the definition of special areas of social interest, the common use and, among others, the consolidation of some traditional planning tools such as the expropriation of urban areas.

In Brazil, the responsibility of dealing with planning issues belongs exclusively to the municipalities. This is due to the absence of other levels of territorial management.

Accordingly, the City Statute:

- a) allows municipalities to use all or some of the instruments which are part of the Statute;
- b) defines a deadline for the municipalities to adapt their urban regulation plans to the innovations and obliges to include the entire area of the municipalities in the regulations and not only the urban areas.

It is introduced the Ministry of the cities that, among other tasks, is responsible of supervising the application of the City Statute of the City by the municipalities. The Ministry serves as a point of reference and provides funds to be used in producing the urban regulatory plans.

One of the legal requirements in producing the regulatory plans was the need for broad public participation in all phases. Although aiming at a more democratic pro-

cess for decisions concerning urban development, in general this requirement had a little impact regarding the design of the local laws. This was mainly due to:

- a) difficulties for ordinary people to understand and check the contents under discussion, particularly those related to more technical issues; consequently, public participation has been, in fact, limited and discriminatory;
- b) city councils across the country have never well accepted the participatory process because they have interpreted it as interfering with and reducing their power. As a result, the design of laws regarding the urban regulatory plans decided in the participatory meetings have been not always the same with respect to those that were approved by city councils;
- c) the stakeholders, specifically the real estate sector, which were opposed to any form of building restrictions, have exercised continuous pressure to city councils, both during planning and approval processes, orienting changes in the design of the laws.

Even on the technical level and in the principles introduced by the Constitution and by the City Statute, there are some incongruences revealed by the planning practice. Firstly, one constitutional principle is that private property must fulfil a social role when it follows the requirements of the urban regulatory plan. In reality no matter how discriminatory or socially questionable the requirements are¹, all properties fulfil a social role.

Moreover, on the operational level, also the possibility of using reduced urban standards in the so-called Social interest special areas, defined and delimited in the urban regulatory plan, led to the reduction of these urban standards for the entire city, including, for instance, plot sizes, the area of residential units and construction materials. This has produced a city, for most people, built with low building quality with small size and high levels of energy consumption.

On the other hand, one of the key-goals of the City Statute has been to make possible the access to the city and its benefits more democratic, albeit with exceptions. However almost fifteen years after its introduction, problems in providing housing, basic infrastructure, and urban services for low-income people remain practically unchanged.

Some of the reasons why the instruments of the City Statute have had a limited effect in producing a deeper change in the Brazilian cities are:

- a) its main strength lies more in its discursive, as well as political, character, rather than in its practical-operative aspects;
- b) the democratization of access to the city was never prioritized over the interests of some, and public policies have produced by the elite to fulfil its own demands. More socially based experiments have always been a by-product of the planning process to justify the actions mentioned above;
- c) even when considering the huge amount of money applied to social housing like in the *Minha Casa Minha Vida* program², this was not enough to solve some of the chronic problems related to these projects, both regarding housing quality and the poor environment imposed on the dwellers. Besides, these large real-estate developments have not been able to reduce or eliminate the slums in the cities;
- d) the misuse or the abuse of some of the instruments introduced by the City Statute, such as the possibility that the compensations of the urbanization costs could be paid by developers when they realize the volumes beyond the basic standard pat-

1 In some cases, the result of these prescriptions is translated in the maximum use of the urban land, in the absence of compensation from big urban developments and in a lack of sensibility to environmental issues.

2 The Federal Housing Program *My House My Life* began in 2009 and partially substituted previous and expired programs.

tern, have led to socialize the costs of urbanization and to privatize the earnings³.

Conclusions

Nearly fifteen years after the introduction of the City Statute, it is possible to evaluate the differences between the theory behind the Statute and its impact on the construction of a better, more democratic and less segregated city.

From the point of view of its comprehensiveness to all the municipal territory, little has changed regarding its prevailing urban character. Rural areas, when part of the regulatory plans, receive a quite different treatment from urban areas, both in terms of analysis (in many cases the analysis are shallow) and in the level of the propositions (the clauses tend to be quite general, not able to consider territorial specificities and with the required detail level inferior to the one of urban areas).

The City Statute, on one hand, has been an opportunity for a large number of municipalities all over the Country to produce their urban regulatory plans. On the other hand, due to more political than technical reasons, it has not been very effective in solving Brazilian urban problems maintaining nearly intact the socio-spatial segregation and the huge differences in accessing the most primary urban facilities, such as housing, infrastructures and public services.

Nevertheless it can be considered a step forward in dealing with urban issues in Brazil, the City Statute has not been able to become a true instrument to manage and control urban transformations and to play a relevant social role for the city.

References

Brasil, *Constituição da República Federativa do Brasil*, October 5, 1988.

Brasil, *O Estatuto da cidade*, law n. 10.257, July 10, 2001.

Porto Alegre, *Plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental*, law n. 667, January 3, 2011,

Trusiani E., *Progetto e cultura nella città dei movimenti. 00 55 51 Porto Alegre, Brasile*, Gangemi, Rome, 2010.

Vizzotto A., *O solo criado em Porto Alegre: a adoção do instrumento jurídico-urbanístico*, Propur, Porto Alegre, 2008.

Decio Rigatti, architect, professor of urban planning at the Laureate International Universities in Porto Alegre where he teaches in the Master of Science in Architecture and Urbanism, and in the post-graduate course of Urban and Regional Planning at the Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Elio Trusiani, architect, associate professor of urban planning at the University of Camerino, lecturer in post-graduate courses at Sapienza University in Rome and at LUISS Business School in Rome. Fellow of CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (2004/2011), visiting professor in many Brazilian universities.

³ The basic building indexes are usually so high as to make it necessary to use the instruments for the payment of the charges due for those buildings exceeding the permitted index, for example, in Porto Alegre (Vizzotto, 2008).



São Luiz, Rua das Verbenas, a nova expansão | the new development | la nuova espansione
© Flavio Stimilli



São Luiz © Niccolo Ramacogi



São Luiz, Portelinha © Flavio Stimilli

Lo Statuto della città: dall'approccio teorico alla pratica operativa

La rapida crescita delle città brasiliane nell'arco degli ultimi cinquant'anni ha prodotto una crisi urbana, ad oggi ancora evidente, caratterizzata da:

- a) deficit di abitazioni che si traduce in una crescita delle aree informali, oggi presenti nelle città di tutte le dimensioni;
- b) disequilibrio tra l'espansione delle aree urbanizzate e la realizzazione delle infrastrutture di base, trasporti e servizi pubblici, con particolare riferimento ai servizi per la salute e l'istruzione e, talvolta, alle reti di base quali fognature e illuminazione;
- c) rafforzamento della segregazione socio-spaziale, con una divisione sempre maggiore tra aree ricche e aree povere, e una diffusione di nuove morfologie segregative come i cosiddetti "condominios fechados";
- d) difficoltà di regolarizzare le aree informali sia per quanto riguarda la proprietà sia per l'adeguamento agli standard minimi urbani ed edilizi vigenti per la città.

Una legge federale per un governo del territorio locale

Per cercare di affrontare queste tematiche, dopo una serie di tentativi legislativi falliti, la riforma costituzionale federale nel 1988 introdusse alcuni principi generali per il controllo dell'uso del suolo e lo sviluppo urbano (*Costituzione della Repubblica Federale del Brasile*, 1988, articoli 182 e 183), da approfondire nell'ambito di leggi specifiche. È il caso dello *Statuto della città* (legge federale 10.257/2001), approvato tredici anni dopo la costituzione. Lo Statuto riguarda il consolidamento di alcuni strumenti urbanistici e l'introduzione di nuovi meccanismi, come l'urbanizzazione obbligatoria, il diritto di prelazione, il trasferimento oneroso del diritto di costruire, la definizione di zone speciali di interesse sociale, l'usucapione speciale e, tra gli altri, il consolidamento di alcuni strumenti tradizionali di pianificazione urbana come l'esproprio delle aree urbane.

In Brasile, la competenza urbanistica è demandata esclusivamente ai comuni, in assenza di altri livelli di pianificazione e gestione del territorio. In tal senso, lo Statuto della città:

- a) conferisce facoltà ai comuni di scegliere quali strumenti e innovazioni introdotte utilizzare;
- b) stabilisce il termine entro il quale i comuni adeguano il Piano direttore alle nuove disposizioni e decreta che il Piano riguardi tutto il territorio comunale e non soltanto le aree urbane.

Viene creato il Ministero delle città che, tra le altre competenze, è responsabile della gestione dell'applicazione dello Statuto della città, sia come struttura di riferimento e orientamento, sia come erogatore di risorse per l'elaborazione dei Piani direttori. Nel processo di redazione del piano diviene obbligatorio, nelle diverse fasi, il pro-

cesso partecipativo popolare: questo, malgrado sia stato introdotto come strumento sociale e di controllo rispetto alle decisioni da prendere, si è rivelato di scarso impatto sulle scelte finali da discutere in sede politica, per i seguenti motivi:

- a) le difficoltà di comprensione generale dei contenuti, principalmente tecnici, ha fatto sì che la partecipazione popolare sia stata di fatto limitata e diseguale rispetto alle forze sociali rappresentate;
- b) i consigli comunali non hanno mai accettato di buon grado il sistema partecipativo, considerato un'interferenza e una riduzione dei propri poteri, tanto che molti documenti approvati non sempre contengono le volontà espresse nel processo partecipativo;
- c) gli attori in gioco, primo fra tutti l'industria delle costruzioni, contraria a qualsiasi forma di restrizione edificatoria, esercita pressioni continue sui consigli comunali sia durante l'elaborazione del piano che nella fase di approvazione, orientando in tal senso modifiche e alterazioni del piano stesso.

Anche sul piano tecnico e dei principi, introdotti dalla Costituzione e dallo Statuto della città, vi sono delle incongruenze che la pratica operativa ha messo in evidenza. Innanzitutto, il principio costituzionale per cui una proprietà privata risponde alla sua funzione sociale quando sono rispettate le prescrizioni contenute nel Piano direttore, anche quando le prescrizioni di piano siano discriminatorie, diseguali e discutibili¹, risulta comunque compiuta la funzione sociale della proprietà.

Su un fronte più operativo, la possibilità di ridurre gli standard urbanistici nelle Aree speciali di interesse sociale (AEIS), previste e delimitate nei piani direttori, ha avuto come conseguenza l'avvio ad una riduzione diffusa di questi standard per tutta la città, come per esempio la dimensione minima dei lotti, il numero dei vani rispetto alla superficie delle unità abitative, i materiali da costruzione utilizzati. Ciò ha originato una città, per la maggior parte della popolazione, costruita con un'edilizia di bassa qualità, sottodimensionata e di grande consumo energetico.

A quindici anni dalla sua applicazione, questi accenni sulle distorsioni avvenute indicano come alcuni principi democratici che sono alla base dello Statuto, quali il diritto alla città e ai suoi benefici, rimangano sostanzialmente non risolti, unitamente al problema del deficit di abitazioni e servizi primari e secondari per la popolazione con redditi bassi.

A tale proposito si possono identificare alcuni fattori che hanno limitato l'effettiva applicazione dello Statuto della città, impedendo sostanzialmente un significativo cambiamento dello scenario urbano delle città brasiliane:

- a) gli aspetti innovativi sono più nella sua concezione generale e di principio, nonché politica, piuttosto che nei suoi aspetti pratico-operativi;
- b) le differenti forze degli interessi in gioco non hanno dato priorità alla democratizzazione del processo di diritto alla città, con le politiche pubbliche che continuano ad essere definite da un'élite in risposta alle esigenze della stessa; le esperienze di maggiore coinvolgimento sociale sono residuali nel processo di pianificazione, una condizione giustificativa e di facciata delle operazioni di cui sopra;
- c) nonostante l'enorme sforzo finanziario volto ai programmi di abitazioni sociali, come *Minha Casa Minha Vida*², non si arriva alla risoluzione dei problemi; questi progetti sono scadenti sia dal punto di vista edilizio che dell'impianto urbano, restituendo agli abitanti una città priva di relazioni fisiche, sociali e qualità della vita; questi programmi non sono stati in grado di ridurre le cosiddette aree di *sub-habitação*;

1 In molti casi il risultato di queste prescrizioni si traduce nello sfruttamento massimo del suolo urbano, nell'assenza di compensazioni rispetto ai grandi investimenti immobiliari e nella mancanza di sensibilità alle questioni ambientali.

2 Programma federale di abitazioni sociali, iniziato nel 2009, che sostituisce in parte i programmi avviati precedentemente, conclusi e non.

d) il mancato o scarso utilizzo di alcuni dispositivi previsti dello Statuto della città, come ad esempio la possibilità che le compensazioni dei costi di urbanizzazione siano a carico dei costruttori qualora realizzino volumetrie oltre l'indice base concesso³, portano così a socializzarne i costi e a privatizzarne i guadagni.

Conclusioni

Dopo quindici anni dall'introduzione dello Statuto della città, è possibile valutare criticamente le differenze tra l'apparato teorico e l'impatto effettivo nel processo di costruzione di una città migliore, più democratica e meno segregativa.

Malgrado l'estensione a tutto il territorio comunale del Piano direttore, l'esperienza ne restituisce un'applicazione prioritariamente legata alle aree urbane; le zone rurali, quando compaiono nei piani, vengono trattate in modo differente dalle aree urbane, sia dal punto di vista analitico (nella maggior parte dei casi si tratta di analisi sommarie) che propositivo (le proposte sono generiche, quasi sempre non relazionate alle vocazioni del territorio e con un livello di dettaglio ben inferiore a quello delle aree urbane).

Lo Statuto della città, da un lato, è stato un'opportunità per un gran numero di comuni in tutto il Brasile per redigere il piano urbano. Dall'altro lato, per ragioni politiche e tecniche, nato come un tentativo per affrontare i problemi urbani, lo Statuto della città ha avuto ed ha un peso pratico molto debole: permangono le segregazioni socio-spaziali con le relative enormi differenze di accesso ai diritti urbani più elementari quali l'abitazione, le infrastrutture e i servizi pubblici. Lo Statuto della città, nonostante possa essere considerato un passo in avanti nel dibattito e nella riflessione urbanistica del paese, non è stato in grado di divenire un reale strumento pratico in grado di controllare e gestire le trasformazioni urbane al fine di un effettivo ruolo sociale della città.

Riferimenti bibliografici

Brasile, *Costituzione della Repubblica Federale del Brasile*, 5 ottobre 1988.

Brasil, *O Estatuto da cidade*, legge n. 10257, 10 luglio 2001.

Porto Alegre, *Plano diretor de desenvolvimento urbano e ambiental*, legge complementare n. 667, 3 gennaio 2011.

Trusiani E., *Progetto e cultura nella città dei movimenti. 00 55 51 Porto Alegre, Brasile*, Gangemi, Roma, 2010.

Vizzotto A., *O solo criado em Porto Alegre: a adoção do instrumento jurídico-urbanístico*, Propur, Porto Alegre, 2008.

Decio Rigatti, architetto, professore di urbanistica presso *Laureate International Universities di Porto Alegre*, dove insegna al master di *Architettura e urbanistica* e al corso post-laurea di *Pianificazione urbana e regionale dell'Università Federale del Rio Grande del Sud*.

Elio Trusiani, professore associato di urbanistica presso l'*Università di Camerino*, docente nei corsi post laurea dell'*Università La Sapienza di Roma* e della *LUISS Business School of Rome*. Borsista pluriennale del *CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico*, (2004/2011), *visiting professor in numerose università brasiliane*.

³ Gli indici di fabbricabilità di base sono, di solito, così alti da non rendere necessario l'utilizzo degli strumenti volti al pagamento degli oneri dovuti per quelle costruzioni che superano l'indice di base consentito, ad esempio a Porto Alegre (Vizzotto, 2008).



Porto Alegre. Vila Teresina © Livia Salomao Piccinini



Porto Alegre. Vila Teresina © Livia Salomao Piccinini

UMA JANELA SOBRE AS CIDADES DO BRASIL

Edited by Marco Mareggi