

## A GESTÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS E AS REDES SUBTERRÂNEAS

| Andréa Cristina de Oliveira Struchel, Ricardo de Sousa Moretti

Advogada | Mestre em Urbanismo, 2005, pelo Programa de Pós-Graduação em Urbanismo CEATEC PUC-Campinas | [andreastruchel@hotmail.com](mailto:andreastruchel@hotmail.com)

Professor doutor | Programa de Pós-Graduação em Urbanismo CEATEC PUC-Campinas | [ricardo.moretti@puc-campinas.edu.br](mailto:ricardo.moretti@puc-campinas.edu.br)

# A GESTÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS E AS REDES SUBTERRÂNEAS

## INTRODUÇÃO

O uso dos espaços públicos tem enfrentado forte aumento de demanda para passagem de equipamentos de infra-estrutura urbana públicos e privados.<sup>1</sup>

Por conta das significativas privatizações das empresas da União, fomentadas pelo Programa Nacional de Desestatização (PND), transferindo serviços públicos para a iniciativa privada, houve crescimento progressivo de pedidos de passagem de infra-estrutura para os serviços concedidos, permitidos ou autorizados, nos espaços de domínio público, especialmente telecomunicações, com a utilização de cabos subterrâneos de fibra ótica (infovias).<sup>2</sup>

Essa nova demanda faz que fiquem mais evidentes os riscos e as conseqüências associadas às deficiências de gestão dos espaços públicos que se verificam nas cidades brasileiras.

## OS DESAFIOS E CONFLITOS DAS OBRAS E INTERVENÇÕES NOS ESPAÇOS PÚBLICOS

Quando se analisam os diversos tipos de obras que são realizadas nos espaços públicos, verifica-se uma disputa acirrada. Disputam o mesmo espaço obras relativas a distintos equipamentos, tais como eletricidade, iluminação, água, esgoto, águas pluviais, telefonia, cabos de fibra ótica, oleodutos, gasodutos. Quando se acrescenta a essa lista a arborização, as intervenções relacionadas ao sistema de transporte e seus acessórios (pavimentação de vias, calçamento de passeios, sinalização de trânsito, pontos de ônibus etc.) e os demais componentes do mobiliário urbano, fica evidente o potencial de conflito na implantação das obras. (Figura 1)



Foto: Ricardo Moretti

**Figura 1** – Lixeiras, árvores, postes, placas e caçambas estão entre os equipamentos que disputam espaço no sistema viário público.



**ALGUMAS PESSOAS ACHAM NORMAL ESTE VISUAL...**



**OUTRAS PREFEREM ESTE...**

FOTOS: REPRODUÇÃO

**Figura 2** – Árvore mutilada pela poda, para evitar riscos na rede elétrica. Fonte: Movimento Resgate Cambuí – Campinas, SP.

Uma série de conflitos está associada a essa disputa. O órgão responsável por um determinado tipo de obra tende a considerar prioritária a intervenção pela qual é responsável, e as demais, como obstáculos para o fiel cumprimento de seu mandato. Para as companhias de energia elétrica, as árvores são grandes vilãs. Para os órgãos responsáveis pela manutenção do pavimento, as redes subterrâneas constituem um foco de problemas. Os órgãos de tráfego, por sua vez, tratam as ruas públicas como se sua única função fosse a rápida e eficiente circulação de veículos automotores.

Com relação às redes subterrâneas, cuja localização precisa é usualmente desconhecida pelos gestores, tem-se a multiplicação dos problemas. A implantação de obras que envolvem ações no espaço subterrâneo é sempre um empreendimento de risco, pela ausência de informações seguras e precisas dos diversos agentes.

A gestão do espaço público constitui assim um verdadeiro desafio, que envolve planejamento, coordenação de projetos, cadastro e fiscalização das obras e intervenções que são propostas por uma grande quantidade de agentes. Esse organismo gestor tem um desafio ainda maior de mediação de conflitos e de interesses divergentes. (Figura 2)

## **DINÂMICA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS QUANTO À PASSAGEM DE EQUIPAMENTOS DE INFRA-ESTRUTURA URBANA**

Cada município tem uma situação local ou peculiar de gestão de seus espaços públicos. Todavia, nas cidades brasileiras predomina a ausência de uma iniciativa integrada de gestão dos espaços públicos. Os diversos órgãos gestores tratam dos diferentes redes urbanas, dentro de suas estruturas administrativas burocráticas, focados em suas atividades-fim, desprovidos de uma ação integrada, com um olhar de planejamento e compatibilidade dos inúmeros sistemas.

## O CASO DE CAMPINAS – SP

Campinas não foge à realidade posta, tornando-se um exemplo da dinâmica da disputa pelo uso das áreas públicas. São diversos os agentes e interlocutores responsáveis pelas diversas redes de infra-estrutura e equipamentos que são implantados nos espaços públicos. No Quadro 1, apontam-se alguns dos principais sistemas, respectivos órgãos responsáveis e natureza jurídica de cada ente administrativo.

QUADRO 1 – Principais sistemas de infra-estrutura, respectivos órgãos responsáveis e sua natureza jurídica, no município de Campinas

SISTEMA DE INFRA-ESTRUTURA URBANA	ÓRGÃO RESPONSÁVEL	NATUREZA JURÍDICA
Pavimentação de vias e manejo de águas pluviais	Departamento de Projetos, Obras e Viação	Administração pública direta
Arborização	Departamento de Parques e Jardins	Administração pública direta
Calçamento de passeios de pedestres	Proprietário do imóvel lindeiro	Pessoa física ou jurídica
Água e esgoto	Empresa municipal (Sanasa)	Administração pública indireta
Rede elétrica e iluminação	Empresa particular concessionária (CPFL)	Pessoa jurídica
Mobiliário urbano	Diversos órgãos, entre eles: • Empresa pública (Emdec) – trata dos pontos de ônibus • Empresa concessionária de telefonia – Telefonica – trata dos telefones públicos • Secretaria Municipal (Infra-estrutura) trata das lixeiras	Administração pública direta e indireta, pessoa jurídica
Comércio e publicidade nas áreas públicas	Autarquia municipal (Setec)	Administração pública indireta

Cada órgão, dentro de sua competência legal, direciona suas análises de forma casuística, sem considerar a inter e multidisciplinaridade de seus estudos. Nem sequer quanto ao cadastro existe uma iniciativa coordenada e integrada de registro de informações. A situação pode ser comparada a uma orquestra que não possui maestro e em que cada músico toca sua própria partitura.

Ademais, quando se foca a análise das redes subterrâneas e quando se consideram as diversas etapas de elaboração de projeto, licenciamento da obra, implantação e manutenção, verifica-se que o número de agentes envolvidos é ainda maior.

## FIGURAS JURÍDICAS DE USO DOS ESPAÇOS URBANOS PÚBLICOS E PRIVADOS PELAS REDES DE INFRA-ESTRUTURA

A passagem de redes privadas em espaços públicos era pouco usual antes da privatização dos serviços públicos pelo governo federal. Essa nova demanda traz à tona a reflexão sobre os distintos regimes jurídicos de uso dos espaços urbanos pelos equipamentos de infra-estrutura. Identificam-se quatro situações distintas, conforme indicado no quadro adiante.

Quadro 2 – Propriedade das redes e propriedade dos terrenos onde são implantadas

REDE PÚBLICA	REDE PRIVADA	
Espaço de propriedade privada	Situação A	Situação B
Espaço de propriedade pública	Situação C	Situação D

### SITUAÇÃO A – REDES PÚBLICAS NO ESPAÇO PRIVADO

Ao poder público é facultado fazer uso de áreas particulares para assegurar a realização e conservação de obras e serviços públicos ou de utilidade pública, mediante indenização dos prejuízos suportados pelo proprietário da área (Meireles, 1999, p.560).

Os equipamentos públicos que utilizarem terrenos privados farão uso de institutos do direito administrativo como servidão administrativa<sup>3</sup> e desapropriação.<sup>4</sup> Como exemplo, a passagem de equipamentos urbanos de energia elétrica ou saneamento poderá ser conceituada como servidão administrativa não carecendo, à primeira vista, do uso da desapropriação, em especial se o caráter da obra for precário.

A servidão administrativa, a similaridade da desapropriação, é regulamentada pelo Decreto-Lei nº 3.365/41 e não depende de uma lei específica para sua constituição, sendo necessário apenas ato administrativo declaratório da servidão, da mesma forma que o decreto de utilidade pública para desapropriação.

### SITUAÇÃO B – REDES PRIVADAS NO ESPAÇO PRIVADO

Nesses casos, recorre-se aos instrumentos advindos do direito privado como a locação, o contrato de compra venda, a permuta, a doação ou mesmo o direito de superfície, nos termos do Código Civil, Lei de Locações e outras legislações extravagantes.

Em sendo obra privada de interesse público, poderão ser utilizados os instrumentos da desapropriação e servidão que, todavia, serão implementados pelo órgão público concedente.

### SITUAÇÃO C – REDES PÚBLICAS NO ESPAÇO PÚBLICO

Para a passagem de equipamentos públicos em áreas públicas de domínio do mesmo ente federativo (União, Estado, Distrito Federal ou Município), existem apenas procedimentos administrativos internos, que em alguns casos incluem algum tipo de tramitação urbana e ambiental.

No caso de entes federativos diferentes, deverá haver preferencialmente composição entre as pessoas jurídicas de direito público ou, em última razão, poderão ser utilizados os atos de império, a exemplo da desapropriação e servidão administrativa.

### SITUAÇÃO D – REDES PRIVADAS NO ESPAÇO PÚBLICO

Nesses casos, são comumente utilizados instrumentos jurídicos administrativos como cessão, concessão, permissão ou autorização de uso de área pública, que podem ser gratuitos ou onerosos. Existe a necessidade de ampliar o debate público quanto às exigências de contrapartidas ou cobrança pelo uso do espaço público, nesses casos.

A partir da aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), há um novo olhar para a questão, com base no instrumento do Direito de Superfície (art. 21 a

art. 24), que possibilita a dissociação do direito de propriedade do terreno do direito de propriedade da edificação. O proprietário do terreno passa a poder conceder a outrem o direito de superfície, de forma gratuita ou onerosa.<sup>5</sup> Visa, fundamentalmente, flexibilizar a utilização dos terrenos, inclusive do subsolo.<sup>6</sup>

Questão a ser esclarecida presentemente é que o poder público municipal e o particular poderão atuar como cedentes, ou seja, conceder a terceiros o direito de superfície. Note-se que a grande evolução do referido instrumento urbanístico é a possibilidade da tripla utilização e/ou fruição da propriedade – solo, subsolo e espaço aéreo. No caso apresentado, pode a municipalidade fazer uso desse instrumento urbanístico direito de superfície que efetivamente propicia a utilização racional do espaço público ou particular.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desafios para melhoria da qualidade da gestão dos espaços e da propriedade pública estão colocados para a administração pública há muitos anos. Alguns conflitos decorrentes da ausência de uma ação coordenada e integrada já se faziam sentir e estão cada vez mais presentes, na medida em que novos desafios de gestão são potencializados pelo processo de privatização. Os direitos de uso da propriedade pública nos casos em que a operação do serviço foi concedida, como nos casos das ferrovias e rodovias, é um exemplo disso. Outro ponto emergente relaciona-se à implantação de redes privadas em espaços públicos, como nos casos das infovias.

Novos paradigmas de gestão a exemplo do direito de superfície previsto no Estatuto da Cidade trouxeram possibilidades inovadoras para a ação municipal. Considera-se muito importante que se amplie a discussão sobre as prerrogativas e sobre o papel que deve desempenhar um órgão de planejamento, na escala municipal, com a incumbência de coordenar as iniciativas dos distintos interlocutores e agentes que atuam e executam obras nos espaços públicos, inclusive no espaço subterrâneo.

## NOTAS

1. Para conceituação de equipamentos de infra-estrutura urbana públicos e privados, adota-se a terminologia da Lei Federal n.6766/79, em seu art. 2º, § 5º: “Consideram-se infra-estrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não”.
2. Na questão do uso do espaço público, os serviços informacionais (infovias), que perfazem o maior número de demandas de passagem no subsolo, também provocam significativas interferências nas relações comerciais, econômicas e sociais da cidade, o que mostra sua posição estratégica nas interferências nos espaços urbanos, econômicos e sociais. Pode-se afirmar que o impacto da tecnologia das telecomunicações, no século XXI, teve o mesmo impacto da vinda do automóvel, no século XX (Grant & Berquist, 2000, p.110).
3. A *servidão administrativa* refere-se à realização de obras e serviços públicos em determinadas áreas particulares. Em outras palavras, impõe um ônus de suportar as obras e os serviços públicos.
4. A *desapropriação*, por seu turno, retira a propriedade do particular, despejando o proprietário do domínio do imóvel, diferenciando-se da servidão administrativa porque esta apenas impõe um ônus real, mantendo a propriedade com o particular.

5. Ver o que reza o artigo 21 do referido Estatuto: “Art. 21. O *proprietário urbano* poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por *tempo determinado ou indeterminado*, mediante *escritura pública* registrada no cartório de registro de imóveis. § 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o *subsolo* ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no *contrato* respectivo, atendida a legislação urbanística. § 2º A concessão do direito de superfície poderá ser *gratuita ou onerosa*. § 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo” (grifos acrescidos).
6. Na lição de Elida Séguin (2002, p.158), “Melhor compreensão do direito de superfície advém da certeza de que a propriedade imóvel urbana é cúbica, possuindo três dimensões: comprimento, largura e altura”. A propriedade do solo seria inócua sem o

direito de superfície e ao subsolo. Ricardo Lira lembra que a “propriedade imobiliária continua a imaginosa abstração, surge assim claramente divisível em três partes: 1ª a porção subterrânea; 2ª a superfície; 3ª a porção aérea”.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- GRANT, A. E.; BERQUIST, L. Telecommunications infrastructure and the city. In: WHEELER, J. O.; AOYAMA, Y.; WARF, B. (Ed.) *Cities in the Telecommunications Age: The fracturing of geographies*. New York: Routledge, 2000. p.110.
- MEIRELES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 1999.
- SÉGUIN, E. *Estatuto da cidade*. São Paulo: Forense, 2002.
- STRUCHEL, A. C. O. *Gestão do subsolo no município de Campinas-SP*. Campinas, 2004. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

#### RESUMO

O artigo trata dos múltiplos interlocutores envolvidos no planejamento, projeto e implantação de obras nos espaços públicos e os desafios relacionados ao aperfeiçoamento da gestão desses espaços, na perspectiva de ações mais coordenadas e integradas. Os principais problemas associados às recentes demandas de utilização do espaço público para a implantação das redes subterrâneas, inclusive dos serviços que foram privatizados, são apresentados e analisados neste contexto.

**PALAVRAS-CHAVE:** gestão do espaço público, equipamentos de infra-estrutura urbana, subsolo, redes subterrâneas.

#### ABSTRACT

*The article deals with the multiple involved interlocutors in the planning, project and implantation of workmanships in the public spaces and the challenges related to the perfectioning of the management of these spaces, in perspective of co-ordinated and integrated actions. The main problems associates to recent demands of use of the public space for the implantation of underground nets, also of the services that had been privatized are presented and analyzed in this context.*

**KEYWORDS:** public spaces management, urban infra-structure, underground infra-structure network.