

VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

DEISE MARCELINO DA SILVA

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

VALMIR CÉSAR POZZETTI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Deise Marcelino Da Silva; Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Valmir César Pozzetti – Florianópolis; CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-751-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito e Políticas Públicas na era digital

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. VI Encontro Virtual do CONPEDI (1; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VI ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A edição do VI Encontro Virtual do CONPEDI, nos ofereceu produções científicas inestimáveis, no âmbito do Direito Urbanístico, como área disciplinar na produção acadêmica com representatividade de diversos Programas de Pós-Graduação do país. Os trabalhos apresentados enriqueceram e trouxeram avanços tecnológicos e humanísticos no âmbito de novas possibilidades de acessibilidade do espaço urbano de forma mais justa e equitativa. Dentro deste contexto, no Grupo de Trabalho - Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I, constatou-se qualificadas contribuições para o campo das Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os presentes na sala virtual.

O tema do VI Encontro Virtual do CONPEDI contou com apresentações que abordaram diferentes temáticas relativas a assuntos que apresentaram problemáticas e sugestões de crescimento humano, desenvolvimento sustentável e qualidade de vida no âmbito da promoção das cidades. Dentro deste contexto, o presente relatório faz destaque aos trabalhos apresentados no dia 24 de junho de 2023, no GT “Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I”, coordenado pelos professores doutores Deise Marcelino da Silva (Escola de Direito da Faculdade Londrina), Rosângela Lunardelli Cavallazzi (UFRJ e PUC Rio) e Valmir César Pozzetti (UEA/UFAM). Assim, a obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento. Os temas apresentados são instigantes e constituem significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós-Graduação em Direito, reunidos no CONPEDI.

Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição que compuseram o primeiro bloco de exposições. Os autores Bruno Soeiro Vieira, Larissa Lima Dias e Ozana Souza Moraes apresentaram o trabalho intitulado “A (IN) EFETIVIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR DO PLANEJAMENTO URBANO: UM ESTUDO DE CASO” fazendo uma análise da Gênese da Democracia participativa que foi abarcada pelo Estatuto da Cidade de Belém/PA, onde foram estabelecidos princípios, diretrizes e instrumentos a serem aplicados na política urbana, sobretudo, em relação aos instrumentos de participação popular, em processos como os de elaboração e revisão de planos diretores municipais. Já as autoras Celyne da Fonseca Soares e Daniella Maria Dos Santos Dias, apresentaram o trabalho intitulado “A (IN)VISIBILIDADE DO DIREITO QUILOMBOLA E A DEMOCRACIA”, destacando a necessidade de se garantir o direito dos povos quilombolas ao território, respeitando seus elementos étnico-raciais de forma a efetivar a justiça de reconhecimento e

redistribuição de terras, como mecanismo de tornar visível esse grupo vulnerabilizado. Já a pesquisa intitulada “A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO FERRAMENTA NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES INTELIGENTES NO BRASIL”, de autoria de Clovis Demarchi, Elaine Cristina Maieski, analisou em que medida a viabilização de cidades inteligentes alinhadas ao desenvolvimento urbano sustentável contribuem na redução da desigualdade, assegurando, a todas as pessoas, direitos e acesso igualitário aos benefícios e oportunidades que as cidades podem oferecer, tendo como ponto de partida a definição de Cidades inteligentes, definindo-as como meio para aprimorar a eficiência dos serviços urbanos, o seu aspecto colaborativo entre os múltiplos atores sociais na solução de problemas das cidades. Por outro lado, a autora Luiza Christina Mendo Schulz ao apresentar o trabalho intitulado “A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO FORMA DE ASSEGURAR O DIREITO À MORADIA E A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE“, analisou a regularização fundiária como forma de se assegurar o direito à moradia e a função social da propriedade, destacando a necessidade de se cumprir as diretrizes do direito à propriedade privada estabelecido na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB /1988). Já na pesquisa científica “A SOCIEDADE GLOBAL E AS CIDADES INTELIGENTES: NOVOS PARADIGMAS ORGANIZACIONAIS PARA UMA DEMOCRACIA DIGITAL NO ESPAÇO URBANO” os autores Ana Maria Foguesatto, Rafael Soccol Sobreiro e Elenise Felzke Schonardie destacam a importância de se construir uma sociedade global através das cidades inteligentes como fenômeno social e urbanístico da atualidade, analisando o fenômeno da globalização, a reconfiguração de territórios urbanos, nos quais o desenvolvimento através do uso de tecnologias de informação e comunicação (TICs), passou a determinar novas formas de relações urbanas. Seguindo uma linha de raciocínio humanístico, o trabalho intitulado “ARRANJOS INSTITUCIONAIS DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL”, dos autores Paulo Afonso Cavichioli Carmona, Marcos André Alamy, analisaram a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, chamada de Novo Marco Legal do Saneamento, que fixou meta de universalização do acesso à água potável e à coleta e tratamento de esgoto para o ano de 2033, e destacaram a importância primordial do envolvendo a participação dos entes federativos. Buscando integrar o espaço urbano a uma “vida feliz dos cidadãos”, os autores Émilien Vilas Boas Reis, Stephanie Rodrigues Venâncio e Edmilson de Jesus Ferreira defenderam o trabalho “CIDADE: ESPAÇO DE DIÁLOGO E DESENVOLVIMENTO HUMANO”, onde destacaram a necessidade de se construir uma sociedade integradora, na implantação de políticas públicas eficazes na garantia do bem-estar de todos, com a participação ativa e informada da população. Na continuidade de raciocínios conexos, a autora Luciana Cristina de Souza, apresentou seu trabalho intitulado “COMPROMISSO DOS GESTORES PÚBLICOS NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES INTELIGENTES INCLUSIVAS”, onde faz destaques sobre os objetivos propostos pela NBR ISO nº 37.122, os quais devem ser cumpridos pelos Municípios brasileiros que

pretendam requerer a certificação de cidades inteligentes, considerando a necessidade de se realizar um planejamento urbano tecnológico, sem exclusão, com o objetivo de atender à normativa da ISO nº 37.122 e a certificação das cidades brasileiras, como smart city. Já os autores Valmir César Pozzetti, Samuel Hebron e Afrânio da Silva Ribeiro Junior defenderam o original trabalho com o título “DEMOCRATIZAÇÃO DO ESPAÇO URBANO: IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL DOS BENS PÚBLICOS NO MUNICÍPIO DE MANAUS/AM”, buscando investigar a contribuição do Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social no Município de Manaus/AM (REURBS) - instituído pela Lei Municipal nº 2.492/19 - para a dinâmica de efetivação e melhoria dos núcleos urbanos consolidados nas áreas públicas no município, sob a ótica da sustentabilidade ambiental.

No segundo bloco foram apresentados nove trabalhos, conforme se segue: “DESAFIOS DA GESTÃO URBANA PARTICIPATIVA PARA A EFICÁCIA SOCIOAMBIENTAL NA IMPLEMENTAÇÃO DE CIDADES SUSTENTÁVEIS”, das autoras Berenice Miranda Batista, Laíza Bezerra Maciel e Glaucia Maria de Araújo Ribeiro. Nessa apresentação, tratou-se da necessidade de utilização de instrumentos que possibilitem o acesso à informação para a construção de uma política urbana e o alcance do ambiente ecologicamente equilibrado; “DIREITO À CIDADE E A POLÍTICA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO URBANÍSTICO”, das autoras Laira Lobão Villas e Arianne Brito Cal Athias. O assunto desse trabalho é o direito fundamental humano ao desenvolvimento e a política pública regulatória urbanística como referenciais teórico-práticas para a recriação de cidades dirigidas às pessoas e com vistas à compatibilizar a atividade econômica e a inclusão social; “DIREITO À MORADIA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O AGRAVAMENTO DO CENÁRIO HABITACIONAL BRASILEIRO A PARTIR DAS MUDANÇAS NO CLIMA E AS POSSÍVEIS ALTERNATIVAS A ESSA PROBLEMÁTICA”, das autoras Sabrina Lehnen Stoll, Carina Lopes de Souza e Elenise Felzke Schonardie. Analisou-se, nesse trabalho, o direito humano e fundamental à moradia a partir do recorte das mudanças climáticas e da situação de vulnerabilidade que o fenômeno gera à sociedade. “MULHERES NEGRAS, VIDA URBANA E A DISCRIMINAÇÃO SOCIOESPACIAL NA CIDADE DE BELÉM-PA”, das autoras Larissa Costa Oliveira Lima, Celyne da Fonseca Soares e Luanna Tomaz de Souza. O texto contempla o estudo que avaliou em que medida as mulheres negras da periferia de Belém/PA, acabam enfrentando um cenário de exclusão e violação de seus direitos de acesso à cidade. “DIREITO À MORADIA: ENTRE A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E O BIOCENTRISMO” da autora Kárisma Martins Araújo. Aqui, buscou-se compreender a relação dos direitos à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a partir de sua incidência nos casos que envolvem áreas de proteção permanente, considerando ainda as decisões do judiciário quando do conflito desses direitos

fundamentais. “DIVERSIDADE E SMART CITIES: A NEURODIVERSIDADE SOB NOVAS PERSPECTIVAS”, autoria de Fabrício Diego Vieira. A pesquisa apresentada abordou a situação da neurodiversidade no contexto das cidades inteligentes, lançando luzes sobre a inserção de pessoas com neuroatipicidade e com diversidade física, considerando ainda, o uso de tais termos por serem mais apropriados para designar esse público. “ECO-APARTHEID: A SEGREGAÇÃO SOCIOAMBIENTAL NA ORLA ATLÂNTICA DA CIDADE DE SALVADOR-BAHIA” de Silviane Ferreira de Jesus e Tagore Trajano De Almeida Silva. Esse estudo foi delimitado no espaço e no tempo ao identificar a segregação socioambiental na capital baiana impondo as desigualdades que ora afetam o bem-estar de todos. Os dois últimos títulos são de autoria da Mayara Rayssa da Silva Rolim. “ENTENDENDO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA À LUZ DA LEI FEDERAL N. 13.465/2017” e “ENTENDENDO A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA: FERRAMENTA CHAVE PARA O ACESSO À CIDADE” contemplam um antigo problema no Brasil. A irregularidade fundiária precisa ser enfrentada para se pensar na construção de cidades justas e democráticas.

O terceiro bloco reuniu trabalhos com temas atuais e importantes estudo de casos-referência. O primeiro da autoria de Paulo Afonso Cavichioli Carmona com o título FUNDAMENTOS DO CONCEITO E DA AUTONOMIA DO DIREITO URBANÍSTICO BRASILEIRO destacou a natureza interdisciplinar da área a partir do art. 182 da Constituição Federal com o estudo de conceitos atinentes a matéria. A pesquisa sobre MULHERES NEGRAS, VIDA URBANA E A DISCRIMINAÇÃO SOCIOESPACIAL NA CIDADE DE BELÉM-PA, com a autoria de Larissa Costa Oliveira Lima , Celyne da Fonseca Soares , Luanna Tomaz de Souza visibiliza a discriminação socioespacial das mulheres negras na vida urbana a luz do direito fundamental, com recorte espacial da cidade de Belém do Para. Também com o recorte temático da discriminação no espaço urbano o trabalho de Warley França Santa Bárbara aborda O DIREITO À CIDADE E O PARADIGMA DA SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL ressaltando a acessibilidade em contextos de mobilidade urbana, comerciais e trabalhistas relacionando com a insegurança em regiões específicas da cidade. O título ORÇAMENTO PÚBLICO INSENSÍVEL À POLÍTICA DE TRANSPORTE COLETIVO URBANO EM BELÉM-PA: UM ESTUDO DE CASO registra o estudo dos pesquisadores Bruno Soeiro Vieira, Alfredo de Oliveira Almeida, Iracema De Lourdes Teixeira Vieira. Concentram no direito ao transporte público a observação da dinâmica da mobilidade urbana municipal. O Direito à Cidade é considerado um pressuposto político-filosófico importante para a garantia de cidadania e uma vivência digna e democrática na urbe. Juliana Coelho dos Santos, Daniella Maria Dos Santos Dias destacam o tema OS FINS JUSTIFICAM OS MEIOS (?): AS CRÍTICAS DE RAWLS AO UTILITARISMO NO CONTEXTO DA POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA. A questão central constitui

o direito 'a moradia. Adotam as críticas de Rawls e defendem a locação social como política pública e importante instrumento capaz de tornar a política de habitação social no Brasil mais inclusiva. O importante tema do Planejamento Urbanos é tratado no texto dos autores Warley França Santa Bárbara e José Claudio Junqueira Ribeiro. PLANEJAMENTO URBANO E OCUPAÇÕES IRREGULARES NO CONTEXTO BRASILEIRO: A DEMARCAÇÃO DAS ZEIS COMO ALTERNATIVA À IRREGULARIDADE. A abordagem prioriza a adoção das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em especial aos assentamentos e ocupações irregulares. Nesse sentido, a utilização das ZEIS se trata de uma das principais ferramentas encontradas na legislação para a habitação digna seja garantida. A questão da imigração foi objeto de análise dos autores Claudia Marilia França Lima Marques, Marco Antonio Compassi Brun, Tamara Cossetim Cichorski. O trabalho com o título POLÍTICAS PÚBLICAS E O DIREITO À CIDADE: UMA ANÁLISE DA INTEGRAÇÃO DOS IMIGRANTES VENEZUELANOS NO BRASIL. O estudo percorre os conceitos que integram o direito à cidade e traz informações acerca da falta de acesso dos venezuelanos. Por fim, a pesquisa reflete acerca da necessidade de criação de políticas públicas para garantir o acesso à cidade aos venezuelanos. O Município de Parauapebas no Pará será o caso referência do trabalho de Ana Luísa Santos Rocha e Luly Rodrigues Da Cunha Fischer. REASSENTAMENTO INVOLUNTÁRIO DE OCUPANTES DE ÁREAS PÚBLICAS EM RAZÃO DE PROJETOS DE INFRAESTRUTURA FINANCIADOS PELO BID: SOLUÇÕES JURÍDICAS E A REGULAMENTAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS/PA PARA AS OBRAS DO PROSAP. Importante registrar a abordagem metodológica. Trata-se de uma pesquisa de vertente empírica, do tipo pesquisa-ação, com coleta de dados em fontes documentais descritos e analisados no âmbito de uma estratégia de revisão narrativa. As reflexões alcançam as soluções regulamentadas no Decreto Municipal nº. 1.416, de 18 de junho de 2021. TECNOLOGIAS NO ENTORNO DA SUSTENTABILIDADE, DA DIVERSIDADE E DO MELHOR USO E APROVEITAMENTO DE RECURSOS: POSSIBILIDADES EM SMART CITIES E CIDADES BRASILEIRAS, constituiu o título do trabalho de Fabrício Diego Vieira. Abraça as perspectivas em âmbito social, direito inclusão e diversidades humanas. Destaco entre as metas as perspectivas contemporâneas no entorno de inclusão de pessoas via contexto das cidades inteligentes, seja através da tecnologia, seja através do direito e acessibilidade a meios e recursos. Os autores Nelson Vicente Portela Pellegrino e Tagore Trajano De Almeida Silva fecham as apresentações com o tema UM ESTUDO DE CASO SOBRE O FUNDO DE INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO PARA RECUPERAÇÃO E REVITALIZAÇÃO DO CENTRO ANTIGO DE SALVADOR E A POSSÍVEL GENTRIFICAÇÃO DO ESPAÇO URBANO (2012-2014). Importante destacar este outro caso referência que situa o estudo no recorte espacial do centro antigo de Salvador. Ressaltam a dimensão da função social da cidade e registram o risco de aprofundamento de

gentrificação no espaço urbano e de racismo ambiental com a população negra e mais pobre.

A compreensão dos trabalhos apresentados no GT denota que cidades sustentáveis, direito à cidade, direito à moradia, participação popular, vulnerabilidade e habitação irregular constituem algumas palavras-chave comuns aos trabalhos desenvolvidos. Nesse bloco, a coordenação do GT comentou sobre o papel de exercício da cidadania na sociedade da era digital. As apresentações abordaram temas atuais e a relação dos conceitos jurídicos com casos concretos vividos no ambiente das cidades brasileiras constituindo relevante contribuição para as reflexões acadêmicas.

Com a certeza de que esta publicação fornece importantes instrumentos para que pesquisadores e aplicadores do Direito somem aos seus conhecimentos conteúdos enriquecedores, os organizadores desta obra prestam sua homenagem e agradecimento a todos que contribuíram para esta louvável iniciativa do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI) e, em especial, a todos os autores que participaram da presente coletânea.

25 de junho de 2023.

Profa. Dra. Deise Marcelino da Silva - Escola de Direito da Faculdades Londrina

Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi -UFRJ / PUC -Rio

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti - UFAM/UEA

DIREITO À CIDADE E A POLÍTICA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO URBANÍSTICO

RIGHT TO THE CITY AND PUBLIC POLICY AS AN URBAN TOOL

Laira Lobão Villas ¹
Arianne Brito Cal Athias ²

Resumo

O presente artigo buscar contribuir para o debate sobre a importância que a política pública urbanística como instrumento de concretização do direito à cidade. Apresentando como objetivo geral a perspectiva do direito a cidade como atividade de reconstrução da urbanidade, baseada em uma visão alargada e progressista, inspirada no direito fundamental humano ao desenvolvimento e a possibilidade da política pública regulatória urbanística auxiliar na recriação de cidades para as pessoas, mediante a possibilidade de implementação de uma política pública capaz de compatibilizar a atividade econômica e a inclusão social com vistas à consecução de uma ocupação urbana planejada e ao desenvolvimento urbano. Utiliza-se o método científico dedutivo de abordagem, seguindo com uma análise bibliográfica. O resultado possibilita concluir que, ainda há muito o que percorrer, mas é possível pensar a política pública regulatória urbana que viabilize as dimensões social, econômica, ambiental territorial e político institucional, e que fomente a cooperação entre os setores públicos e privados diante das diversas necessidades urbanas e a crise econômica e fiscal que o Estado tem enfrentado.

Palavras-chave: Direito à cidade, Desenvolvimento urbano, Política pública regulatória urbanística, Instrumento urbanístico, Planejamento urbano

Abstract/Resumen/Résumé

This article seeks to contribute to the debate on the importance of urban public policy as an instrument for realizing the right to the city. Presenting as a general objective the perspective of the right to the city as an urban reconstruction activity, based on a broad and progressive vision, inspired by the fundamental human right to development and the possibility of urban regulatory public policy to assist in the recreation of cities for people, through the implementation of a public policy capable of reconciling economic activity and social inclusion with a view to achieving planned urban occupation and urban development. The deductive scientific method of approach is used, followed by a bibliographical analysis. The

¹ Procuradora do Município de Belém e Mestranda do Programa de Pós-Graduação de Direito e Desenvolvimento na Amazônia da UFPA

² Pós-doutora em Direito pela Universidade de Salamanca -USAL/Espanha (2022). Doutora em Direito Administrativo pela PUC de São Paulo (2007). Professora da UFPA e da UNAMA

result makes it possible to conclude that there is still a long way to go, but it is possible to think of an urban regulatory public policy that enables the social, economic, territorial environmental and institutional political dimensions, and that fosters cooperation between the public and private sectors in the face of the various urban needs and the economic and fiscal crisis that the State has faced.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Right to the city, Urban development, Urban regulatory public policy, Urban instrument, Urban planning

1. INTRODUÇÃO

A Carta Cidadã de 1988 foi um marco normativo na história da urbanização no Brasil e constitucionalizou uma nova era de proteção dos direitos sociais. O Estatuto da Cidade é um exemplo marcante de legislação urbana progressista, inovadora e justa. Em contraponto, os problemas sociais que há muito submergem nos centros urbanos, como desigualdade socioespacial, déficit habitacional, insuficiências de serviços urbanos, ausência de mobilidade, precárias condições saneamento básico, entre outros, o que exige soluções reais, pragmáticas, contemporâneas e sustentáveis.

É preciso realizar o exercício do pensar em um direito ao desenvolvimento urbano¹, diante de uma realidade em movimento, com proteção ao meio ambiente natural e artificial, visando à concretização de políticas públicas que possibilitem a redução das desigualdades entre os cidadãos.

Perante a crise fiscal que assola o Estado brasileiro, muito se tem discutido sobre os novos rumos – o que fazer e como fazer- a serem cotejados para a efetivação do desenvolvimento urbano, desta forma deve ser perquirida quais os papéis dos atores que participam dessa transformação: o do Estado e suas instituições; da sociedade e do mercado.

Nesse contexto, o presente artigo busca prescrutar de que maneira a política pública regulatória urbanística pode contribuir para o acesso ao direito à cidade e seu impacto no desenvolvimento urbano.

Para melhor tratar sobre o tema foi utilizado neste artigo o método científico de abordagem dedutivo, seguindo com uma análise bibliográfica-documental. Trata-se, portanto, de um ensaio teórico.

Para a correta exposição da temática, o artigo foi dividido em quatro seções. Na primeira, busca-se enquadrar o referencial teórico do artigo no sentido de tratar o direito à cidade, o direito ao desenvolvimento urbano e seus atores e a importância de políticas públicas.

Posteriormente, na segunda seção, será estudado o Estado brasileiro, a urbanização e de que forma tem sido realizada e implementada a da regulação urbanística.

No terceira será abordada a importância da política pública e seu processo de desconstrução e a relação do urbanismo para a elaboração de uma política pública que esteja alicerçada no direito à cidade.

A quarta e última seção será examinada de que forma a política pública regulatória pode servir como instrumento norteador para o planejamento urbanístico e de auxílio a realização do

¹ Para fins desse artigo o desenvolvimento urbano se configura como o ato de planejar o crescimento das cidades de forma a garantir o acesso justo, seguro e digno da população aos serviços urbanos.

direito à cidade e ao final são apresentadas as conclusões.

2. DIREITO À CIDADE E O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO

A cidade surge como o local onde o cidadão realiza múltiplas atividades; vê-se como indivíduo; executa atividades laborais e auferir seus ganhos; constitui família; relaciona-se socialmente e nela dispõe de seus recursos; usufrui dos equipamentos de lazer e da natureza que a circunda, e interage por intermédio de manifestações culturais peculiares. É na cidade que o homem proporciona o seu bem-estar, comodidade e facilidades para o desempenho de diversos papéis individuais e sociais dos inúmeros setores da vida. É, também, na cidade que ocorre a produção e reprodução do capital.

As cidades são consideradas palco e resultados de diversas transformações econômicas com ênfase no processo de industrialização, no estoque de consumo, na mão de obra disponível, nas pressões sociais, na formação de cidade informal, e dentro dessa lógica e metodologia, o Estado foi obrigado a perceber e conferir direitos à cidade a fim de buscar a atualização do seu desenvolvimento, com uma relação simétrica de potencialização de riqueza e utilidade, por meio de um processo renovador da política, da gestão e do planejamento urbano, respeitadas as suas particularidades regionais e locais.

O direito à cidade, que nas palavras do filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre, e que primeiro cunhou o termo em 1968, “se manifesta como uma forma superior dos direitos: o direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade” (LEFEBVRE, 2009, p.134).

Nesse contorno, o direito à cidade é um direito coletivo para quem vive à cidade e para às futuras gerações, devendo ser um lugar de promoção de direitos e cidadania, sendo um conceito mais amplo do que apenas uma política urbana. À vista disso, e considerado um direito social, é necessário atender padrões de qualidade nesses espaços urbanos, definidos de forma programática na Constituição Federal de 1988.

Para Regina Célia Martins²,

É possível se observar uma ampliação à premissa inicialmente proposta por Lefebvre sobre direito à cidade, traduzir-se este mesmo como sendo uma prerrogativa de usufruir de um ambiente urbano que priorize efetivação de direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais, ambientais e de forma harmônica, cumprindo os princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social.

² MARTINS, Regina Célia de Carvalho. **A Mobilidade Urbana no Brasil**. Editora Dialética. Edição do Kindle. p.19

No contexto urbano, a cidade fornece o lugar para a circulação, de trocas sejam elas experiências subjetivas e espaciais ou para os exercícios de consumo. O “cada sistema temporal o espaço muda” (SANTOS, 2001, p.51), o ritmo e a multiplicidade da vida econômica, ocupacional e social, proporciona ao indivíduo uma intensidade de estimulação sensorial diferente das fases anteriores da cultura humana.

Os processos de industrialização e de urbanização são os mesmos fatos geradores que constituem como pano de fundo para o surgimento do Direito à Cidade, que acopla necessidades sociais, não individualmente tomadas como potencialidade de consumo isolado e seletivo de produtos e bens, mas que transcende essa individualidade tomando proporções coletivas e difusas, referindo-se a um sentimento de solidariedade preocupado com um bem-estar geral no presente e no futuro.

Portanto, o objeto de estudo deste direito é a cidade, espaços urbanos com as implicações socioeconômicas, políticas e culturais, e busca aproximar equitativamente e qualitativamente os recursos para realizar os direitos sociais.

O Direito à Cidade surge como um direito difuso e coletivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, das gerações presentes e futuras. É um direito que permite usufruir os recursos urbanos, mas também possibilita a de reinventá-lo ou até mesmo alterá-lo. É um direito a ser usufruído por seus moradores/cidadão, elemento central desse direito.

Na perspectiva proposta por Henri Lefebvre, o Direito à Cidade se relaciona diretamente com uma atividade de recriação. Não há mais a possibilidade de retorno aos moldes anteriores de cidade, mas há um potencial real de reconstrução desta urbanidade segundo critérios e designação de novas necessidades descompromissadas com a necessidade capitalista de reinvestimento dos lucros, mas inspiradas por um direito fundamental e humano ao desenvolvimento plural no qual os direitos sociais – direitos de 2ª geração (educação, saúde, moradia, alimentação, trabalho, seguridade, segurança, entre outros) assumem caráter de prestação positiva e efetiva, em primazia, pelo Estado com participação destacada e decisiva do indivíduo cotidiano.

No direito brasileiro, o direito à cidade, frente ao sistema de direitos constitucionais fundamentais humanos inseridos na Constituição Federal de 1988, a doutrina e jurisprudência têm tratado como sendo é capitulado como um direito de terceira dimensão, pois transcende individualidade do ser humano, revestindo-se de um direito para as gerações presentes e futuras e que importa em preocupações para além do espectro individual egoístico.

O Direito à Cidade tem vinculação direta com os direitos econômicos, sociais e culturais, previstos no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (PIDESC), tendo como ponto de conexão o direito ao usufruto dos direitos referidos na esfera urbana, pois é nesse centro onde se deve realizar o bem-estar e o desenvolvimento de seus moradores.

O desenvolvimento que se almeja, e que possui seus contornos na Constituição Federal de 1988, vem substituir o direito do desenvolvimento que se esguelha no desenvolvimento político-econômico, caracterizado capitalismo neoliberal fluido e revestido de lucro, em busca de novos mercados, novos produtos, novos estilos de vida, descomprometidos com as necessidades coletivas; novos instrumentos de crédito, financiamento de gastos públicos, para a vertente de um direito ao desenvolvimento fincado no princípio da dignidade da pessoa humana, ou seja, um direito alicerçado ao direitos humanos, abrangendo mais os indivíduos e as coletividades, encarado como processo democrático de alta definição, em cujo contexto a decisão de desenvolvimento, como os megaprojetos e as megaoperações de engenharia, em contextos como construções, eletricidade, entre outros, e vai abranger a expressão das comunidades envolvidas, respeitando suas razões, se for o caso, de não-desenvolvimento, por assim dizer. Nesse sentido o Direito ao desenvolvimento deve ser utilizado como forma de manejo de instrumentos à consecução de um desenvolvimento plural, no *locus* territorial urbano.

Assim o direito à cidade é um como complexo, que aglutina a fruição de todos os direitos sociais, econômicos e culturais em sua amplitude, tendo como fundamento a liberdade (direitos de terceira geração) que, por sua vez, é pressuposto do Direito ao Desenvolvimento. O fim do Direito à Cidade é o Direito ao Desenvolvimento, e devendo as ações de Políticas Públicas serem direcionadas para a efetivação do bem comum, mas com ênfase as necessidades locais ou regionais.

3. O ESTADO BRASILEIRO, A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E SUA REGULAÇÃO

O Estado se modifica junto com o movimento imposto pelas relações sociais, dinâmicas e complexas, e cabe a ele (re) definir sua função como condição de existência.

A sociedade mudou com a primeira Revolução Industrial, com segunda Revolução Industrial e as duas guerras mundiais, no entanto, permaneceram-se as desigualdades sociais, e que se tornaram ainda mais discrepantes; a urbanização da cidade se tornou realidade, e com a segunda revolução industrial houve o início da “falência” do modelo liberal, surgindo assim um novo pensamento econômico denominado de neoclássico, em que o Estado agora deveria

desenvolver um papel mais parcial na economia, que atendesse as angústias sociais, em especial as vividas pelas classes trabalhadoras.

O Estado Social, como reflexo da necessidade da própria classe dominante se manter no poder político e econômico, face às ideias socialista que influenciavam as classes trabalhadoras, apresenta-se com bases na democracia desenvolvendo um caminho de que a partir dela o Estado alcançaria às finalidades sociais, ou seja, com apoio no interesse público seria possível haver a intervenção do Estado na economia, em detrimentos dos interesses individuais.

Segundo Paulo Bonavides³, o Estado Social:

(...) coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual (...)

O Estado Social, diante do modelo fordista e sob a influência keynesiana, torna-se responsável por intervir na sociedade com vistas a promover a igualdade social, e reduzir as desigualdades sociais provocadas pelo modelo anterior, o Estado Liberal. Configura-se um assistencialismo por parte do Estado, a intervenção estatal se dá em praticamente toda a sociedade, porém, este modelo é também dispendioso e burocrático. Mas na prática, o Estado enfrenta fortes críticas pela sua ineficiência, desperdício de recursos, morosidade, burocracia e corrupção.

Surge, a partir desse momento contemporâneo, a figura do Estado Regulador, atento às transformações econômicas e sociais, redefine seu papel e se movimenta no sentido de não prestar diretamente serviços públicos e executar atividades econômicas, assumindo novas funções: de planejamento, regulação e fiscalização.

Nessa perspectiva, se faz necessário historiar como se desenvolveu a política e o planejamento urbano no Brasil para se poder compreender a intenção legislador primário da atual Constituição Brasileira.

A crescente industrialização, e conseqüente urbanização das cidades brasileira, a partir da década de 1930, gerou graves problemas urbanos. O Estado, por sua vez, assume o papel do gestor de desenvolvimento e na produção do espaço urbano, com o intuito de viabilizar a política urbana como instrumento político e econômico.

O Governo Federal, em um contexto de centralização de poder político institucionalizou uma política nacional de desenvolvimento econômico, onde as cidades legais - os centros das

³ BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 186.

cidades- passaram a ser meio de modernização na economia e financiamento habitacionais, e alocação de recursos públicos seletivos, e as cidades ilegais - as periferias- passaram a existir sem política pública efetiva.

Além disso, o Brasil aliado ao desenvolvimento capitalista, favoreceu o desenvolvimento de certas regiões em detrimento de outras, o que acarretou maiores problemas urbanos.

Nesse contexto, a política pública urbanística foi sedimentada com a consolidação do papel do Estado e da Administração Pública na gerência do território, na regulação de seu uso a apropriação.

É incontestável a existência de uma cidade dividida entre a legal e uma cidade real⁴, onde prenomina ocupações precárias, com grandes desigualdades sociais, sem equidade no acesso a renda, saúde, educação habitação e outros direitos sociais. A cidade contemporânea é, portanto, formada por territórios desiguais.

Por outro lado, é verdade que apesar das vertiginosas desigualdades sociais suplantadas pela urbanização, surgiram instrumentos e métodos de intervenção pública, tendo prevalecido a prática do planejamento urbano por meio do zoneamento urbano, que cria zonas diferenciadas para o uso e ocupação da cidade. Por outro lado, de forma inversa, a partir da década de 1970, houve o aumento do crescimento das ocupações irregulares, demonstrado na prática a existência de uma urbanização sem planejamento ou política pública, apesar da escolha de planejamento urbano por zonas.

Para Raquel Rolnik (2000) a política pública regulatória foi baseada por uma visão tecnocrática, com tratamento da cidade como um objeto puramente técnico, no qual a função da lei seria apenas o de estabelecer os padrões satisfatórios de qualidade para seu funcionamento. Ignora-se, dessa forma, qualquer dimensão que reconheça conflitos, e a realidade da desigualdade das condições de renda e sua influência sobre o funcionamento dos mercados imobiliários urbanos.

⁴ Para Raquel Rolnik, “a cidade dividida entre a porção legal, rica e com infraestrutura e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura ou lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam nos meios daqueles que já vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população fazem com que a permeabilidade entre as duas partes seja cada vez menor. Do ponto de vista espacial, essa progressiva separação entre as partes ricas e pobres da cidade potencializa ainda mais as tensões, à medida que os pontos de interface social vão sendo cada vez mais mediados por aparatos de controle e segurança, fragmentando e cerceando ainda mais o espaço urbano”. Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social, PUCCAMP, 2000. Disponível em <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/10/regulacao-urbanistica-no-brasil.pdf>. Acessado em 22 dez. 2022.

A regulação estatal por zoneamento nas cidades brasileiras acabou servindo para demarcar os territórios de inclusão e exclusão. De forma que o zoneamento concentrou de sobremaneira às possibilidades do mercado imobiliário onde ele já era mais vigoroso, e atrofiou ainda mais as áreas menos qualificadas.

O Brasil, na década de 1980 do Século XX, encontrava-se no meio de uma reestruturação econômica, com crise externa e interna, esgotamento do processo de produção fordista e a com uma nova diretriz mundial, a implementação do Estado Regulador.

Diante desse formato de política e planejamento urbano, implodiram os movimentos sociais, que reivindicavam uma reforma urbana com bases no direito à cidade, onde se buscava a garantia aos cidadãos do acesso à cidade, entendido como sendo um direito à moradia, associado a meios de transporte, equipamentos públicos e efetivos serviços básicos urbanos, bem como redefinição do papel do Estado e formas participativas de gestão de cidades brasileiras.

Diante desse quadro social era preciso oportunizar debates frente à uma futura legislação que enxergassem a cidade real, como uma cidade irregular, informal e clandestina, que precisava ser atendida pelo Estado.

Dentro dessa contextualização, e sendo fruto de grande movimentação social e de redemocratização, a Constituição Federal Brasileira de 1988 é promulgada e preconiza o modelo do Estado Democrático de Direito, que em alguns momentos atende a um modelo assistencialista e em outros impulsiona a um modelo regulador, esse último desde que promova a livre iniciativa e a dignidade da pessoa humana.

À Constituição Federal coube a atender duas agendas políticas para planejamento urbano: uma ligada ao Estado Regulador, art.174, com base na ideologia neoliberal, com fundamento político da minimização do Estado, e, muitas vezes defendendo a ideia de cidade-

mercadoria⁵; e outra ligada ao Direito à cidade, com características mais distributivas⁶, com ideias na reforma urbana, art.182 e 183.

A partir de 1990, a política urbana brasileira é marcada com conflitos de agendas políticas, onde a Constituição Federal assegura a efetivação das funções da cidade, determina que a propriedade urbana deve atender à sua função social e a necessidade de maior participação social, visando com isso, uma política urbana mais justa, progressista e democrática, para tanto, cabendo à União instituir diretrizes nacionais para o desenvolvimento urbano, e aos Municípios estabelecerem, por meio de Planos Diretores, diretrizes locais de desenvolvimento urbano e aplicação de instrumentos jurídicos que promovam uma ocupação socialmente mais justa do solo urbano; e por outro lado a grande crise fiscal estatal impunha ações estratégicas para torna o urbano atrativo aos investimentos na iniciativa privada, nacional e internacional.

A Lei Federal nº10.257, de 2001, denominada de Estatuto da Cidade, um exemplo marcante de legislação urbana progressista e inovadora, estabelece as diretrizes gerais da política urbana do art.182 e 183, da Constituição de 1988, com instrumentos capazes de realizar o desenvolvimento urbano com proteção ao meio ambiente natural e artificial, visando à concretização de políticas públicas que possibilitem a redução das desigualdades entre os cidadãos, de modo a evitar modelos excludentes de sociedade.

O Estatuto da Cidade- além de consolidar o Plano Diretor como principal ferramenta de gestão da cidade e criar instrumentos urbanísticos, apresenta um novo paradigma: a participação popular como protagonista das decisões acerca das cidades e a sustentabilidade no planejamento urbano.

⁵ Como em todas as fases anteriores, essa expansão muito recente e radical do processo urbano trouxe consigo incríveis transformações no estilo de vida. A qualidade da vida urbana tornou-se uma mercadoria para os que têm dinheiro, como aconteceu com a própria cidade em um mundo no qual o consumismo, o turismo, as atividades culturais e baseadas no conhecimento, assim como o eterno recurso à economia do espetáculo, tornam-se aspectos fundamentais da economia política urbana, inclusive na Índia e na China. A tendência pós-moderna a estimular nichos de mercado, tanto nas escolhas de estilo de vida urbano quanto de hábitos de consumo e for estilo de vida urbano quanto de hábitos de consumo e formas culturais, envolve a experiência urbana contemporânea em uma aura de liberdade de escolha no mercado, desde que você tenha dinheiro e possa se proteger da privatização da redistribuição da riqueza por meio da florescente atividade criminosa e das práticas fraudulentas e predatórias (cuja escalada é onipresente). [...] É um mundo em que a ética neoliberal do intenso individualismo, que quer tudo para si, pode transformar-se em um modelo de socialização da personalidade humana. Seu impacto vem aumentando o individualismo isolacionista, a ansiedade e a neurose em meio a uma das maiores realizações sociais (pelo menos a julgar por sua gigantesca escala e pelo fato de ser quase onipresente) já criadas na história humana para a concretização de nossos mais profundos desejos (HARVEY 2014, p.46-47).

⁶ O direito à cidade se manifesta como uma forma superior dos direitos: o direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade (LEFEBVRE, 2008, p.134).

Deste modo, amplia-se a compreensão de que o planejamento tecnocrático é limitado, sendo necessária a participação de todos os interessados na formulação de políticas públicas urbanísticas.

Nesse linha, são alicerces para que a regulação urbanística passe a ser tratada como um processo de política pública com etapas sucessivas, entre elas, a formulação de instrumentos urbanísticos, sua aprovação no Poder Legislativo, sua aplicação conforme os objetivos originais, sua fiscalização e revisão periódica. Em todas as etapas está presente a política, na forma da explicitação de posições e da negociação entre as diferentes partes interessadas.

4. A POLÍTICA PÚBLICA E O URBANISMO

A Constituição Cidadã de 1988 foi um marco normativo na história da urbanização no Brasil e constitucionalizou uma nova era de proteção dos direitos sociais. O Estatuto da Cidade é um exemplo marcante de legislação urbana progressista, inovadora e justa, mas ainda esbarra com os problemas sociais que há muito submergem nos centros urbanos, como desigualdade socioespacial, déficit habitacional, insuficiências de serviços urbanos, ausência de mobilidade, precárias condições saneamento básico, exigem política pública reais, pragmáticas, contemporâneas e sustentáveis.

Como já tratamos, para que o direito ao desenvolvimento possa de fato ser realizado é necessária a atuação do Estado como organizador de políticas públicas, que tenham o escopo de promover os direitos humanos e combater desigualdades. A política pública deve estar direcionada ao bem comum e a equidade social.

A política pública deve servir para contribuir com o processo de desenvolvimento social, não deve ser meio exclusivo para a realização de demandas que envolvam o crescimento econômico ou apenas a visão prioritária ao bem-estar social. A política pública faz parte de uma engrenagem que deve movimentar o desenvolvimento, sem interesses específicos.

Desta maneira, o ato de pensar, criar, implementar, executar, avaliar e, quem sabe, expandir a política pública tem que ter como objetivo principal o combate das causas de privações de liberdade, justamente por serem essas o impedimento para a realização do direito ao desenvolvimento. A compreensão dessa reunião de relações é fundamental para que de fato ocorra a transformação social com vistas a justiça e equidade social. A liberdade acesso aos direitos fundamentais humanos é condição central para que ocorra o desenvolvimento.

As políticas públicas devem ser orientadas a buscar um equilíbrio, que ao mesmo tempo seja capaz de realizar o desenvolvimento social, mas também possibilite a ocorrência do potencial de investimentos, de crescimento econômico, de mecanismo de distribuição de

rendas, de utilização equilibrada de recursos naturais. E cabe, principalmente, ao Estado a efetivação da política pública visando o bem comum, o bem de todos.

Assim sendo, as políticas públicas que assegurem exclusivamente o assistencialismo, ou controle social, ou viés político, ou ainda o interesse de mercado, impede que outras dimensões do desenvolvimento ocorram, prejudicando assim a realização dos direitos fundamentais. Ademais, as políticas públicas, quando pensadas, devem ter objetivos imediatos, visando tutelar situações emergenciais, e mediatos, visando a prevenção das situações.

Portanto, política pública deve ser conceituada como a relação governo, política e direito, de modo que a política venha a ser a força originária, representada pelas ações do governo, e a sua institucionalização se dê por meio do direito (BUCCI, 2006).

Consiste, assim, em programa de ação governamental, do qual se extrai a atuação do Estado na elaboração de metas, definição de prioridades, levantamento do orçamento e meios de execução para a consecução dos compromissos constitucionais, que se exterioriza mediante arranjos institucionais a realização de direitos.

A partir da compreensão de política pública, enquanto programa de ação governamental, Maria Paula Dallari Bucci (BUCCI, 2006) retrata o ponto de encontro entre política e direito, responsável pela articulação de medidas e movimentação da máquina pública, cujo liame é voltado à concretização de direitos fundamentais, e por conseguinte a realização do desenvolvimento.

Acrescenta, ainda, Maria Paula (BUCCI, 2006) que a política pública, sendo considerada um programa de ação governamental, que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial- vis coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, deve realizar objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Com tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridade, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento de resultados.

As políticas públicas supõem que o Estado assuma o papel de realizador da justiça social, vez que ele dispõe de recursos, mecanismos e instituições para este objetivo, assim como para perceber que “existem boas razões para que se veja a pobreza como uma privação das capacidades básicas, e não apenas como baixa de renda”. (SEN, 2010, p. 36).

Importante salientar que existem classificações de políticas públicas, que para esse ensaio destacamos: (a) as políticas públicas distributivas, construídas com o orçamento público e

contemplam ações que fazem o fornecimento de serviços para a população (ou parte dela) por meio do Estado; (b) políticas públicas redistributivas que visam reduzir a chamada disparidade social, servindo para “equilibrar a balança” e favorecer cidadãos que estão em situação mais frágil na pirâmide social; (c) políticas públicas constitutivas cujo o objetivo é estabelecer as responsabilidades das esferas de poder, onde distribuem e determinam se a responsabilidade sobre algo é do governo municipal, estadual ou federal; e (d) as políticas públicas regulatórias que estão diretamente relacionadas a regulação, pois servem para criar, aprimorar ou fiscalizar o cumprimento de leis que asseguram direitos e o bem da sociedade.

As políticas públicas que visam a promoção da condição de agente ativo do cidadão são decisivas para a afirmação da democracia e a estabilidade social. A mesma prerrogativa contempla o valor da pessoa com sua identidade individual, isto é, com suas características culturais, geográficas e ambientais que demandam uma abordagem ampliada das capacidades e do potencial de autonomia do agente no exercício dos seus direitos e no cumprimento das suas responsabilidades

Dentro dessa perspectiva, o urbanismo deve ser inserido na esfera da política pública, mas com um novo olhar, associado ao direito à cidade, com mudança do eixo de ação, concedendo espaço ao aspecto social, econômico, ambiental, territorial e político institucional.

O urbanismo, tendo em sua essência o escopo de estudar as relações entre a sociedade e espaços em relação à forma urbana de sua ocupação, organização e intervenção, sempre esteve ligado a uma política pública de ordenamento de território, ligado à organização das cidades, através de processo de transformações do uso e ocupação do solo por rede, construções, equipamentos e serviços, ou seja, multiplicidade e complexidade de sistemas.

O urbanismo tradicional, coincide com a era da revolução industrial e com a afirmação e consolidação do Estado na gestão da coisa pública. Ao urbanismo coube a função de regular a organização e ocupação do território das cidades, associado à especialização e a segregação funcional (zoneamento) e tecnocrata diante do intenso crescimento demográfico da urbe, sendo uma política pública de urbanismo, consolidada através da elaboração de planos de ordenamento de uso do solo.

O que na prática resultou, face a expansão desordenada e acelerada das cidades, a diversos problemas relacionados à saturação dos sistemas; à insuficiência das redes; à falta de qualidade urbana e paisagística; à precariedade das construções e do ambiente urbano; às grandes distâncias diariamente percorridas; ao processo de periferização da cidade, e ao esvaziamento habitacional de áreas centrais.

Diante dessa realidade, e partir das diretrizes do direito à cidade, é necessário um planejamento urbano com uma visão alargada, que possibilite uma gestão integrada da cidade visando o desenvolvimento físico, social, econômico e ambiental e com um quadro de gestão urbanística, com foco na equalização de recursos do solo, da sua apropriação de edificação e das atividades econômicas, bem como na condução do interesse e direito do proprietário frente às balizas do direito administrativo, de forma que produza uma pública ligada ao direito ao desenvolvimento.

A nova visão a ser implementada na política pública urbana deve ser progressista, fundada em uma regulação que permita o desenvolvimento territorial num quadro de planejamento estratégico integrado que inclui os domínios econômico, social, cultural e ambiental, capaz de dar respostas aos novos desafios que a cidade contemporânea alarga, e nos termos que preconiza a Constituição Federal brasileira.

Não se pode pensar uma política pública urbana universal, é necessário o reconhecimento das assimetrias locais e suas necessidades, com possibilidade de flexibilizar regras de acordo com os interesses locais ou regionais, dependendo da extensão da política pública urbanística de desenvolvimento territorial a ser implementada.

Por outro lado, não se pode negar a existência da transição do papel do Estado Social para o Estado Regulador/garantidor, aliado à imensa crise fiscal e a falta de recursos estatais próprios para investimentos públicos, e a necessidade de se criar formas de intervenção e ajustes entre setores públicos e privado para que de fato haja a elaboração de política pública urbana que atinja essa perspectiva do direito à cidade.

Nesse sentido, a política pública urbanística deve ser um instrumento norteador para o planejamento e de engajamento dos mais diversos atores sociais em busca de soluções comuns para os problemas urbanos que afetam o interesse coletivo, visto que para que de fato haja a exequibilidade de projetos de desenvolvimento urbano requer esforços igualmente coletivos.

5. A POLÍTICA PÚBLICA REGULATÓRIA COMO INSTRUMENTO DE AUXÍLIO AO DIREITO À CIDADE

Com as mudanças sociais emergentes, como processo de desindustrialização, reestruturação econômica e do novo papel estatal, surgem impactos severos na estrutura da cidade, que inclusive demandam aumento de infraestrutura e serviços urbanos.

O Estado precisa estar atento na complexa relação social e econômica, onde é evidente a existência de uma sociedade capitalista, patrimonialista e desigual, e agir, de forma diligente,

nas questões urbanísticas diante do conflito entre os interesses sociais, interesses privados e a imensa crise fiscal.

Assim sendo, o Estado regulador, vem como um modelo estatal intermediário, alternativo aos dois modelos anteriormente vivenciados- Liberal e Social. Sendo a combinação das “falhas do Estado” com as “falhas do mercado” constitui, sem hesitação, ou espaço para dúvidas, o fundamento racional da intervenção reguladora.

É, portanto, a concepção de um Estado que atua no sentido de garantir a concorrência e o livre jogo das forças de mercado, abstendo-se da maior parte das políticas públicas de natureza econômica e social. Porta-se, assim, como garantidor de certos fins de interesse público, mas que busca oferecer infraestrutura adequada para facilitar a vida urbana.

Norberto Bobbio afirmou que o “Estado de hoje está muito mais propenso a exercer uma função de mediador e de garante, mais do que a de detentor do poder de império.”⁷

O Estado tem uma obrigação de regular o setor econômico, e para alguns, também o setor social, visando ao desenvolvimento humano, porém esta sua função deverá ser exercida não necessariamente através da figura do Estado provedor, mas por um Estado Regulador.

É justamente nesse contexto, o de transição do papel do Estado Social para o Estado Regulador/garantidor, aliado à imensa crise fiscal e a falta de recursos estatais próprios para investimentos públicos, que surgem novas formas de intervenção e ajustes entre setores públicos e privados.

No entanto, trazendo tal temática para a cidade, é necessário identificar as problemáticas urbanas e pensar uma nova política pública regulatória com princípios norteadores para a atuação da administração pública, para o desenvolvimento imobiliário e o planejamento urbanístico para as diferentes escalas de intervenção (regional, local, bairros, setores e eixos urbanos).

O Estado exerce um papel fundamental dentro do sistema de regulação, ou seja, as políticas públicas regulatórias devem tratar sobre o processo de urbanização e promoção com o fito de realizar urbanismo progressista e direcionado ao desenvolvimento da cidade.

A pertinência dessa temática encontra-se dentro dos múltiplos vieses que a decisão administrativa deve se ater, percorrendo às diretrizes do direito à cidade, atendendo o seu real desenvolvimento, às possíveis formas de urbanização, o grau de intervenção estatal, por meio

⁷ BOBBIO, Norberto. Estado, governo e sociedade. 4. ed. 1987, p. 26 apud OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Estado contratual: direito ao desenvolvimento e parceria público-privada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005, p. 91.

de suas regulações e a atuação de investimentos públicos de infraestrutura, equipamentos e serviços para proporcionar o exercício de das atividades econômicas.

O processo de elaboração da política pública regulatória deve observar e procurar compreender as questões que levaram e/ou levam o crescimento urbano emergente em determinadas áreas, ou seu esvaziamento; deve identificar novos conceitos e modelos que caracterizam estas tendências; perceber os desafios da regulação urbanística como um resultado de alterações nas condições físicas, políticas, sociais, culturais e econômicas que confrontam os modelos de crescimento urbano dominante; é preciso entender o que é conjuntural e o que de fato é estruturante.

Ou seja, a política pública regulatória deve identificar quais espaços e quais as políticas adequadas e a que nível, e com quem e para quem, serão pensadas, construídas e desenvolvidas. Não há receita pronta, não há normal geral a ser aplicada. É necessário pensar política pública local, permitindo distinguir o nível de intervenção e participação no seu planejamento e desde que atendendo as primazias do direito à cidade.

Importante esclarecer que a política pública não deve ser vista como uma matéria pronta e acabada, com apenas um modelo delimitado que serve para uma única finalidade, é necessário que haja liberdade e flexibilidade. Trata-se de uma abordagem nova, e por conta disso é necessário fortalecer o uso dos marcos regulatórios, a exemplo, o Estatuto da Cidade – este sim um marco no processo de evolução normativa geral da matéria-, pois é a partir dele que se vai, é entender qual o ponto de partida, qual o objeto, onde se quer chegar, para testar se o modelo é mais adequado.

Aduz Felipe de Melo Fontes (FONTES, 2015) que a ideia de políticas públicas está ligada a procedimento, com o reconhecimento das etapas que dão ensejo à formação à execução das políticas públicas. Ademais, as políticas públicas são cíclicas porque dificilmente as questões que demandam a sua concretização são soluções a curto prazo.

São identificadas basicamente 04 (quatro) fases: (a) identificação da agenda pública; (b) a formulação e a escolha de política pública; (c) sua implementação pelo órgão competente; e (d) avaliação pelos diversos mecanismos previstos pela Constituição e nas leis.

O ciclo da política pública urbanística deve envolver uma ação governamental interventiva, cujo escopo deve ser o de desencadear a implementação de infraestrutura, a partir de cooperação público e privada e criar possibilidades de utilização de recursos público alheios a exclusiva tributação tradicional, que alcance uma área específica do território e garanta

qualidade de vida aos cidadãos, bem como, tenha a missão de promover o acoplamentos com a política em temas urbanísticos à operação e implementação que é necessária.

Pensar em uma política pública regulatória urbanística com o novo olhar é buscar uma visão mais aberta, entender o ambiente político, entender as conexões do ambiente social e jurídico. A interdisciplinaridade é decisiva no aprofundamento e na construção de políticas públicas. Assim, os atores responsáveis pela sua elaboração devem ter muita clareza de onde ele está partindo e aonde chegar. A capacidade de fazer as perguntas vai gerar uma qualidade das respostas muito diferentes. Diferente do campo tradicional e tecnocrata.

A política pública regulatória urbanística direcionada à cidade contemporânea deve ser mais do que um conjunto de leis, decretos e atos administrativos, ela deve atender as funções sociais da cidade, de forma que haja um planejamento e execução das regras programáticas constitucionais e das diretrizes do estatuto da Cidade, em especial seus instrumentos de planejamento e gestão, capaz de reduzir os níveis de injustiças sociais no meio urbano.

Por outra banda, é latente o conflito de interesses entre o limite do exercício do urbanismo, este considerado como ciência que organiza a cidade, e a prática da urbanização como resposta às solicitações do mercado.

No entanto, a solução do problema não está na liberação da ação do mercado, mas sim, na definição de princípios de regulação que se enquadrem adequadamente ao papel do urbanismo progressista, ou também chamado de novo urbanismo, que tem como alicerce uma visão lida ao direito das cidades, daí entendermos que se trata de um instrumento de auxílio a implementação do direito à cidade.

O Estado ao identificar às imperfeições do mercado, em especial as causadas pelo planejamento urbano tradicional, deve agir para promover condições de acesso à cidade e de inovações entre os diferentes atores envolvidos na relação urbanística.

Portanto, a política pública regulatória, baseada no direito à cidade, deve servir para regular possíveis imperfeições do mercado buscando o direito ao desenvolvimento da cidade e a realização dos direitos fundamentais.

O desempenho desta regulação, um instrumento fundamental do Estado de Garantia consiste na edição de regras que vão moldar ou limitar a atuação dos agentes no mercado, de forma técnica. Por meio da regulação deve-se buscar a garantia de equilíbrio de um subsistema, por meio de mecanismos que garantam sua efetividade diante das falhas econômicas e oscilações sociais.

Uma das indagações que desponta sobre essa função diante da forte complexidade trazida pelo novo urbanismo é de como compreender e adotar níveis diferenciados e adequados

de regulação estatal, gerando graus de intervenção estatal indireta sobre serviços públicos e atividades econômicas.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou refletir sobre a importância da política pública como instrumento urbanístico diante as múltiplas e complexas demandas que envolve a seara do direito à cidade, no sentido de promover o desenvolvimento urbano, ser e capazes de satisfazer os interesses da coletividade.

A política pública aliada ao direito à cidade tem o condão de exercer a atividade de recriação, reconstrução da urbanidade segundo critérios e desígnios de novas necessidades, inspiradas pelo direito fundamental humano e ao desenvolvimento plural da cidade.

O formato progressista a ser implementado pela política pública regulatória urbanística e do planejamento urbano deve ser caracterizado, de um lado pela busca do direito à cidade, por meio de certos instrumentos de planejamento e formas participativas de gestão urbana e, por outro lado pela atuação do Estado para elaborar o planejamento estratégico, com o escopo de garantir o desenvolvimento da cidade, de forma planejada, direcionando as ações do poder público e da iniciativa privada para reabilitar as cidades de forma ambientalmente melhores, preocupadas com o funcionamento de seus sistemas e buscando funcionalidades, atratividade, incentivos, serviços, lazer e turismo.

No entanto, ainda há muitos desafios que precisam ser enfrentados para que de fato seja implementada uma política pública regulatória urbanística com uma visão alargada, que possibilite uma gestão integrada da cidade visando o desenvolvimento físico, social, econômico e ambiental e com um quadro de gestão urbanística, com foco na equalização de recursos do solo, da sua apropriação de edificação e das atividades econômicas, bem como na condução do interesse e direito do proprietário frente às balizas do direito administrativo, de forma que produza uma política pública ligada ao direito ao desenvolvimento local.

Há grandes dificuldades para atender as múltiplas demandas que envolvem a cidade, mas o reconhecimento das diversidades urbanas nos leva a pensar sobre a diversidade e na fragmentação do desempenho do poder público eleja as prioridades de atuação. Para tanto, é necessário que o Estado proporcione a escuta dos atores que farão parte da dinâmica da política pública.

Ainda há muito o que percorrer, mas é possível pensar em uma política pública regulatória urbana que viabilize as dimensões social, econômica, ambiental territorial e político

institucional, e que fomente a cooperação entre os setores públicos e privados diante das diversas necessidades urbanas e a crise econômica e fiscal que o Estado tem enfrentado.

A política pública regulatória urbana é um dos caminhos para se criar cidades para pessoas.

REFERÊNCIAS

AMANAJÁ, Roberta. KLUG, Letícia. **Direito à cidade, cidades para todos e estrutura sociocultural urbana.**

<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8622/1/Direito%20%C3%A0%20cidade.pdf>

ÁVILA, Humberto. **Repensando o Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Particular.** In Daniel Sarmento (Org). Interesse Público versus Interesse Privado. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007. p. 171-217

BIDOU, Catherine et al. **De volta à cidade:** dos processos de gentrificação às políticas de 'revitalização' dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade.** 4. ed. 1987, p. 26 apud OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. Estado contratual: direito ao desenvolvimento e parceria público-privada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social.** São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 maio 2020

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas.** 1ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2013.

CRIEKINGEN, Mathieu van. **A cidade renasce!** Formas, políticas e impactos de revitalização residencial em Bruxelas. In: De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.** São Paulo: Boitempo, 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Direitos humanos fundamentais. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

FONTES, Felipe de Melo. **Políticas Públicas e Direitos Fundamentais.** 2.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

GONÇALVES, Pedro Costa. **Estado de Garantia e Mercado**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto, vol. VII (especial: Comunicações do I Triénio dos Encontros de Professores de Direito Público), 2010, 97-128

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

_____. **O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas**. Espaço & Debates, São Paulo: v. 2, n. 6, p. 6-35, jun./set. 1982.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. 5 ed. São Paulo: Ed. Centauro, 2009.

MARTINS, Regina Célia de Carvalho. **A Mobilidade Urbana no Brasil**. Editora Dialética. Edição do Kindle.

ROLNIK, Raquel. Anais do Seminário Internacional: **Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social**, PUCCAMP, 2000. Disponível em <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/10/regulacao-urbanistica-no-brasil.pdf>.

Acessado em 22 dez. 2022.

SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo Razão e Emoção**. São Paulo: EDUSP, 2001.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SIMMEL, Georg. **A metrópole e a vida mental**. In: VELHO, Otávio Guilherme. O fenômeno urbano. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1967.