

**XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO
CONPEDI BUENOS AIRES –
ARGENTINA**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

BRUNO SOEIRO VIEIRA

CRISTHIAN MAGNUS DE MARCO

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal 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 - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

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

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

Profa. Dra. Livia Gaigner 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: Bruno Soeiro Vieira; Cristhian Magnus De Marco; Rosângela Lunardelli Cavallazzi. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-804-2

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

Tema: Derecho, Democracia, Desarrollo y Integración

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XII Encontro Internacional do CONPEDI Buenos Aires – Argentina (2: 2023 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

Prezados leitores,

Com muita honra e satisfação, apresentamos este livro sobre a temática: DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE. Os artigos que compõe o presente volume foram submetidos, aprovados e apresentados no XII ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI, em BUENOS AIRES – ARGENTINA. A proposta do evento contemplou os eixos: DERECHO, DEMOCRACIA, DESARROLLO Y INTEGRACIÓN.

Os debates foram muito profícuos, por isso, com grande entusiasmo, trazemos para o público leitor os seguintes textos:

1 - A pesquisa cujo título é A ESTRUTURAÇÃO DO SANEAMENTO AMBIENTAL COMO FERRAMENTA DE DESENVOLVIMENTO URBANO NAS GRANDES CIDADES BRASILEIRAS, da lavra de Washington Henrique Costa, aborda a questão do saneamento básico nas grandes cidades do Brasil e seu papel no desenvolvimento urbano sustentável. Admite, porém, que é fundamental que haja investimento em infraestrutura, capacitação técnica, monitoramento e fiscalização no gerenciamento dos recursos hídricos e resíduos sólidos.

2 - Os pesquisadores Henrique Garcia Ferreira de Souza e Walkiria Martinez Heinrich Ferrer redigiram o artigo cujo título é A FUNÇÃO SOCIAL E SOLIDÁRIA DA EMPRESA DIANTE DO DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL que analisou os desafios significativos em relação ao direito à cidade sustentável, com fulcro no princípio da solidariedade e a função social e solidária da empresa, pois esta desempenha relevante papel no processo de urbanização e na coesão social.

3 - A IMPORTÂNCIA DA CONECTIVIDADE NA CONSTRUÇÃO DE CIDADES INTELIGENTES NO BRASIL: UMA ANÁLISE SOBRE OS ASPECTOS JURÍDICOS DA INCLUSÃO DIGITAL é o título do artigo de autoria de Andressa Camoleze Alessi e Deise Marcelino da Silva que buscou analisar como a conectividade influencia a construção de

idades inteligentes no Brasil e que os aspectos jurídicos da inclusão digital são essenciais para garantir a equidade no acesso à tecnologia e para proteger os direitos dos cidadãos em um ambiente cada vez mais digitalizado.

4 - Bruno Soeiro Vieira é autor do artigo denominado A REFORMA TRIBUTÁRIA: UMA JANELA DE OPORTUNIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO-AMBIENTAL que analisou detidamente os trechos da atual proposta de reforma tributária que dizem respeito à temática urbano-ambiental e os correlacionou com as metas do Objetivo 11 da Agenda 2030, concluindo que o texto da reforma tributária gera um potencial de transformação do paradigma de construção das cidades brasileiras.

5 - ACESSO À ÁGUA À LUZ DO DIREITO À CIDADE: O CASO - REFERÊNCIA DA PRIVATIZAÇÃO DA ÁGUA NO RIO DE JANEIRO é o título do artigo de Rosângela Lunardelli Cavallazzi, Vívian Alves de Assis e Bernardo Mercante Marques que refletiu sobre os desafios urbanos e sociais nas cidades contemporâneas, em um contexto de aprofundamento da agenda neoliberal nas cidades que resulta em privatização e mercadorização de serviços públicos essenciais, fenômeno que implica em retrocessos de direitos sociais fundamentais, como o direito fundamental à água. Ademais, a pesquisa trata da judicialização do caso-referência sobre a reivindicação do direito ao acesso à água no Estado do Rio de Janeiro.

6 - No artigo CIDADES INTELIGENTES PARA UM FUTURO SUSTENTÁVEL: UM CÓDIGO DE DIVERSIDADE NO CONTEXTO BRASILEIRO EM ALINHAMENTO COM A AGENDA 2030, os autores Sabrina Lehnen Stoll, Stéphanie Fleck da Rosa e Ivo dos Santos Canabarro, analisaram os processos de dominação digital, sob o prisma das geografias digitais. A preocupação dos autores centrou-se, na criação de sistemas para controle e vigilância das populações mais vulneráveis.

7 - CONTRIBUIÇÕES INICIAIS SOBRE POSSÍVEIS IMPLICAÇÕES DO CAPITALISMO DE DESASTRES NO DIREITO À CIDADE NA SOCIEDADE DE RISCO, é o título do artigo de Carla Maria Peixoto Pereira, Mozart Victor Ramos Silveira e Francisco Geraldo Matos Santos. O objetivo central do texto foi refletir sobre as implicações do capitalismo de desastres no direito à cidade, sob as lentes do conceito de Cidade de Risco.

8 - Adriana Santos Trindade, Gilciane Sousa da Silva e Pedro Sarraff Nunes De Moraes, trataram da FINANCEIRIZAÇÃO DA MORADIA: PERSPECTIVA DO PROCESSO DE

URBANIZAÇÃO, DÉFICIT HABITACIONAL E GENTRIFICAÇÃO NO BAIRRO DO JURUNAS EM BELÉM/PA. O artigo é um relato de pesquisa conceitual e empírica, com aplicação de questionário para verificação de processos de gentrificação e da financeirização.

9 – O texto LIMITES DA REGULAÇÃO URBANÍSTICA E DESENVOLVIMENTO URBANO: UMA FUNÇÃO POTENCIAL DA PROPRIEDADE RURAL PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL, escrito em coautoria por Natan Pinheiro de Araújo Filho e Samuel Pontes Do Nascimento, estuda-se o fenômeno da conversão da propriedade privada em meio de consumo e acúmulo de capital, em prejuízo do uso da propriedade como meio de produção.

10 - Os autores Crithian Magnus De Marco, Evaldo José Guerreiro Filho apresentam o artigo O ESTATUTO DA CIDADE: AVANÇOS E PERSPECTIVAS com relevante reflexão sobre os avanços e obstáculos para a efetividade do Estatuto após 22 anos. Destacam a conjuntura da financeirização da moradia, da

gentrificação e o uso da propriedade em bases dissociadas das necessidades urbanísticas. Na perspectiva do

desenvolvimento sustentável e da justiça social as conclusões encaminham no sentido da vigilância dos valores e interesses conquistados.

11 - A OCUPAÇÃO DE ÁREAS DE "BAIXADA", DE EXPANSÃO URBANA E A QUESTÃO DOS TERRENOS DE MARINHA EM BELÉM-PA: DIFICULDADES PARA A ARRECADAÇÃO DE IMPOSTO TERRITORIAL constituiu o título do trabalho de Mozart Victor Ramos Silveira, Carla Maria Peixoto Pereira? Adotam o caso-referência de Belém-PA com ênfase em relação às ocupações espontâneas em terrenos de marinha no bojo das dificuldades.

da administração tributária na arrecadação do IPTU. A questão urbana é abordada à luz do direito à cidade com o método dialético em relação à justiça

esócio-espacial e fiscal conforme paradigma de direito à cidade. Os desafios para a tributação imobiliária em uma região marcada pela

informalidade e dificuldades jurídicas como as áreas de ocupação espontânea são identificados, especialmente no âmbito do planejamento urbano.

12 - Os autores Miquel Etinger de Araujo Junior , Jussara Romero Sanches apresentam o artigo OS PRINCÍPIOS CONFORMADORES DO DIREITO À CIDADE. Adotam a abordagem interdisciplinar para conduzir a questão nuclear sobre quais os princípios que conformam o direito à cidade,

partindo-se da hipótese de que o direito à cidade é conformado por princípios que alcançam diferentes

dimensões que o compõem. A pesquisa compreende levantamento da literatura especializada para a apresentação da

trajetória de construção do direito à cidade.

13- Os pesquisadores Alisson de Bom de Souza e Marcelo Buzaglo Dantas

Privilégiam a abordagem das políticas públicas de infraestrutura urbana no sentido da tutela

da moradia digna, com o trabalho POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFRAESTRUTURA URBANA E A GARANTIA DO DIREITO

FUNDAMENTAL À MORADIA DIGNA. Realizam análise do tratamento do direito à moradia na Constituição espanhola e brasileira. Incluem também exemplos das experiências equatoriana e boliviana com recente garantia constitucional. Em síntese consideram o arranjo das políticas públicas de infraestrutura urbana e habitacional que vem sendo reconhecido pelo Supremo.

Desejamos a todos uma ótima leitura.

Bruno Soeiro Vieira UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

Cristhian Magnus De Marco Universidade do Oeste de Santa Catarina

Rosângela Lunardelli Cavallazzi (Você) Universidade Federal do Rio de Janeiro / Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Os organizadores.

O ESTATUTO DA CIDADE: AVANÇOS E PERSPECTIVAS

THE CITY STATUTE: ADVANCES AND PERSPECTIVES

Cristhian Magnus De Marco

Evaldo José Guerreiro Filho

Resumo

Este artigo tem por objetivo refletir sobre os avanços, as limitações e as perspectivas do Estatuto da Cidade, após 22 anos de vigência. A publicação da Lei 12.257/2001, foi comemorada como importante conquista histórica de movimentos de reforma urbana, cujas reivindicações foram reconhecidas pelo constituinte de 1988, nos artigos 182 e 183. Contudo, os fenômenos da financeirização da moradia, da gentrificação e o uso da propriedade em bases dissociadas das necessidades urbanísticas, demandam novas reflexões. A pesquisa utilizou técnicas metodológicas bibliográfica e documental, realizando explicações qualitativas da literatura mais apurada sobre o tema. A pesquisa encontrou resultados preocupantes, uma vez que a mercantilização dos espaços urbanos apontam para uma maior mercantilização da cidade, enquanto o Estatuto pretende promover a cidade como bem comum. Conclui-se, portanto, pela necessidade de renovação e vigilância dos valores e interesses conquistados no Estatuto da Cidade, para que se evite um completo desvirtuamento das premissas do desenvolvimento sustentável e da justiça social.

Palavras-chave: Estatuto da cidade, Ordem urbanística, Financeirização, Bem comum, Direito à cidade

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to reflect on the advances, limitations and perspectives of the City Statute, after 22 years of validity. The publication of Law 12.257/2001 was celebrated as an important historical achievement of urban reform movements, whose demands were recognized by the 1988 constituent, in articles 182 and 183. However, the phenomena of financialization of housing, gentrification and the use of property on bases dissociated from urban needs, demand new reflections. The research used bibliographic and documentary methodological techniques, performing qualitative explanations of the most accurate literature on the subject. The research found worrying results, since the mercantile use of the urban spaces points to a greater financialization of the city, while the Statute intends to promote the city as a common good. It is concluded, therefore, that there is a need for renewal and surveillance of the values and interests conquered in the City Statute, in order to avoid a complete distortion of the premises of sustainable development and social justice.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: City statute, Urban order, Financialization, Common good, Right to the city

1 INTRODUÇÃO

A urbanização brasileira forma cenários que ilustram livros de geografia mundo afora. São famosas as fotografias que mostram a perturbadora diferença urbanística existente entre o bairro nobre de Morumbi e a favela de Paraisópolis. Nesse contexto, o Estatuto da Cidade foi pensado justamente para corrigir esse desequilíbrio histórico. E, agora, passados 22 dois anos da publicação da Lei 12.257/2001, é importante a realização de uma reflexão sobre as premissas que fundamentaram o Estatuto e o modo como os instrumentos previstos nele vêm sendo utilizados.

Com efeito, o presente artigo tem por objetivo geral analisar os avanços e as perspectivas do Estatuto da Cidade, nesses 22 anos de vigência. São objetivos específicos: a) apresentar um apanhado histórico da regulação urbana anterior à Constituição de 1988; b) registrar a perspectiva de uma nova ordem urbanística a partir da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade; c) identificar os avanços, as limitações e as perspectivas do Estatuto da Cidade; e, d) propor novos conceitos que resgatem os pressupostos de justiça social e equilíbrio urbanístico que fundamentaram a política urbanística desde a Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade de 2001.

O problema norteador da investigação consiste no seguinte: quais foram os avanços e as limitações percebidos na aplicação do Estatuto da Cidade durante os seus 22 anos de vigência? Quanto ao procedimento técnico, a pesquisa que fundamentou o presente artigo é de cunho bibliográfico e documental. Para a consecução dos objetivos acima propostos, utilizou-se de pesquisa explicativa, uma vez que se o fenômeno urbanístico e suas normatizações são fenômenos complexos, que exigem a busca de suas causas e consequências. A abordagem, nesse contexto, é qualitativa.

É possível adiantar, de maneira introdutória, que o Estatuto da Cidade representou uma conquista histórica e um grande avanço legislativo após a Constituição de 1988. A lei 12.257/2001 projetou o Brasil como modelo para o mundo, na busca de justiça social em matéria urbanística. Contudo, a força dos mercados financeiro e imobiliário causou distorções naquelas que seriam as premissas para o reequilíbrio das iniquidades urbanísticas. Ainda há muito o que se

realinhar para que sejam mitigadas as históricas segregações sócio-espaciais e para a realização do direito à cidade.

2 A REGULAÇÃO URBANA ANTES DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Na ocupação do território brasileiro pelos colonizadores, como lembra Darcy Ribeiro (1995, p. 193), já se impôs uma separação dos espaços rurais dos cidadãos, o que oportunizou ao Brasil o seu nascimento como uma civilização de características urbanas. Mesmo assim, nos primeiros quatro séculos, sobretudo no período colonial, essa perspectiva urbana voltou-se para uma configuração social agrário-mercantil exportadora, que fez das cidades “[...] centros de imposição das ideias e das crenças oficiais e de defesa do velho corpo de tradições ocidentais, muito mais que núcleos criadores de uma tradição própria.” (RIBEIRO, 1995, p. 197). Isso fez com que, no período colonial, por exemplo, as cidades brasileiras se relacionassem mais efetivamente com a Metrópole do que com qualquer outra cidade.

Isso não quer dizer que um mundo rural não ocorresse ou não desenvolvesse suas próprias características e estratégias. Victor Nunes Leal (2012, p. 44) deixa isso claro em sua obra mais famosa ao evidenciar a força dos “senhores de terra”. O que se deve entender da afirmação de Darcy Ribeiro vai no sentido de que esse espaço rural desde de sempre esteve submetido à vontade que provinha da cidade, seja daquela que já existia no território brasileiro, seja daquela a que se vinculava a uma cidade europeia. A organização do território brasileiro, nesses primeiros quatro séculos, era de baixa densidade e fragmentado, com uma economia organizada de fora para dentro, voltada para o abastecimento dos países centrais, e uma sociedade dividida pela escravidão, com ausência de um Estado nacional (BENJAMIM, 1998, p.23).

No final do período colonial, com o incremento populacional e o fortalecimento econômico, muitas partes do território passam a ser ocupadas à revelia do processo de regulação proposto pela Coroa, havendo forte apropriação da terra por simples ocupação. Isso ocorrera de modo desordenado, o que é ampliado no vazio normativo que se constitui entre 1822, momento em que o regime de sesmaria se extingue, e o ano de 1850, momento em que surge nova legislação, em que a apropriação pela posse foi a única forma de acesso às terras brasileiras (LEONELLI, 2010, p. 49).

Esse processo de ocupação passa a ocorrer sobre as terras devolutas¹, caracterizadas principalmente como públicas ou não privadas, ao ponto que a primeira das intenções da Lei das Terras de 1850 foi coibir a comercialização destas áreas². No entanto, a segunda intenção foi a de regularizar todas as ocupações existentes, o que acabou sendo possível apenas para os grandes proprietários em face do custo alto do procedimento (BRASIL, 2020).

No entanto, a perspectiva de um país urbano só é inaugurada no início do século XX, avançando nos anos de 1930 e tendo forte incremento na década de 1950, chegando ao seu ápice nos anos de 1970 (FERNANDES, 2021, p.13). Nesse sentido, há de se observar como fator relevante para a organização dos novos centros urbanos, uma diferença estrutural ao que ocorre com os países europeus no século XIX, cuja conversão de sociedades rurais para urbanas ocorre por meio do crescimento industrial. No Brasil esse processo ocorre preponderantemente fundamentado no crescimento demográfico (SANTOS, 2018).

Isso vem produzindo nas cidades fortes demandas por novos equipamentos urbanos, serviços e moradias. Como afirma Torres (2021, p.196) o crescimento das cidades em número de habitantes aumenta a “[...] demanda por serviços de modo geral (moradia, trabalho, saúde, educação, mobilidade, lazer, etc), expulsando os mais pobres para as periferias [...]”.

Esse fenômeno gerou, já a partir do início do século XX, uma sobrecarga ao poder público local que precisava dar conta de bens e direitos para a população que migrava das áreas rurais para as cidades. Esse problema se ampliava face a ausência do impulso econômico compatível com o padrão de urbanização demográfico, que permitia que se gerasse níveis salariais insuficientes para a maioria da população garantir padrões básicos de dignidade. Assim, bens e serviços, do transporte público à habitação, passando por adequadas condições sanitárias, empregos, lazer e outros, só seriam obtidos subsidiados e/ou incentivados pelo Estado, caso contrário não se tornariam acessíveis a maioria daquela crescente população urbana.

¹ “Art. 3º São terras devolutas:

§ 1º As que não se acharem applicadas a algum uso publico nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º As que não se acharem no dominio particular por qualquer titulo legitimo, nem forem havidas por sesmarias e outras concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em commisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

§ 3º As que não se acharem dadas por sesmarias, ou outras concessões do Governo, que, apesar de incursas em commisso, forem revalidadas por esta Lei.

§ 4º As que não se acharem occupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em titulo legal, forem legitimadas por esta Lei.” (BRASIL, 1850).

² Art. 1º Ficam prohibidas as aquisições de terras devolutas por outro titulo que não seja o de compra. (BRASIL, 1850).

Isso já ficava evidente, segundo Kowarick (2019), desde de o fim do século XIX, quando a explosão demográfica já manifestava sua face mais perversa, a carência de habitação, configurando já naquele momento uma crise urbana. “O resultado [...] só poderia ser que a maioria dos imigrantes e dos brancos brasileiros pobres, bem como os negros e mulatos, tiveram como destino morar nos infectos e promíscuos cortiços de São Paulo.” (KOWARICK, 2019, p. 143).

Esse fenômeno fez com que estes novos moradores das cidades optassem por áreas longínquas dos centros urbanos ou dos seus locais de trabalho, com lotes menos estruturados, o que os tornava mais baratos, permitindo no processo de autoconstrução (ROLNIK, 2022, p. 45-46) que fugissem da insalubridade e dos aluguéis que se tornavam cada vez mais caros face a demanda produzida pelo grande contingente populacional que buscava estas áreas urbanas. Isso também fortaleceu o modelo rodoviarista de organização urbana (ROLNIK, 2022), tendo o ônibus se tornado o veículo mais apto para alcançar esses novos “loteamentos”, que estavam em áreas distantes e quase sempre desestruturadas.

Em todo esse período, a principal lei que vigorou relacionada a esse processo de crescimento das cidades foi o Decreto-lei nº 58/1937, que tinha sua principal preocupação fundada no direito de propriedade e não em uma política de desenvolvimento urbano (LEONELLI, 2010, p.84).

Já na década de 1970, algumas alterações na realidade começaram a desenvolver as condições para que outra conformação legal fosse implementada. Isso ocorre em face da situação sócio-econômica do país, da desaceleração do processo de urbanização dos grandes centros, e lutas sociais e novas experiências que surgiram em algumas cidades brasileiras. Com isso, surge a Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766) em 1979, que é a primeira lei nacional a efetivamente instrumentalizar a política urbana, ainda que tardiamente (FERNANDES, 2021, p. 14).

Mesmo assim, com esse novo marco legal e com diversas experiências surgidas em vários municípios do Brasil, o Direito Urbanístico era visto como uma parte do Direito Administrativo, que estabelecia, por meio de ação estatal, o ordenamento territorial e o controle jurídico dos processos de uso, parcelamento, ocupação, construção e preservação do solo urbano, sem que para tanto se admitisse a separação entre propriedade e direito de construir. Tinha-se uma natureza meramente regulatória para o planejamento urbano (FERNANDES, 2021, p.15)

3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E DO ESTATUTO DA CIDADE: O SURGIMENTO DE UMA NOVA ORDEM JURÍDICO-URBANÍSTICA

Os movimentos sociais insurgentes a partir dos problemas gestados nas cidades, sobretudo relacionados a moradia, infraestrutura e direitos básicos, não se acomodaram com o surgimento da Lei de Parcelamento do Solo Urbano em 1979. A organização social insurgente nos anos de 1970 mantém sua força também nos anos de 1980 fomentada pela pressão popular por melhorias nos bairros e nos loteamentos realizados sem as devidas infraestruturas, diante do pleito pela regularização dos loteamentos clandestinos, procurando avançar para que serviços públicos pudessem alcançar essas áreas. As lutas de bairros se entrelaçam, sobretudo na grande São Paulo, com as lutas sindicais, com as Comunidades Eclesiais de Base, e outros movimentos sociais (KOWARICK, 2017, p.78).

A partir destes movimentos populares, surge o Fórum Nacional de Reforma Urbana que, por sua vez, consegue realizar a mobilização de todos esses mesmos atores para propor, já no processo constituinte, com 131 mil assinaturas, a Emenda Popular pela Reforma Urbana (MARICATO, 2010, p.16), que tinha a intenção de obter o reconhecimento constitucional das questões urbana e habitacional, a descentralização, democratização e participação popular nos processos decisórios das cidades, e que buscava a institucionalização de um aparato público-estatal na esfera federal sobre a questão urbana (FERNANDES, 2013, p.221).

Na concepção do movimento de reforma urbana a noção de igualdade se amplia, ultrapassando a noção liberal de igualdade perante a lei e de acesso democrático a bens e serviços urbanos. Formula-se o direito à participação política, abrangendo mais do que o direito de eleger os governantes, ou seja: o direito de formular políticas públicas e realizar a gestão da cidade (BASSUL, 2004, p.26).

Desta forma, a Constituição da República de 1988 foi a primeira a trazer um capítulo sobre a política urbana (arts.182 e 183), reconhecendo diretamente em seu texto a autonomia do Direito Urbanístico no Brasil, “[...] com objeto próprio, princípios próprios, leis próprias e instrumentos próprios.” (FERNANDES, 2021, p. 15).

A partir disto, a década de 1990 representou um avanço significativo no campo do Direito Urbanístico, sobretudo a partir do surgimento de diversos planos diretores que contemplavam as novas diretrizes, da compreensão de que o direito de propriedade somente seria reconhecido, mesmo sendo direito fundamental, se desse cumprimento à sua função social, por meio dos planos diretores. Daí o direito de propriedade converte-se em um direito à propriedade (FERNANDES, 2021, p.15).

A explosão de iniciativas na década de 1990 sobretudo no âmbito dos municípios manteve a onda proveniente das lutas sociais da década de 1980, gerando o impulso necessário para a aprovação do projeto que se transformaria na Lei nº 10.257/2001, denominado de Estatuto da Cidade. Essa aprovação estabeleceu a lei-marco do Direito Urbanístico brasileiro, regulamentando a política urbana prevista na Constituição (FERNANDES, 2021, p. 16).

A ideia dominante [desta regulamentação] passou a ser não mais tão somente a promoção de *ordenamento territorial e de controle de uso do solo*, mas também a de materialização na ordem urbanística de uma visão *socioambiental* e o reconhecimento de uma série de *direitos sociais e coletivos*: o bem estar dos cidadãos passa a ser princípio fundamental da política urbana – função social da propriedade mas também *funções sociais da cidade*.” (FERNANDES, 2021, p.16)

Este projeto de lei que já era denominado de Estatuto da Cidade sofreu fortes embates, tendo de um lado os movimentos e adeptos do Movimento Nacional de Reforma Urbana e de outro os empresários urbanos e todos aquelas entidades que faziam da proteção da propriedade privada sua causa. Desse modo, o projeto tramitou por 12 anos até sua aprovação (BASSUL, 2010). No final, em face do tempo dessa demora, que permitiu que muitos dos novos instrumentos e ferramentas do Estatuto pudessem ser testados por diversos municípios, a lei foi aprovada praticamente sem resistência dos setores empresariais (BASSUL, 2010, p.87).

Com esse novo aparato constitucional e legal, a cidade passa a ser vista e reconhecida como um bem comum, uma criação coletiva, que deve seguir uma visão de planejamento urbano não só no sentido daquilo que pode ser feito, onde e por quem, mas principalmente relacionado a uma obrigação de fazer, que incute aos proprietários imobiliários responsabilidades e obrigações de conduta. A nova ordem também ganha a sua condição de validade jurídica no processo de participação popular, tanto em relação a planos, leis e projetos. A ideia de bem comum faz também com que o Estatuto da Cidade pense um processo de recuperação da valorização da

propriedade imobiliária que é gerado por todos que formam a cidade. Por fim, esta nova ordem de regularização também carrega a necessidade de regularizar e formalizar as ocupações de assentamentos informais consolidados (FERNANDES, 2021, p. 17).

Segundo Fernandes (2021, p.11) o Estatuto da Cidade propõe uma rara articulação entre Direito, gestão pública e financiamento do desenvolvimento urbano, contendo mais do que uma lista de princípios ou diretrizes que reconhecem direitos sociais e coletivos, avançando no estabelecimento de processos, mecanismos, instrumentos, que devem ser incorporados nos planos diretores dos municípios como forma de realizar os direitos reconhecidos nos Estatuto da Cidade.

4 LIMITES E AVANÇOS NA APLICAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE

Os termos do Estatuto da Cidade apresentam em si uma série de avanços, como já verificado. No entanto, com o tempo fica evidente que as disputas sociais tiveram (como de fato tem) a capacidade de imputar sentidos e conformações à interpretação e aplicação dos termos legais, bem como a capacidade de modular aquilo que se pretendia inicialmente com a aprovação da lei nº10.257/2001, pelo menos por parte daqueles que eram solidários dos ideais do movimento de reforma urbana.

Isso fez com que, segundo Fernandes (2021), a implantação do Estatuto da Cidade tivesse passado, até o presente momento, por quatro fases: uma primeira, de otimismo, já que o Estatuto da Cidade foi considerado uma lei muito avançada, recebendo reconhecimento e premiação internacional. Em 2006, a ONU-HABITAT inscreveu o Brasil no Rol de Honra (FERNANDES, 2013, p. 214). Houve, com isso, um esforço nacional para a elaboração de uma nova geração de Planos Diretores.

Logo em seguida, veio uma segunda fase caracterizada pela desconfiança. O Estatuto da Cidade passou a sofrer inúmeras críticas dos movimentos sociais que manifestavam sua preocupação com o grande processo de mercantilização das cidades, sobretudo com o uso dos instrumentos contidos na Lei nº10.257/2001 (FERNANDES, 2021, p.12).

Passados alguns anos, outras duas fases se configuraram na vivência da implantação do Estatuto da Cidade: a da ineficácia de sua perspectiva inicial, diante do que intentado pelo Movimento de Reforma Urbana, já que para muitos que haviam acreditado e até lutado pela sua aprovação, as transformações idealizadas com o arcabouço de possibilidades que se abriram com

o Estatuto da Cidade não se realizou, havendo nítido descompasso entre os princípios da lei e a sua aplicação (FERNANDES, 2021, p.12).

E, sendo a última fase aquela que vem abandonando o sentido original e até literal do Estatuto da Cidade. Planos Diretores são deixados de lado, implantando-se uma política urbana de orientação nitidamente neoliberal, agravada por diversas decisões judiciais que encampam esta tendência e confirmam retrocessos e ilegalidades (FERNANDES, 2021, p. 12).

Assim, o que se percebeu durante todo esse período foi uma continuação da disputa entre os grupos que se desafiaram inicialmente na tramitação do processo legislativo (movimento de reforma urbana X empresários imobiliários e de serviços urbanos) e que posteriormente, já no final dos anos 1990, fecharam um consenso para a aprovação do que veio a ser a lei nº10.257/2001.

O fato é que o sentido adquirido pelos elementos do Estatuto da Cidade, face a ideologia dominante, converteu a interpretação e compreensão de diversas ferramentas e instrumentos do Estatuto e inibiu a aplicação de outras, em um modelo de cidade mercantilizada. Como afirma Costa (2021, p.64), “[...] o que temos presenciado é uma grande disputa entre duas visões distintas de cidade: Cidade como bem comum X Cidade como negócio.”

Essa distinção vem ocorrendo em função do avanço do mercado sobre direitos, bens e serviços relacionados à cidade, uma visão financeirizada radicalizada pelo neoliberalismo, que vem produzindo a revisão de planos diretores dos municípios

“[...] calcada na busca da dinamização econômica a qualquer custo, importando na ampliação de perímetros urbanos e na flexibilização de regras que buscam proteger faixas do território ocupadas por população de baixa renda, gravadas como zonas especiais de interesse social – ZEIS, ou áreas de proteção histórico-cultural e de proteção ambiental. [...] Muitos dos zoneamentos e parâmetros urbanísticos propostos não buscam regular o desenvolvimento municipal, mas tão somente criar condições para uma ultrautilização dos terrenos, numa prática clara de especulação.” (COSTA, 2021, p. 64-65)

Nesse mesmo sentido e compreendendo a fases vivenciadas pelo Estatuto da Cidade, Farias e Correia (2021, p.83) afirmam que determinadas promessas da lei nº 10.257/2001 soaram como falsas visto que vários instrumentos seus foram apropriados por interesses especulativos, tais como operações urbanas consorciadas, transferências de direito de construir e outorga

onerosa de direito de construir se tornando ativos financeiros, mantendo ou aprofundando as desigualdades dentro das cidades.

Segundo Schlegl (2022) esse fenômeno que atrelou a realidade das cidades à ordem neoliberal está relacionado, assim como impulsionou, à corrosão que a função pública urbanística se submeteu. Para muitos, ela passa de uma atuação baseada nas necessidades coletivas para um “[...] instrumento de política econômica para a redistribuição da riqueza.” (SCHLEGL, 2022, p. 8).

Esse fenômeno que barra a conformação do Estatuto da Cidade em sua conjugação pretendida pelos defensores do Movimento de Reforma Urbana, avançando no processo de financeirização e mercantilização da cidade, mantém o mesmo sentido dos processos de urbanização anteriores ao Estatuto da Cidade e à Constituição, produzindo principalmente, no processo de urbanização, ocupações em “[...] área urbana não produtiva [onde as pessoas] construíam seu barraco, sua casa, causando um crescimento desordenado das cidades e a existência de diversas comunidades desprovidas dos mínimos equipamentos urbanos.” (TORRES, 2021, p. 195).

Nessa dinâmica de uma cidade mercantilizada, Torres (2021, p. 196) afirma que “estimulados pelo lucro, os empreendedores se apressam em levantar edificações de fins comerciais ou residenciais, aproveitando sem qualquer contrapartida, os equipamentos urbanos existentes.”

Nessa visão, que faz das cidades apenas um elemento de negócio, Schlegl (2022, p. 5) invoca a identificação da atuação do poder público como uma forma de corrupção. Segundo o autor, essa forma de corrupção seria “[...] un fenómeno sistémico de reparto injusto, o si se quiere, de apropiación, privada, desequilibrada o descompensada, de la rentas colectiva y que en el campo de urbanismo adquiere unas características especiales.” Este autor afirma que o conceito de interesse público é redesenhado por interesses privados que passam a pronunciar socialmente seus valores e interesses como os da sociedade, sobretudo na conjugação do processo de desenvolvimento com o de crescimento econômico.

Por ello, la corrupción publica en urbanismo a la que nos referimos también caracteriza por una subversión del interés genuinamente público por la satisfacción primordial del interés económico privado. Porque no se concibe el funcionamiento y el crecimiento ilimitado del sistema económico sin las “regalías”, sin la liberación del obstáculos legales a la maximación del beneficio

privado – entendido religiosamente como el moto del crecimiento -, sin una normalización de privilegios (SCHLEGL, 2022, p. 6).

A corrupção surge, nesse sentido, quando se investe em detrimento de interesses privados aquilo que o urbanismo deve perquirir para com a sociedade, ou seja, a sua caracterização como função pública que deve se constituir como materializador de direitos constitucionais, sobretudo fundamentais, como o direito de moradia e a dignidade humana, evitando a constituição de guetos urbanos, garantindo a proteção do patrimônio natural, paisagístico e histórico, controlando o mercado do solo, de forma a garantir a equipamentos comunitários, áreas verdes, espaços de lazer, e o equilíbrio entre a mais valia auferida pelos empreendimentos privados a partir da confecção coletiva da cidade e os ônus sociais (SCHLEGL, 2022, p.8).

Para Fernandes (2021, p.18), observando a realidade brasileira, a apropriação pelas forças do mercado imobiliário dos instrumentos do Estatuto da Cidade produziu o agravamento de problemas antigos como a “[...] segregação, especulação e gentrificação das cidades, especialmente como resultado do *deslocamento recorde* de bens e recursos do setor público para o setor privado [...]”.

Mesmo assim, nem tudo são mazelas. Não se pode negar que diversos avanços ocorreram desde a implantação do Estatuto da Cidade como marco principal da legislação urbanística brasileira. Fernandes (2021, p.17) avalia como significativo o fato de diversos municípios terem aprovado os marcos legais de suas ordens territoriais.

A grande maioria dos municípios obrigados a elaborarem seus planos diretores o fizeram. Da mesma forma, foram muitos os avanços nos processos de participação cidadã, muitas informações foram produzidas quanto à realidade das cidades (dados, mapas, fotografias, etc), avanços em áreas importantes, como meio ambiente, foram sensíveis. Também foram criadas milhares de Zonas Especiais de Interesse Social e ampliou-se significativamente os processos de regularização fundiária (FERNANDES, 2021, p. 17-18).

Mesmo com estes avanços, há um esvaziamento significativo da agenda da reforma urbana nos planos diretores municipais, que Fernandes (2021, p.19) atribui a desmobilização social. Para o autor, o maior desafio atual é

“[...] repensar profundamente formas, modelos e, principalmente, processos de planejamento territorial urbano e de gestão de cidades à luz dessas realidades, ampliando o espaço da participação popular sempre, mas sobretudo, reconhecendo novos espaços de ação comunitária direta na gestão do território e das políticas públicas e, assim, afirmando uma ordem pública maior do que a ordem estatal.” (FERNANDES, 2021, p.21).

Isso torna necessário disputar o Estatuto da Cidade, o seu sentido e a concepção para a qual é utilizado. De certa forma, esse processo não é único do Estatuto e passa por todos os âmbitos da sociedade, sobretudo para aqueles que entendem a necessidade de uma luta contra-hegemônica de vários campos sociais.

5 POR ONDE RECOMEÇAR?

Alguns autores vêm reconhecendo um novo espaço (talvez não tão novo), que supera as ordens estatais e do mercado, por meio do resgate da propriedade em um sentido do comum, que invoca definição nos “[...] bens que são coletivamente usados e geridos por uma comunidade por meio do *fazer-comum* (*commoning*), um conjunto de práticas e relações de compartilhamento e reciprocidades [...]” (TONUCCI, 2022, p. 2314).

A cidade, como um direito e um patrimônio social, se caracteriza exatamente nesse conceito. Ela é uma obra coletiva. Impossível vê-la de outra forma. Todos os seus sentidos e valores estão atrelados a coletividade de pessoas que atuam, trabalham, divertem-se, estudam e vivem nas cidades. Que a realizam e se realizam a todo instante.

Observando-se o fenômeno de valorização econômica de qualquer bem imobiliário individual, público ou privado, fica nítido que esse fato é produzido pela sociedade. Caso contrário, o mesmo imóvel com as mesmas características não teria valor diferente apenas pelo fato de estar em cidades diferentes. Esse é um valor (uma plusvalia) que nasce do trabalho social que faz com que uma cidade ou mesmo um lugar dentro dela seja diferente um do outro e por tanto produza valorizações diferentes.

Poder entender isso e realizar a gestão e o reequilíbrio desses valores sociais foi um dos grandes ganhos trazidos pelo Estatuto da Cidade e que não deve ser perdido em hipótese alguma. Para tanto, diante da hegemonia neoliberal, é preciso ter seu sentido resgatado para melhor compreender o significado e os significantes do Estatuto da Cidade.

Por isso, é fundamental compreender-se o direito não como instrumento, mas como espaço de luta, ou como diria Fernandes (2021, p.22), “[...] uma arena sociopolítica de explicitação, confrontação e alguma resolução de conflito.” Os conceitos e significados do Estatuto não podem deixar de ser disputados nas faculdades, nas lides forenses, os trabalhos científicos, nos debates sociais, nas revisões de planos diretores, etc, sobretudo diante de uma disciplina ainda tão nova e pouco explorada nos meandros jurídicos, como o Direito Urbanístico, e ao mesmo tempo tão importante e fundamental para os que vivem nas cidades, face à pressão sofrida para a sua mercantilização.

Nesse mesmo sentido, porém, voltando-se mais especificamente para o direito à cidade, Harvey (2014, p.247) instrumentaliza esta luta cotidiana, afirmando-o como um direito de reconstrução não apenas do lugar/território, mas como uma categoria que compõe um corpo político sustentável, que possua a capacidade de erradicar a pobreza e a desigualdade social, curando as feridas da degradação ambiental e garantindo o desenvolvimento e bem-estar das futuras gerações.

O direito à cidade como exposto por Harvey está garantido na legislação brasileira, tendo seu núcleo material conformado na conjugação do art. 182 da Constituição da República e no art. 2º da lei nº 10.257/2001. Aqui são encontrados os elementos que fazem com que a política de desenvolvimento urbano possua a garantia da função social da cidade e da propriedade, para que todos os habitantes da cidade alcancem o bem-estar, por meio da realização de direitos fundamentais como moradia, emprego, lazer, educação, saúde, e que transformem a cidade, por meio da participação popular, no corpo político capaz de realizar os referidos direitos.

De certa forma, o Estatuto da Cidade pouco mudou em razão de seu sentido original. Mas como a realidade é outra, as lutas em sua defesa precisam ser cada vez maiores.

CONCLUSÃO

A colonização brasileira propiciou um contraste entre os interesses agrário-mercantis exportadores e os núcleos urbanos. Notabilizaram-se os “senhores da terra” e os “donos do poder”. Nesse contexto, a ocupação fundiária desenrolou-se de maneira desregulamentada e despreocupada com estruturas de serviços públicos, moradias e equipamentos urbanos.

No final do século XIX, a explosão demográfica revelou a face mais perversa dessa realidade. O surgimento de modelos habitacionais segregadores e injustos, com efeito, colidiam com os interesses sociais, agravando a crise urbana e sanitária. E, mesmo com a edição da Lei de Parcelamento do Solo, a normatização foi insuficiente para a promoção de “Direito(s) Urbanístico(s)”.

A Constituição brasileira de 1988 fundou uma nova ordem jurídico-urbanística, resultado de movimentos sociais que demandavam maior participação cidadã, democratização das cidades, descentralização e função social da propriedade.

As lutas sociais dos anos 1980 e a proliferação de iniciativas nos anos 1990, impulsionaram a aprovação da Lei n. 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade. A tramitação da lei não foi sem embates entre os setores que visavam proteger a propriedade privada de um lado e, os movimentos sociais, de outro. Foram 12 anos de processo dialético que culminou com uma regulamentação importante para ultrapassar a mera promoção de ordenação territorial, em busca de uma visão socioambiental da propriedade e da cidade.

Com o passar dos anos, as disputas sociais atribuíram ao Estatuto da Cidade novas interpretações, sentidos e conformações. Numa primeira fase havia muito otimismo, sendo o Brasil homenageado pela ONU-Habitat, pela edição da Lei 10.257/2001. Numa segunda fase o Estatuto entrou em desconfiança, já que seus instrumentos passaram a ser utilizados com vistas à mercantilização dos espaços. A terceira fase foi a da constatação de um completo descompasso entre aqueles sentidos de justiça social proclamados no início e a realidade da aplicação da lei. Por fim, resta a fase atual em que os Planos Diretores e o Estatuto da Cidade vêm sendo completamente abandonados por decisões políticas que beneficiam o mercado financeiro e a especulação imobiliária.

E agora, por onde recomeçar? A indicação trazida nessa pesquisa aponta para a necessidade de abertura de um novo espaço. Uma arena democrática que compreenda a cidade como um bem comum. Patrimônio social e obra coletiva. Um espaço desenvolvido capaz de promover o bem-estar coletivo e respeitar os direitos fundamentais. Esse modelo de desenvolvimento sustentável e justo para as cidades, pode promover os valores conquistados na Constituição de 1988 e evitar os retrocessos emergentes.

REFERÊNCIAS

BASSUL, Roberto. **Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BENJAMIM, César [et.al]. **A opção brasileira**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

COSTA, Fernanda Carolina. 20 anos do Estatuto da Cidade: os caminhos percorridos. *In* FERNANDES, Edésio. **20 anos do estatuto da cidade: experiência e reflexões**. Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021.

FARIAS, Talden e CORREIA, Arícia Fernandes. Considerações sobre o Estatuto da Cidade: balanços e desafios. *In* FERNANDES, Edésio. **20 anos do estatuto da cidade: experiência e reflexões**. Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo. **Revista da UFMG**, Belo Horizonte, v.20, nº1, p.212-233, jan./jun., 2013.

FERNANDES, Edésio. **20 anos do estatuto da cidade: experiência e reflexões**. Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021.

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

KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos**. 2.ed. (1º reimpressão). São Paulo: Editora 34, 2017.

KOWARICK, Lúcio. **Trabalho e vadiagem: a origem do trabalho livre no Brasil**. 3ed. São Paulo: Editora 34, 2019.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. 7.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEONELLI, Gisela Cunha Vianna. **A construção da lei federal de parcelamento do solo urbano 6.766: debates e propostas do início do sec. XX a 1979**. Tese de doutoramento apresentada ao departamento de Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo. Disponível em <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-04092013-172142/pt-br.php>. Acessado em 11.5.2023.

RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: evolução e sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

ROLNIK, Raquel. **São Paulo: o planejamento da desigualdade**. São Paulo: Fósforo, 2022.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. 5ed. (4 reimpressão). São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018a.

SCHLEGL, Daniel Jiménez. Qué corrupción en urbanismo? **Revista crítica urbana**, Corunha, nº25, setembro de 2022.

TORNUCCI, João. Entre o privado, o público e o comum: repensando os direitos de propriedade da terra. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, V. 13, n.04, 2022.

TORRES, Marcos Alcino de Azevedo. Estatuto da Cidade e a Cidade. *In*. FERNANDES, Edésio. **20 anos do estatuto da cidade: experiência e reflexões**. Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2021.