







Fotos: Edésio Fernandes

# Apresentação



Lei-marco do Direito Urbanístico brasileiro, o Estatuto da Cidade - Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 - foi saudado nacional e internacionalmente quando foi aprovado, e desde então tem havido um enorme esforço de várias ordens para promover sua implementação, sobretudo por meio da aprovação e da revisão de Planos Diretores Municipais. Muitos têm sido os ganhos desse processo, mas igualmente numerosos têm sido os problemas resultantes e/ou enfrentados pelos diversos atores envolvidos.

As dificuldades de aplicação da lei – um campo aberto de disputas - têm se tornado ainda maiores no atual contexto de desmonte da ordem jurídico-urbanístico-ambiental do País, processo que já levou a inúmeras modificações do texto original da Lei Federal - e que pode se tornar ainda mais nefasto se aprovada a PEC 80/2019, de iniciativa do Senador Flávio Bolsonaro e outros, que se propõe a “regulamentar a função social da propriedade urbana” de forma a efetivamente inviabilizar a aplicação do Estatuto da Cidade.

Avaliar criticamente a lei, então, torna-se ainda mais importante.

A proposta deste projeto é simples: coletar depoimentos de vários atores, de várias partes do Brasil, que estão envolvidos de diversas formas nos processos de política,

planejamento e gestão urbana - juristas, urbanistas, acadêmicos, defensores públicos, promotores, juízes, líderes de movimentos, ativistas, gestores urbanos, etc. -, sobre suas experiências e avaliações dessa lei-marco.

Não se trata de uma publicação acadêmica no sentido estrito, mas tão somente de uma tentativa de organizar um conjunto significativo de reflexões, pessoais e críticas, sobre as experiências desses diversos atores ao longo das duas décadas de tentativas de implementação da lei.

Meu único pedido foi que cada um escrevesse um texto livre sobre suas principais avaliações da lei - seu envolvimento pessoal com a lei, sua importância, as dificuldades de sua implementação, seus problemas originários e posteriores, os desafios à sua plena implementação, perspectivas para os próximos anos ou o que fosse do seu interesse.

O resultado é um mosaico fascinante de ideias que, espero, possam contribuir para renovar a discussão crítica sobre a implementação do Estatuto da Cidade e da agenda da Reforma Urbana no Brasil.

Meus mais sinceros agradecimentos a todos os que aceitaram meu convite.

**Edésio Fernandes**

## O ESTATUTO DA CIDADE, 20 ANOS MAIS TARDE

Assim como acontece com todos os contribuintes desta publicação - de formas variadas e em medidas distintas -, a trajetória do Estatuto da Cidade coincide em boa parte com minha trajetória profissional e mesmo pessoal.

Por um dos acasos da vida, comecei a trabalhar com a chamada “questão urbana” em 1979, no Plambel - naquela época, Superintendência do Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte -, mesmo antes de me formar em Direito pela UFMG. Todo um mundo se descortinou e, desde então, as cidades e suas questões multidisciplinares me seduzem e me preocupam enquanto jurista, urbanista e cidadão.

Ainda em 1979, foi aprovada a Lei Federal n.º 6.766, que colocou o Direito Urbanístico em outro patamar, e me vi envolvido com sua aplicação. Aprendi muito com os colegas do Plambel e com o Professor José Rubens Costa, meu primeiro mentor. Na busca por mais elementos que me permitissem compreender melhor a natureza do trabalho que estava fazendo, fiz uma Especialização em Urbanismo na EAU da UFMG e um Curso de Direito Urbano no IBAM, no Rio de Janeiro, onde tive aulas com o inesquecível Professor Carlos Nelson Ferreira dos Santos. Devo em boa parte a ele a base de minha compreensão sociojurídica sobre o processo de urbanização.

No começo dos anos 1980, participei de vários encontros nacionais que tinham por objeto a discussão do que se tornou o Projeto de Lei de Desenvolvimento

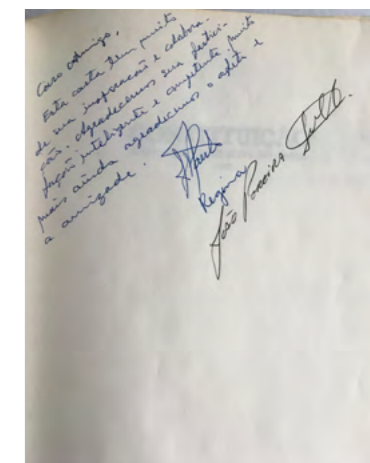
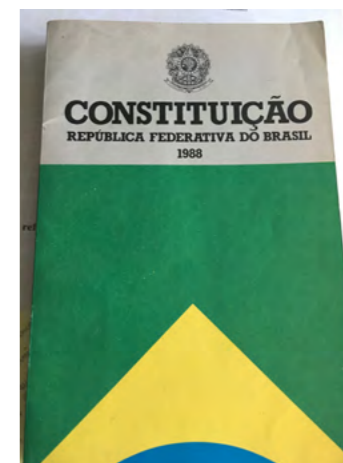


EDÉSIO FERNANDES

Jurista e urbanista, Bacharel, Mestre e Doutor em Direito, Especialista em Urbanismo, Professor, Consultor e Ativista na área do Direito Urbanístico e do Direito à Cidade, Membro da DPU Associates e da Teaching Faculty of the Lincoln Institute of Land Policy, Fellow of the RSA - Royal Society of Arts, Manufactures and Commerce.

Urbano (PL n.º 775/1983) - que nunca decolou. Participei de muitas das discussões que levaram à formulação da Emenda Popular de Reforma Urbana que foi submetida ao Congresso Constituinte. Entre 1986 e 1988, trabalhei na assessoria do Congresso Constituinte, e nesta condição me envolvi com a formulação, o encaminhamento e a discussão de diversas propostas sobre questões urbanas, metropolitanas e fundiárias: nesse contexto, sinto-me um pouco presente no capítulo de Política Urbana introduzido na Constituição Federal de 1988.

Mesmo morando fora do Brasil desde setembro de 1988, acompanhei de diversas maneiras as experiências municipais pioneiras de formulação de Planos Diretores nos anos 1990 e contribuí um pouco para a discussão do Projeto de Lei que, em 2001, foi aprovado como o Estatuto da Cidade. Em 2003, regressei ao Brasil a convite da querida Professora Raquel Rolnik – outra grande mentora - para contribuir juntamente com uma equipe excepcional para a consolidação do recém-criado Ministério das Cidades, que tinha por principal



incumbência promover a implementação do Estatuto da Cidade pelo Brasil afora. Contribuí para a formulação do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável e, nesta condição, pude viajar por muitas partes do País e conhecer melhor sua enorme diversidade. De especial significação para mim foi a participação na Primeira Conferência Nacional das Cidades, que aconteceu de 23 a 26 de outubro de 2003, em Brasília, evento emocionante que reuniu 2,5 mil delegados dos 27 estados.

De volta a Londres desde então, de diversas maneiras ao longo dos últimos 17 anos tenho participado - no Brasil e em inúmeros países - de incontáveis discussões e diversas ações que visam a implementar o Estatuto da Cidade, ou a avaliar sua implementação.

Antes de passar a palavra para meus colegas, vou me permitir dar meu próprio depoimento sobre esse processo que me é tão caro.

*Mudanças de percepção e deslocamentos desde a aprovação do Estatuto da Cidade*

A Lei Federal n.º 10.257/2001 - o Estatuto da Cidade - é a *lei-marco do Direito Urbanístico*, este ramo novo e ainda pouco conhecido do Direito Público brasileiro.

A aprovação do Estatuto da Cidade - EC gerou uma enorme expectativa de que as experiências promissoras, mas até então limitadas, de promoção de reforma urbana pelos municípios nos anos 1990, através da aprovação de seus Planos Diretores Municipais - PDMs, ganhariam mais folego, dando assim sentido concreto ao princípio constitucional da função social da propriedade. Fruto da *mobilização social*, além da sua legitimidade sociopolítica, essa Lei Federal também tem outra *característica especial* no cenário jurídico brasileiro: o EC não apenas contém uma lista de princípios e diretrizes de política urbana e reconhece nominalmente diversos direitos sociais e coletivos, mas também estabelece uma série de processos, mecanismos, instrumentos e recursos a serem incorporados de alguma forma nos PDMs para possibilitar a materialização dos princípios declarados e dos direitos reconhecidos. Chamado por muitos de “caixa de ferramentas” - o EC contém mais de 30 instrumentos jurídicos, urbanísticos e financeiros -, a lei propôs uma *articulação rara* entre Direito, gestão pública e financiamento do desenvolvimento urbano.

O aniversário de 20 anos da aprovação do EC coincide com o movimento de revisão, em diversos casos pela segunda vez, dos PDMs, tal como determinado pela própria lei. Contudo, se no primeiro momento havia um grande otimismo em

torno da lei, atualmente há uma série de críticas aos PDMs e mesmo certo descrédito em relação a essa lei-marco. Refletindo sobre a trajetória do EC ao longo de 20 anos, identifiquei uma *série de deslocamentos* que têm acontecido no campo do Direito Urbanístico e da Política Urbana:

- do ideário da *função social da propriedade* para o ideário da *liberdade econômica*;
- da agenda da *reforma urbana* e do *direito à cidade* para o movimento de *financeirização da cidade*;
- da busca de *regularização sustentável* de assentamentos informais consolidados para a mera *legalização formal* dos lotes;
- da proposta de reconhecimento dos *direitos coletivos* e da *posse* ao domínio dos *direitos individuais*;
- da busca de *gestão pública democrática* às estratégias de *privatização*;
- do fortalecimento do *Direito Público* ao reforço do *Direito Privado*; e
- do regime das *ZEIS* - as Zonas Especiais de Interesse Social, que para muitos são a maior invenção do urbanismo brasileiro - ao pós-*ZEIS*, com a pressão do mercado imobiliário pela abolição dos gravames.

Esses deslocamentos que têm acontecido no campo do Direito Urbanístico estão na base de três momentos que podemos identificar de maneira esquemática na evolução da aplicação do EC nos últimos 20 anos - e talvez pudesse também dizer que já estamos chegando a um quarto momento, quais sejam: *otimismo*; *desconfiança*; *descrédito*; e, quem sabe, certo *abandono* da Lei Federal.



Um primeiro momento de *otimismo* começou quando o EC foi aprovado, saudado, celebrado e premiado: a aprovação do EC gerou um grande esforço nacional no Brasil de elaboração de uma nova geração de Planos Diretores Municipais (PDMs), inclusive pela ação do Ministério das Cidades na sua primeira versão. As primeiras Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais das Cidades oxigenaram a discussão sobre a política urbana no País. O Brasil ganhou prêmios internacionais e entrou para o Rol de Honra da ONU por ter aprovado essa lei, que era e ainda é objeto de inveja e cobiça de ministros e primeiros-ministros em diversos países, bem como fonte de inspiração internacional. De fato, a literatura internacional sobre a lei é significativa, debates de todo tipo têm sido promovidos, e diversos países e cidades estrangeiras têm considerado como incorporar aspectos do EC em suas ordens jurídico-urbanísticas. Contudo um segundo momento de certa *desconfiança* em torno da lei começou alguns anos mais tarde, decorrente sobretudo de críticas crescentes dos movimentos sociais preocupados com o processo de mercantilização alarmante das cidades, especialmente face do avanço de operações urbanas e vendas de créditos, direitos e Cepacs promovidas no contexto jurídico da aplicação de PDMs tal como previsto pelo EC - porém *fora de um contexto claro de governança da terra urbana* que afirmasse os princípios e diretrizes de política urbana do próprio Estatuto da Cidade.

Cerca de dez anos mais tarde talvez, começou um momento de descrédito do EC com diversas avaliações negativas dos novos PDMs e uma visão generalizada de *inefetividade* dos instrumentos para materializar os princípios de política urbana – apontando assim um descompasso entre os

princípios e instrumentos da lei e sua aplicação, e isto em um contexto maior de agravamento da crise urbana no País. Parece que hoje em dia estamos caminhando na direção até mesmo de certo *abandono* da Lei Federal. Mesmo antes da pandemia de Covid 19, tenho percebido resistências municipais crescentes à atualização dos PDMs, enquanto novas Leis, Medidas Provisórias e Decretos têm sido sistematicamente aprovados pelo Governo Federal e, também, por alguns estados e municípios, propondo as bases de *outra cultura jurídico-político-urbanística* que não aquela do EC, uma cultura de orientação neoliberal, processo este confirmado e agravado por diversas decisões judiciais que também estão promovendo retrocessos.

É verdade que ao longo de todo esse período de 20 anos certamente tem havido muita *falta de informação*, e muita *desinformação*, acerca da Lei Federal no meio jurídico e na sociedade mais ampla. O fato é que a maioria dos juristas e juizes – e também dos cidadãos brasileiros – ainda não conhece o EC, a maioria das sentenças judiciais não incorpora os princípios desta Lei Federal, e a maioria das faculdades de Direito também não ensina Direito Urbanístico. Agora, é verdade também que tem havido *disputas crescentes de interpretação e apropriação* da lei entre juristas, urbanistas e atores diversos, com uma *apropriação crescente e seletiva* de certos instrumentos da lei pelas forças de mercado imobiliário e financeiro - proprietários, promotores imobiliários e investidores diversos -, a tal ponto que, ironicamente, hoje em dia é mais fácil falar da noção de mais-valias urbanísticas – tabu até poucos anos atrás - do que justificar um simples aumento do IPTU. Isso prova o que sempre afirmei: o Direito Urbanístico não é

um mero instrumento como muitos urbanistas imaginam mas, sim, uma *arena de conflitos*.

Mais do que nunca, o Estatuto da Cidade e o Direito Urbanístico são objeto de disputa sociopolítica renovada e acirrada.

#### *A trajetória do Direito Urbanístico*

É fundamental recuperar a *trajetória do Direito Urbanístico* para compreender melhor esse processo de disputas, tensões, avanços e retrocessos.

A construção do Direito Urbanístico se deu muito *tardamente* em relação ao fenômeno da urbanização no País. O processo sistemático de urbanização começou na década de 1930 e ganhou um enorme vigor a partir dos anos 1950: o Brasil passou a ser um país majoritariamente urbanizado a partir de meados desta década. A urbanização brasileira chegou ao seu pico no final dos anos 1970 e desde então as taxas são decrescentes, ainda que significativas, com a urbanização acontecendo em novas bases em relação ao período anterior: maior metropolização, maior crescimento de cidades de porte médio e de cidades pequenas, esvaziamento de áreas centrais, crescimento de áreas periurbanas, periferização da pobreza e aumento do crescimento informal e da precariedade habitacional, etc. Contudo esse processo de urbanização rápida e de enorme impacto, que mudou o País de ponta-cabeça – provocando mudanças estruturais em termos territoriais, sociais, econômicos, ambientais e culturais -, se deu sem uma base jurídica minimamente adequada. A pergunta necessária é: a quem se prestou esse *descompasso histórico*

entre a ordem jurídica e a ordem urbanística? O princípio central do Direito Urbanístico – que é a ideia da *função social da propriedade* – certamente existe nas Constituições desde a Constituição Federal de 1934, porém sem que tenha havido uma definição minimamente clara do seu conteúdo ao longo das décadas de urbanização intensiva, tendo assim sido sempre um princípio muito elusivo. A principal lei que vigorou ao longo desse processo de crescimento urbano até o final dos anos 1970 foi o *Decreto-Lei n.º 58, de 1937*, que visava a regular aspectos do processo de loteamento do solo urbano, mas que, em que pese sua importância, era totalmente inadequado da perspectiva de uma política urbana - especialmente quando a urbanização no País se dava principalmente de maneira horizontal, pela agregação de novas áreas de expansão urbana e rurais. Nesse período, foram pouquíssimas as leis e decisões judiciais aplicáveis ao campo do urbanismo, dado o pleno domínio do civilismo isso é, das noções hegemônicas sobre o direito de propriedade que advinham do *ideário privatista do Código Civil de 1916*. A intervenção estatal no domínio da propriedade era admitida tão somente na forma do que um dia chamei de binômio *usucapião-desapropriação*. As leis municipais também eram muito limitadas, restringindo-se sobretudo à demarcação de Perímetros duvidosos e a Códigos de Obras e Códigos de Posturas tradicionais e obsoletos – fora os casos de algumas poucas grandes cidades e de algumas experiências malsucedidas de formulação de PDMs nos anos 1970. Mesmo assim, com todos os seus limites, por ação ou omissão, é inegável que essas leis municipais cumpriram papéis importantes na determinação do *padrão segregador* da urbanização brasileira - e especialmente da natureza estrutural e estruturante da informalidade urbana.

O que chamamos mais propriamente de Direito Urbanístico hoje em dia começou a se formar no Brasil a partir de meados da década de 1970, inicialmente com uma série de *leis municipais de zoneamento e de uso/ocupação do solo* – a de Belo Horizonte em 1976 sendo uma referência paradigmática por ter introduzido uma fórmula de planejamento territorial urbano que, na escala 1:1, articula diversas noções técnicas complexas como taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, modelo de assentamento, índice construtivo, etc. –, fórmula esta que se tornou hegemônica no urbanismo brasileiro. Posteriormente, o Direito Urbanístico atingiu outro patamar através da aprovação de uma lei muito importante, que é a *Lei Federal n.º 6.766/1979*, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano – e que efetivamente se prestava ainda que muito tardiamente como instrumento de política urbana. Na esteira dessa lei, as primeiras experiências de *regularização fundiária de favelas* em Belo Horizonte (Pro-Favela) e logo depois no Recife (PREZEIS), em 1983, indicaram novos caminhos para o Direito Urbanístico do País. Nesse período, foram feitas algumas tentativas de formulação e de aprovação de uma *lei federal de desenvolvimento urbano* (o Anteprojeto de Lei n.º 755/1983 merecendo destaque), mas nada disso efetivamente aconteceu – diferentemente da ordem jurídico-ambiental, que, esta sim, se consolidou nos anos 1980 na esfera federal.

Antes de avançar, cabe um comentário sobre esse descompasso entre as duas ordens jurídicas, a ambiental e a urbanística, que é muito revelador. Apesar do avanço representado pela Lei Federal n.º 6.766/1979, os esforços feitos desde o final da década de 1970 e especialmente na primeira metade da década de 1980 para aprovar uma lei

federal de desenvolvimento urbano não lograram sucesso. Enquanto no começo da década de 1980 toda a base de uma ordem jurídica ambiental se consolidou com a aprovação de uma série de leis federais, inclusive a da Ação Civil Pública, somente com a introdução de um breve capítulo sobre Política Urbana na Constituição Federal de 1988 a ordem jurídico-urbanística avançou – sendo que foram necessários 12 anos para que este capítulo fosse regulamentado.

Há quem diga que o avanço da legislação ambiental se deu de forma artificial e tecnocrática naquele momento, já que não expressava uma verdadeira consciência ambiental e nem a realidade da mobilização social nesta área – enquanto no caso do Direito Urbanístico a legislação sempre esteve atrasada em relação aos processos sociopolíticos. Parte da razão disso, acredito, é que o Direito Urbanístico inevitavelmente confronta diretamente a questão sempre polêmica do direito de propriedade imobiliária, enquanto, por muito tempo, a agenda ambiental parecia afirmar uma visão naturalista de um meio ambiente abstrato – sem que maior atenção fosse dada aos conflitos em torno da questão da propriedade que também afetam intrinsecamente esse ramo do Direito. De certa maneira, vista dessa forma naturalizada, a “agenda verde” é de mais fácil aceitação pelas elites e classes médias do que a “agenda marrom”, suja e explosiva, das cidades – especialmente no que toca aos conflitos de posse e propriedade envolvendo os mais pobres e vulneráveis.

De qualquer forma, esse conflito entre urbano e ambiental – como de resto o conflito entre urbano e rural – é artificial, na sua maioria os conflitos apontados são falsos, e essa fragmentação do que

é essencialmente um processo único somente gera imobilismo, quando não, retrocesso. Superar essas dicotomias e as respostas fragmentadas é fundamental para compreender a totalidade da questão territorial – e para afirmar o princípio da responsabilidade territorial do poder público.

Voltando à trajetória do Direito Urbanístico, nesse primeiro momento a ideia dominante que se tinha do objeto do Direito Urbanístico era como uma forma de *promoção discricionária pelo Estado de alguma medida de ordenamento territorial e controle jurídico* dos processos de uso e ocupação, parcelamento, construção e preservação do solo urbano. Não se admitia a separação entre direito de construir e direito de propriedade. A natureza do Planejamento Urbano nesse contexto seria meramente *regulatória*. Dessa perspectiva, o Direito Urbanístico era inicialmente muito associado a uma espécie de apêndice do Direito Administrativo – mais uma forma de Direito Estatal do que exatamente um verdadeiro Direito Público, mais ligado à ideia de imposição de “limites administrativos” ou de “restrições administrativas” externos à propriedade do que à ideia de se qualificar o princípio da função social da propriedade *por dentro desse direito*, além de ser totalmente dissociado dos mecanismos e processos existentes de gestão urbana e financiamento do desenvolvimento urbano.

*A Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e a nova ordem jurídico-urbanística*

Foi com a Constituição Federal de 1988, quando se aprovou tardiamente um breve *capítulo de Política Urbana* na ordem jurídica nacional – resultado de um processo de mobilização social e de lutas

populares que gerou a Emenda Popular de Política Urbana –, que se reconheceu a *autonomia do Direito Urbanístico* no Brasil: um ramo do Direito Público com objeto próprio, princípios próprios, leis próprias e instrumentos próprios.

Dado o contexto político-institucional mais amplo de fortalecimento da *autonomia municipal* no País, a Constituição Federal atribuiu especialmente aos municípios a competência para promover o ordenamento territorial, especialmente através dos PDMs: na fórmula constitucional, resultado de fortes disputas entre grupos durante o processo constituinte, o direito de propriedade é reconhecido como direito fundamental desde que cumprida uma função social a ser determinada em processos participativos e descentralizados, sobretudo através dos PDMs. Em tese, não há direito de propriedade, mas, sim, direito à propriedade. Se a intenção dos setores conservadores era inviabilizar qualquer enfoque progressista da questão da propriedade imobiliária ao promover esse atrelamento burocrático e tecnocrático à aprovação de PDMs, confirmando especialmente os precedentes da incipiente prática urbanística nos anos 1970, o movimento social organizado se dispôs a subverter esta ordem através da afirmação da luta por Planos Diretores Municipais Participativos que efetivamente dessem funções sociais à propriedade imobiliária urbana.

Na esteira do capítulo constitucional, mesmo na falta de sua regulamentação na década de 1990, houve um *avanço enorme do Direito Urbanístico*, sobretudo por meio da aprovação de diversas leis e dos mencionados PDMs, que também geraram um movimento significativo



de produção de doutrina e jurisprudência. A verdade, porém, é que o Direito Urbanístico ainda é muito pouco conhecido, muito pouco reconhecido e muito pouco ensinado nas faculdades de Direito do Brasil.

É interessante notar que o *movimento inicial de euforia* em torno do EC vinha de antes mesmo de sua aprovação. Quando foi aprovada a Constituição Federal de 1988 – afirmando, como mencionado, a ideia original de que o direito de propriedade é reconhecido desde que cumprida uma função social que é aquela determinada pelos PDMs –, o Brasil virou um verdadeiro laboratório de experiências de gestão urbana e planejamento territorial. Em certo momento, diversos voos *charter* levaram para o Brasil urbanistas estrangeiros que queriam conhecer novidades promissoras, como o Orçamento Participativo, as Operações Interligadas, as ZEIS, os Programas de Regularização de Assentamentos, dentre outros – que eram *avanços incontestes* do movimento da Reforma Urbana e do movimento pelo Direito à Cidade, e que expressavam um compromisso claro com a inclusão na ordem urbanística dos pobres e daqueles que tradicionalmente haviam sido excluídos pela urbanização.

Essa primeira leva dos PDMs, ainda na década de 1990, também sofreu críticas de diversos setores socioeconômicos conservadores, para os quais esses planos davam pouca consideração às demandas dos mercados imobiliários e de outros atores do setor privado. Essas *resistências* levaram a uma série de questionamentos jurídicos – por exemplo, se lei municipal podia tratar de temas de direito de propriedade imobiliária, e se lei municipal podia ser aprovada sem que houvesse uma regulamentação federal do capítulo constitucional. Muitos dos avanços que

estavam sendo consolidados nos municípios foram minados por essas resistências crescentes, e por isso o Fórum Nacional da Reforma Urbana, dentre outros atores, defendeu a *regulamentação do capítulo constitucional* por lei federal – o que aconteceu 20 anos atrás com o Estatuto da Cidade – e a *criação de um aparato institucional federal*, o que se deu em 2003, com o surgimento do Ministério das Cidades.

A lei-marco do Direito Urbanístico é exatamente o Estatuto da Cidade, que depois de cerca de 12 anos de discussões no Congresso Nacional foi aprovada para regulamentar o capítulo constitucional sobre Política Urbana. Como mencionado, também essa lei foi resultado de um processo dinâmico de mobilização social em prol da promoção de uma ampla Reforma Urbana no País, processo este liderado, dentre outros atores, pelas centenas de entidades reunidas no Fórum Nacional de Reforma Urbana. O EC, porém, o fez de *outra forma fundamentalmente distinta* em relação à visão anterior que se tinha do Direito Urbanístico. Ao regulamentar a Constituição Federal e reconhecendo os muitos direitos sociais e coletivos nela contidos, a Lei Federal propôs as bases de uma *nova ordem jurídico-urbanística*, conciliando no seu bojo um novo enfoque sobre propriedade imobiliária e um novo enfoque sobre gestão urbana, assim como abrindo um campo pioneiro de discussão sobre o financiamento do desenvolvimento urbano no País: quem paga e como pelo crescimento urbano, como se dá a distribuição dos ônus e benefícios da urbanização. A ideia dominante, então, passou a ser não mais tão somente a promoção de *ordenamento territorial e de controle do 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*.

Em outras palavras, o EC trouxe no seu bojo toda uma *nova visão de planejamento territorial* urbano, visão esta que determina não apenas “o que pode ser feito, onde, quando, como e por quem”, determinando assim, direta ou indiretamente, “quem vive onde e como” na cidade – elementos típicos do planejamento regulatório tradicional –, mas também a *obrigação de fazer*: a ideia de que a função social da propriedade está também na possibilidade de obrigar proprietários de imóveis a certas condutas.

Outro elemento dessa nova ordem jurídica é a ideia da *participação popular como condição de validade jurídica* de planos, leis e projetos – e não apenas como um critério de verificação de sua legitimidade sociopolítica: estamos falando aqui, então, de um verdadeiro Direito Público, não apenas Estatal, não apenas Administrativo.

O EC confirma a visão da cidade como uma *criação coletiva* e um *bem comum* – não apenas como resultado das ações de indivíduos e nem somente das ações do Estado –, e assim a ideia da *recuperação para a comunidade da valorização imobiliária* gerada por todos – através das obras e dos serviços públicos, assim como pelas mudanças da legislação urbanística – também foi imposta pela lei federal como princípio central dessa nova ordem jurídica.

Na esteira da Constituição Federal de 1988, o EC reconhece o *direito coletivo à regularização fundiária* dos assentamentos informais consolidados.

Além disso, o EC foi a primeira lei no cenário internacional que reconheceu a ideia do Direito à Cidade – na forma de “*direito a cidades sustentáveis*” –, conciliando a plataforma da Reforma Urbana com a perspectiva de promoções de transformações mais profundas na ordem urbanística.

Contudo, se o otimismo inicial em torno do EC era compreensível dada a natureza sociopolítica do processo de sua elaboração e aprovação, esse sentimento era também exagerado, pois vinha em boa parte da ideia generalizada da lei como *solução mágica* para os problemas urbanos historicamente acumulados do País – quando, em última análise, o que a lei propõe é um *novo marco jurídico-político para a renovação dos movimentos sociais e das lutas urbanas*.

#### *Avanços e limites dos PDMs*

Ao longo dos últimos 20 anos, o EC certamente permitiu avanços importantes, começando com o fato de que, em que pesem seus problemas e limites, centenas de municípios aprovaram as *bases de sua ordem territorial* – quando anteriormente a enorme maioria quase nada tinha neste sentido. Antes de fazer qualquer crítica ao Estatuto da Cidade, acho fundamental reconhecer diversos avanços *inegáveis*:

- dos aproximadamente 1.700 municípios brasileiros que tinham a obrigação legal de elaborar seus PDMs, cerca de 1.450 o fizeram em alguma medida e de alguma maneira – o que é em si um *feito histórico*, já que até então a maioria dos municípios não tinha quase nada de significativo em termos jurídicos e urbanísticos;

- da mesma forma, em que pesem as distintas qualidades sociopolíticas dos processos, houve uma série de avanços inegáveis em termos da *participação popular* nos PDMs, inclusive com a anulação judicial de alguns por falta de participação adequada;
- houve uma *produção recorde* de informações, dados, mapas e fotografias sobre as realidades municipais, até então amplamente desconhecidas;
- áreas importantes da política urbana, como proteção jurídica do *patrimônio e meio ambiente*, ficaram um pouco mais consolidadas nos novos PDMs;
- milhares de *Zonas Especiais de Interesse Social* - ZEIS foram demarcadas pelo País afora; de fato, para muitos analistas talvez seja esse o maior avanço dessa geração de PDMs, assim permitindo que centenas de milhares de pessoas pudessem continuar vivendo em assentamentos informais consolidados.

Contudo a desconfiança em torno da lei que se formou ao longo da primeira década de sua aplicação decorreu em boa parte do fato de que os PDMs *não mudaram* automaticamente as realidades urbanas e sociais... Pelo contrário, a maneira seletiva como alguns dos instrumentos foram utilizados e apropriados por forças do mercado imobiliário certamente *agravou problemas antigos* de segregação, especulação e gentrificação das cidades, especialmente como resultado do *deslocamento recorde* de bens e recursos do setor público para o setor privado – terras, créditos de construção, subsídios, anistias, benefícios, renúncias, etc. – principalmente através de programas de renovação urbana,

revitalização, requalificação, etc. promovidos pelos municípios em processos opacos e em nome de um suposto interesse público.

A primeira avaliação dos novos PDMs também indicou um *descrédito crescente* da parte de diversos atores sociais porque muitos destes planos não estariam considerando as realidades urbanas e sociais do País, especialmente nas regiões Norte e Nordeste e nas cidades médias e pequenas; e que seriam em muitos casos cópias artificiais de modelos formais; que seriam excessivamente complicados e burocráticos, quando não ininteligíveis; que não conteriam uma definição clara das prioridades e sem considerar a pouca capacidade de gestão dos municípios. Muitas leis municipais foram mudadas sem participação popular adequada, e revisões parciais posteriores dos planos descaracterizaram muitos deles. A revisão dos PDMs na pandemia tem sido outro fator de conflito.

Para mim, porém, a questão central a ser discutida é que os urbanistas e gestores urbanos brasileiros, assim como os juristas em geral, não entenderam que a proposta do EC era *mudar a natureza do planejamento territorial* urbano - e como resultado ainda prevalece uma visão tradicional de planejamento regulatório que *não se dispõe a interferir diretamente na estrutura da propriedade imobiliária*. A enorme maioria dos PDMs e das leis urbanísticas que os apoiam ainda se limita a dizer “o que pode ser feito onde, como, quando e por quem”, mas, além de não dizer “não pode”, tampouco diz “tem de fazer” – e assim não impõe obrigações aos proprietários e não enfrenta diretamente a estrutura fundiária brasileira, que envolve um estoque gigantesco e perverso de imóveis e terrenos vazios – há quase

seis milhões de imóveis e construções vazias e subutilizadas no País, convivendo com um déficit habitacional em torno de seis milhões de unidades, e isto sem falar do enorme estoque de lotes com serviços que são mantidos vazios pelos proprietários. Pela mesma razão, não separando direito de construção do direito de propriedade, há *pouquíssima recuperação da valorização urbanística* na enorme maioria dos PDMs. E o pior é que, quando há alguma recuperação dessa valorização imobiliária, ela tem se dado de forma que *não promove a redistribuição socioespacial dos recursos gerados*, e tudo isso em um contexto de crise generalizada de moradia, periferização da pobreza, crescimento da informalidade e aumento dos despejos e remoções.

Ao mesmo tempo, esse descompasso entre os princípios da política urbana – a agenda da Reforma Urbana - e a aplicação seletiva de instrumentos do EC têm se dado em contexto de *esvaziamento, repressão e mesmo criminalização crescentes* da mobilização social. Os Conselhos e Conferências das Cidades foram esvaziados em todas as esferas governamentais. *Não houve uma mudança da cultura urbanística* do País: para mim, o maior problema da lei não é a lei em si, em que pesem seus limites, mas as *condições de sua leitura, interpretação e aplicação*. O EC foi abraçado pela metade, em especial pelos urbanistas, gestores, juizes, promotores e pela sociedade civil. O discurso de direitos nele contido não foi materializado, mesmo porque a sociedade brasileira tem demandado pouco esses direitos nominalmente reconhecidos pelo Estatuto da Cidade. A heroica ação da Defensoria Pública tem sido a grande revelação nesse contexto, já que a ação do Ministério Público se tornou ambivalente: no começo era bem

mais promissora e, posteriormente, se mostrou mais sólida na área ambiental do que na área urbanística, especialmente quanto às questões de moradia social.

Muito desse descrédito que hoje existe em diversos setores em torno da lei decorre da *falta de compreensão da centralidade sociopolítica e socioeconômica* da questão urbana e sobretudo da questão fundiária: é fundamental fazer essa articulação entre *política urbana e política fundiária*. O Ministério das Cidades foi o primeiro ministério a ser rifado pelo governo em busca de “governabilidade”, e desde então o que temos visto é a penetração cada vez mais agressiva de uma agenda neoliberal tosca no País. O governo Temer começou um *desmonte sistemático* da ordem jurídico-urbanístico-ambiental incipiente, e o governo Bolsonaro tem “arrombado as porteiças” para deixar “passar a boiada” – ambiental e urbanística. O ataque à própria noção da função social da propriedade está se dando através da PEC n.º 80/2019, que está sendo discutida no momento, e a resistência aos PDMs tem mostrado o quanto o neoliberalismo também foi abraçado por municípios - enquanto a agenda da Reforma Urbana tem sido esvaziada no contexto mais amplo de desmobilização social.

A *PEC no .80/2019*, de iniciativa do Senador Flavio Bolsonaro, dentre outros, “Regulamenta a função social da propriedade urbana e condiciona a desapropriação da propriedade urbana e da rural à prévia autorização do Poder Legislativo ou de decisão judicial, observando-se em ambos os casos o valor de mercado da propriedade na indenização”. Ao fazê-lo, a proposta desconsidera a autonomia municipal e o papel central dos PDMs - que, como mencionado, têm a atribuição de definir como se dará o cumprimento da

função social da propriedade -, além de ignorar a autonomia entre os Poderes de Estado – já que a aplicação dos instrumentos está condicionada à autorização legislativa ou judiciária. Se aprovada, a PEC vai efetivamente *inviabilizar a aplicação dos instrumentos* do EC que buscam punir a retenção especulativa de imóveis nas cidades. Trata-se do *maior ataque neoliberal* à nova ordem jurídico-urbanística proposta pela Constituição Federal de 1988 e consolidada pelo Estatuto da Cidade – e tem de ser derrotada a todo custo. Na verdade, diferentemente de outras formas de propriedade – industrial, financeira, intelectual, etc. -, quando se trata da propriedade imobiliária, falar de neoliberalismo é mesmo inadequado, já que o Brasil *ainda não conseguiu reformar o liberalismo clássico* do século XIX, e que está na base da tradição histórica da cultura privatista e patrimonialista hegemônica no País.

O EC se propõe a reformar essa cultura – mas, ao tocar tão diretamente na ordem da propriedade imobiliária, a lei-marco tem *renovado os ataques dos grupos conservadores* às propostas e tentativas de promoção de ordenamento territorial sustentável, inclusivo, democrático, resiliente, eficiente, racional, saudável e justo.

É inegável que o EC tem seus muitos limites e problemas. Alguns são *estruturais*, o principal deles para mim sendo de base constitucional, que é o fato de a Constituição Federal de 1988 ter abraçado uma visão de autonomia municipal que me parece exacerbada e algo artificial, com pouco lugar para a União e para os estados na promoção do ordenamento territorial e na formulação da política urbana - especialmente quanto àquela marca central da urbanização brasileira que é a *metropolização*: a questão metropolitana não é

tratada de maneira minimamente adequada pela ordem constitucional e não cabe adequadamente no pacto federativo. A ordem jurídico-urbanístico-territorial municipal tampouco se articula com facilidade com a *ordem ambiental* estadual, especialmente quanto ao tratamento de temas fundamentais, como as bacias hidrográficas e as áreas de mineração. Parece que estamos *trabalhando numa esfera territorial errada e com instituições inadequadas*, confundindo o local com o municipal. Dito isso, a União e os estados não têm ocupado como deveriam os espaços que efetivamente lhes cabem na ordem constitucional e no pacto federativo – ainda que limitados - quanto à promoção do ordenamento territorial.

Há outros limites da lei que são conjunturais, por exemplo, a ideia equivocada que ainda vigora em muitos contextos de que o EC se limitaria às zonas urbanas do município - e com isso muitas *zonas rurais* têm ficado abandonadas pelos PDMs. Esses são problemas, no entanto, relativamente menores que aos poucos têm sido resolvidos.

#### Perspectivas

Quais são, então, as perspectivas do Estatuto da Cidade nesse contexto de disputas, crise e desmonte?

É fundamental lembrar que a aprovação do Estatuto da Cidade levou cerca de 12 anos – isso sem considerar as décadas de discussão do anteprojeto de lei de desenvolvimento urbano -, e nesse tempo a *urbanização brasileira certamente mudou de natureza*. Hoje o Brasil é um país pós-industrial, metropolitano, com o crescimento de cidades médias e pequenas, e cada vez mais

afetado pelo processo global de financeirização da terra, da propriedade, da moradia e da cidade, que envolve novos atores como fundos de investimento e fundos de pensão que ainda são amplamente desconhecidos. As formas de exclusão e segregação têm se renovado.

O desafio que nos é colocado hoje 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.

Com todos os seus limites, ainda que possa e deva ser aprimorado, ainda que possa e deva ser articulado com outras leis especialmente urbanísticas e ambientais, o EC *ainda é um marco fundamental* que permite mudanças paradigmáticas e que merece ser louvado: nós é que temos que *fazer por merecer o Estatuto da Cidade*. Para tanto, temos que lutar por sua plena implementação, para o que é fundamental *interpretá-lo à luz de seus princípios*, para aplicar plena e consistentemente seus processos, mecanismos, instrumentos e recursos.

Cabe destacar que o Estatuto da Metrópole – Lei Federal n.º 13.089/2015 - não tem a mesma origem sociopolítica do EC e nem o mesmo compromisso com o ideário da Reforma Urbana, expressando uma visão distinta de cidade, de gestão urbana e de ordenamento territorial. Trata-se certamente de legislação importante, já que tenta atacar em parte o principal limite estrutural do EC – qual seja, a redução do “local” ao “municipal” e a

falta de uma compreensão sobre o fenômeno da metropolização -, mas, ainda que abra espaço para maior presença dos estados na promoção do ordenamento territorial, ainda esbarra na natureza municipalista do pacto federativo – e na dificuldade de territorialização de propostas e políticas por outros processos decisórios que não os municipais.

De qualquer forma, na falta de uma reforma constitucional sobre a questão do pacto federativo, o Estatuto da Metrópole oferece um balizamento para a ação conjunta dos municípios para a articulação intergovernamental. Longe de esvaziar o EC como alguns sugerem, acho que o Estatuto da Metrópole pode contribuir para seu fortalecimento. Com todos os seus limites, ainda que possa e deva ser aprimorado, ainda que possa e deva ser articulado com outras leis especialmente urbanísticas e ambientais, como, por exemplo, o Estatuto da Metrópole, o novo Código Florestal, a Lei Federal n.º 13.465/2017, além das leis sobre transporte e mobilidade, habitação, saneamento básico, etc., o EC merece ser apoiado – e aplicado.

Os tempos requerem urgentemente que aprendamos as *lições trágicas da pandemia* para as cidades e para a sociedade urbana – de forma a prevenir futuras pandemias e pelo menos minimizar os impactos das mudanças climáticas em curso, bem como os efeitos dos desastres cada vez mais intensos. O Estatuto da Cidade permite isto: afirmar a *centralidade da questão fundiária*; repensar o *modelo de cidade*; romper com a cultura do *urbanismo tradicional*; enfatizar *valores de uso*, a esfera do *comum* e os *direitos coletivos*; destacar mais o *valor social da terra e moradia* e menos a defesa da

propriedade individual; *articular* política urbana e política ambiental; e buscar *outras formas de ordenamento territorial* que atendam às necessidades contemporâneas.

Uma última palavra: para mim, na origem dessa desconfiança e do descrédito em relação ao Estatuto da Cidade há certa *visão do Direito* que urbanistas e juristas têm com muita frequência, isto é, a ideia de que o Direito seria um *mero instrumento* – que seria politicamente neutro, objetivo, natural, a-histórico –, quando, na verdade, o Direito é essencialmente uma *arena sociopolítica* de explicitação, confrontação e alguma resolução de conflitos.

Quando a Constituição Federal de 1988 disse que cabe ao Plano Diretor Municipal determinar o que é a função social da propriedade – o que, por sua vez, é o que permite reconhecer o direito de propriedade –, a Constituição colocou o *urbanismo no coração do processo sociopolítico do País*. É a qualidade desse processo político que vai dizer quando e como se dá a função social. Muita gente fala que a lei “pega” ou “não pega”, e que o Estatuto não teria “pegado”. Eu diria o seguinte: *a lei “pega” quando ela tem “pega” no processo sociopolítico*. Más leis podem dificultar avanços sociais, mas boas leis por si só não mudam realidades. Criar esses novos processos e estruturas de *governança da terra urbana* é o enorme desafio colocado para todos nós, urbanistas, juristas, gestores urbanos e cidadãos do Brasil, nesse contexto tão dramático em que o país se encontra tomado pela combinação trágica das crises sanitária, social, urbana, habitacional, energética e ambiental.

A pandemia já deixou claro que, mais do que nunca, *a hora do Direito Urbanístico é agora*:

conhecê-lo, ensiná-lo e, sobretudo, aplicá-lo se tornou questão de sobrevivência social e humana.

*Fazer jus ao potencial de transformação* das cidades intrínseco ao Estatuto da Cidade deveria ser o objetivo comum para a ação articulada de juristas, urbanistas, gestores, ativistas – e cidadãos.





Adriana No  
de Oliveira  
Fátima Silv  
Arthur Sar  
Conte • B  
Cordeiro T  
Oliveira Ca

# Norte



# Nordeste



## **PARÁ | 28**

Bruno Soeiro Vieira

José Júlio Lima

## **CEARÁ | 40**

Clarissa Freitas

Olinda Maria Marques dos Santos

## **RIO GRANDE DO NORTE | 52**

Márcio Moraes Valença

## **PERNAMBUCO | 62**

Fernanda Carolina Costa

## **PARAIBA | 66**

Demóstenes Moraes

José Herbert Luna Lisboa

Talden Farias e Arícia Fernandes Correia

## **ALAGOAS | 90**

Débora Cavalcanti

Regina Dulce Lins

## **SERGIPE | 104**

Ricardo Soares Mascarello

## **BAHIA | 110**

Adriana Nogueira Vieira Lima

Claudio Carvalho

## O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANEJAMENTO MUNICIPAL INTEGRAL

### Uma aproximação ao tema proposto

Sabemos que a Constituição Federal de 1988 deixou patente que, em matéria urbanística e no âmbito da legislação concorrente, cabe à União editar norma geral. Tal competência legislativa foi exercida com a edição do Estatuto da Cidade (quase 12 anos após o advento da Carta de 1988). Entretanto, antes mesmo do texto constitucional vigente ter sido promulgado em 5 de outubro de 1988, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) já estava articulado para defender a adoção de um novo paradigma de planejamento do desenvolvimento urbano, no qual a cidade fosse acessível a todos, a cidadania – na acepção ampla defendida por Milton Santos (2014) – estivesse assegurada e o Direito à Cidade fosse universalizado àqueles que habitam as manchas urbanas no Brasil. Em outros termos, aquele conjunto de mulheres, homens e entidades almejava organizar a sociedade civil e criar as bases conceituais necessárias à implementação de uma ampla reforma urbana que fosse capaz de diminuir as desigualdades sociais, econômicas e espaciais tão flagrantes até os dias atuais.

As sementes daquela ampla articulação promovida pelo MNRU germinaram com a inclusão de um capítulo específico destinado à política urbana no corpo da Carta da República (algo inédito na história constitucional brasileira), bem como na edição da lei brasileira de desenvolvimento urbano, conhecida

por todos como Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001).

Devo registrar que em 2001, de acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população brasileira estava em torno de 170 milhões de habitantes, em sua maioria vivendo nos perímetros urbanos. Logo, naquele momento, o Brasil já era um país eminentemente urbano, cujas cidades se caracterizavam pela segregação socioespacial e pela negação do Direito à Cidade.

Em 2015, de acordo com o IBGE, a população urbana era de 84,72% e, em 2020, eram 49 os municípios brasileiros com mais de 500 mil habitantes e, destes, 17 superavam a marca de 1 milhão de habitantes. Portanto, atualmente, o Brasil tem 17 municípios “milionários” (em



BRUNO SOEIRO VIEIRA

Bacharel em Ciências Jurídicas (UFPA). Auditor Fiscal da Secretaria Municipal de Finanças do Município de Belém/PA. Especialista em Direito Tributário (PUC/Minas Gerais). Mestre em Direito do Estado (Universidade da Amazônia - UNAMA). Professor Titular Pós-Stricto Sensu I da Universidade da Amazônia - UNAMA. Doutor em Direito (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo). Doutor em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido (NAEA/UFPA). Professor no Mestrado em Direitos Fundamentais (UNAMA). Professor no programa de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano (UNAMA). Pesquisador CNPQ (Grupo de Estudo e Pesquisa em Direito à Cidade). Coordenador da Região Norte do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), no biênio 2018/2019.

número de habitantes), mas, também, ricos em pobreza e desigualdade.

### *Dois décadas depois*

Foram muitos e consideráveis os avanços na questão urbana promovidos após a vigência do Estatuto da Cidade, tais como: a formulação de políticas urbanas pautadas na participação social (fortalecimento do planejamento e da gestão democrática) e o aumento expressivo na aprovação do Plano Diretor por parte dos municípios brasileiros, pois, segundo a pesquisa MUNIC do IBGE, em 2018, o percentual de municípios brasileiros com Plano Diretor era próximo a 50% e aqueles com mais de 20.000 habitantes chegavam a 90,1%. Logo, fica evidente que houve uma positiva evolução na consolidação de uma lógica institucional de construção da

política urbana se comparada com o cenário anterior ao Estatuto da Cidade.

No entanto, o poeta popular já dizia que nem tudo são flores e, neste caso, após a consolidação da ordem urbana normativa no País, resta ainda garantir que ela seja efetivada, afinal, não se pode admitir a existência de milhares de normas urbanísticas municipais, sem que elas produzam efeitos concretos no universo urbano e metropolitano e, portanto, não sejam capazes de auxiliar na construção de cidades nas quais o Direito à Cidade seja uma realidade.

Infelizmente, após uma expressiva evolução no campo da política urbana, estamos diante de uma encruzilhada, tendo que admitir a existência de dois caminhos. O primeiro seria a continuidade do quadro atual, ou seja, a inefetividade flagrante da política urbana, quando as políticas setoriais e os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, nos planos diretores e demais leis urbanísticas não são aplicados ou, ainda, são utilizados de modo mitigado, a partir de estratégias políticas de determinados agentes que produzem o espaço urbano, sobretudo, os agentes do capital imobiliário que obstaculizam grandemente a implementação do arsenal de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

Nesse caminho indesejado e impróprio ao desenvolvimento sustentável das cidades, podemos observar a existência de um teatro da política urbana em que é encenada uma obra de ficção na qual a cidade tem regras e princípios de planejamento municipal que regulam o uso e a ocupação do solo e do espaço urbano de modo sustentável, equitativo e democrático, de modo que as funções sociais da cidade sejam a todos garantidas. Entretanto, como toda

obra ficcional, essa encenação evidencia um descolamento da realidade urbana, neste caso, as cidades que dispõem de um conjunto de normas de cunho urbanístico não implementam, plena e concretamente, as políticas setoriais e os instrumentos urbanísticos contidos no citado conjunto normativo, implicando uma expressiva inefetividade daquelas ferramentas que podem reconfigurar o espaço urbano de modo a torná-lo acessível, sustentável, equitativo e democrático.

A outra via seria aquela na qual a ordem urbana é resultado de um arranjo democrático e plural, na qual os instrumentos urbanísticos e as políticas setoriais são verdadeiramente construídas, aplicadas e geridas pela sociedade em toda a sua diversidade, transformando as *urbes* de espaços informais de segregação socioespacial em cidades justas, sustentáveis, plurais e acessíveis a todos, independentemente da renda, da cor ou do credo de seus habitantes.

Em resumo, minha impressão é de que a maior parte dos municípios brasileiros que dispõem de planos diretores e outras leis de natureza urbanística visam tão somente a cumprir superficialmente os comandos expressos no texto constitucional e no Estatuto da Cidade e, deste modo, evitar que os gestores sofram as sanções previstas no ordenamento jurídico nacional. Portanto, são leis para “inglês ver”, são leis de “perfumaria”, ou seja, ficções normativas que em nada ou quase nada contribuem com o planejamento do desenvolvimento dos municípios, mas que servem para eximir os prefeitos de punições ou de crime de improbidade, tal como determina o Art. 52 do Estatuto da Cidade.

#### ***O descompasso das leis de planejamento municipal***

Tal como em uma dança na qual os casais de dançarinos precisam estar no mesmo compasso e

ritmo, as leis de planejamento municipal precisam estar na mesma toada, ou seja, necessitam estar harmonizadas formando um processo normativo integrado e compatível com a Constituição Federal, com o Estatuto da Cidade e com o Estatuto da Metrópole.

O Estatuto da Cidade deixa bem evidente que as leis que compõem o planejamento municipal são: o plano diretor, o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e o orçamento anual (LOA). Contudo o plano diretor ganhou ênfase no texto do Estatuto da Cidade ao dispor que o PPA, a LDO e a LOA devem incorporar as diretrizes e as prioridades contidas na lei do plano diretor (§1º do Art. 40).

Faz todo o sentido a lógica normativa acima mencionada, pois, ao incluir o plano diretor no contexto das leis de planejamento municipal, permite que o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (plano diretor) esteja conectado e compatível com toda a perspectiva de planificação do futuro do município, afinal, como o título deste depoimento anuncia, não bastam apenas as boas intenções por parte dos gestores e técnicos municipais se não existir um planejamento de captação (receita) e de desembolso (despesa) dos recursos financeiros por parte das municipalidades que estejam em estreita harmonia com as diretrizes e as prioridades enunciadas no plano diretor municipal.

Sendo assim, na dança da configuração e da reconfiguração do espaço urbano, as leis que compõem o processo de planejamento municipal devem estar no mesmo ritmo e compasso, ou seja, devem ser concebidas por meio de um processo integrado de modo que as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública

contidas no PPA (planejamento de longo prazo) estejam em conformidade com as metas e prioridades contidas na LDO, bem como com as regras existentes na lei de execução orçamentária (LOA) e, por sua vez, todas em consonância com as diretrizes e prioridades de natureza urbanística dispostas na lei do plano diretor, tais como: saneamento urbano, mobilidade urbana, preservação e recuperação do patrimônio cultural, habitação, regularização fundiária, desapropriações, etc.

Desde que comecei a estudar e, posteriormente, pesquisar sobre a questão urbana e metropolitana, o plexo normativo que a sustenta e sua necessária interdisciplinaridade, sempre tive a curiosidade de saber se o previsto §1º do Art. 40 do Estatuto da Cidade seria ou não respeitado, afinal, tal como acima dito, naquele momento estava em curso o processo de consolidação institucional na maioria dos municípios brasileiros. Portanto, era momento de lutar para que fosse maior o número de municípios com plano diretor.

Contudo entendo que há algum tempo a ordem urbana já iniciou um novo estágio de aprimoramento, momento no qual as municipalidades precisam utilizar efetivamente todas as possibilidades contidas no plano diretor e nas demais leis urbanísticas, seja por meio da execução de políticas setoriais ou, ainda, através da aplicação integral dos diversos instrumentos urbanísticos, no intuito de transformar os municípios para que o desiderato previsto no *caput* do Art. 182 da Constituição Federal seja alcançado e possamos testemunhar a existência e o gozo das funções sociais da cidade por todos os seus habitantes.

Assim, após este modesto diagnóstico conjuntural, indago-me: de que maneira as municipalidades



poderão avançar no campo da política urbana, de modo que as normas de planejamento municipal sejam construídas harmonicamente e, mais importante, sejam úteis ao planejamento do desenvolvimento urbano? Como as normas de natureza urbanística deixarão de ser apenas o invólucro e sejam o conteúdo da política urbana?

Os questionamentos que me faço, que agora amplio àqueles que lerem este depoimento, dizem respeito à profunda preocupação com a inefetividade dessa já consolidada ordem urbana, isto porque este conjunto de normas de direito não tem gerado a repercussão necessária à transformação urgente das cidades brasileiras e, como consequência, as *urbes* continuam a ser a fotografia mais verdadeira e cruel da injustiça social, da segregação espacial e da negação do Direito à Cidade.

Desse modo, como possíveis agentes capazes de alterar a rota da política urbana no Brasil estão: o ministério público, a defensoria pública e a sociedade civil.

É necessário lembrar o potencial papel institucional do ministério público, que tem o dever de defender a ordem jurídica, o regime democrático, bem como os interesses sociais e individuais indisponíveis, devendo empenhar-se para que a ordem urbana seja cumprida integralmente.

Na mesma toada, devo lembrar a missão institucional da defensoria pública, que deve atuar na promoção dos direitos humanos e, como o meio ambiente urbano é um direito humano, também deve a defensoria se empenhar para que a ordem urbana seja aplicada plenamente.

Outro agente importante é a sociedade civil, que, armada das regras e dos princípios jurídicos

que evidenciam que a política urbana precisa ser concebida, executada e gerida por meio de um processo de gestão democrática, deverá contribuir neste novo caminho que entendo ser o mais apropriado à construção de cidades plurais, sustentáveis e justas.

Sem dúvida, todos os agentes citados têm sua importância e devem atuar em conjunto na construção e na efetivação da ordem urbana, objetivando garantir que a política de desenvolvimento urbano seja capaz de disciplinar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e, em última análise, garantir que todas as mulheres e todos os homens que habitam nas cidades vivam com dignidade, tal como almejou o legislador constituinte ao redigir o Art. 182 da Constituição Federal.

Entretanto, sabe-se que a cidade é uma arena de lutas na qual os agentes que produzem o espaço urbano, por muitas vezes, têm valores e interesses antagônicos, por exemplo: 1) relativos à área que representa a história e a cultura de uma cidade; 2) relacionados ao uso e à ocupação dos leitos de rios e praias; e 3) sobre o coeficiente de aproveitamento. Nesse cenário, evidencia-se ser ainda mais necessário e urgente que as leis de planejamento municipal, o PPA, a LDO, a LOA estejam interligadas e incorporem as diretrizes e as prioridades contidas na lei do plano diretor.

Assim, em um ambiente conflituoso é fundamental que as leis de planejamento estejam soando a mesma melodia, estejam harmonizadas, permitindo que as prioridades, bem como as diretrizes dispostas no plano diretor sejam inseridas e estejam respaldadas nas regras típicas do planejamento orçamentário-financeiro. Caso contrário, não serão suficientes as boas intenções

em realizar um planejamento do desenvolvimento útil a todos, se não houver uma previsão de receita (recursos financeiros) que seja suficiente para garantir que certa intervenção urbana aconteça. Em outros termos, as prioridades e as diretrizes contidas no plano diretor devem estar acompanhadas de uma estimativa de receita suficiente para sustentar o desembolso necessário (despesa) à realização de ações de intervenção urbana.

Para que tal lógica de planejamento municipal seja implementada é fundamental que existam ações rotineiras de fiscalização por parte dos órgãos de controle externo, sobretudo, os tribunais de contas e o ministério público junto aos tribunais de contas. Afinal, existe uma determinação normativa expressa no §1º do Art. 40 do Estatuto da Cidade que determina que as leis orçamentárias incorporem as diretrizes e as prioridades contidas no plano diretor. Logo, se tal dispositivo está em vigor, não foi considerado inconstitucional, deve ser cumprido e os tribunais de contas têm o poder-dever de fiscalizar o seu cumprimento.

Sendo assim, realizei uma brevíssima pesquisa exploratória por meio de um formulário eletrônico que enviei pelo WhatsApp para dois grupos de servidores que atuam em tribunais de contas brasileiros, visando a saber quais cortes de contas públicas já adotam sistematicamente a fiscalização da compatibilidade de todas as leis de planejamento municipal. Por consequência, obtive 15 (quinze) respostas, sendo que, destas, apenas 6 (seis) admitem que os tribunais realizam ações de fiscalização voltadas à verificação do atendimento ao previsto no §1º do Art. 40 do Estatuto da Cidade, por parte das municipalidades, ou seja, 40% dos tribunais

já incluíram na sua rotina de fiscalização a análise da compatibilidade entre todas as leis de planejamento municipal. Confesso que fiquei até surpreso com o resultado obtido.

Contudo ainda é insuficiente, pois é crucial que todos os órgãos de controle externo (tribunais de contas, Controladoria Geral da União, ministério público junto aos tribunais de contas, Poder Legislativo municipal), bem como os órgãos de controle interno da administração pública exerçam, na medida de suas competências, ações necessárias à efetivação da lógica de planejamento municipal integrado proposta pelo legislador ao redigir o Estatuto da Cidade.

Enfim, dessa maneira teremos a chance de ter um processo de planejamento do desenvolvimento urbano que esteja em consonância com o paradigma expresso no Estatuto da Cidade, no qual as boas intenções dos gestores públicos e dos agentes que produzem o espaço urbano estejam respaldadas em normas jurídicas que garantam verdadeiramente que as diretrizes e as prioridades (boas intenções) escolhidas democraticamente pela sociedade serão executadas. Caso contrário, continuaremos a ser meros espectadores da obra de ficção que tem sido a política urbana no Brasil.

## VINTE ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE

Escrevo a partir de atuação na Região Norte, mais especificamente em municípios da Amazônia Oriental no Estado do Pará. Esta contribuição busca trazer reflexões sobre os 20 anos de aprovação do Estatuto da Cidade em situações que vão desde sua utilização como justificativa para o cumprimento de mera formalidade imposta pelo sistema de financiamento de políticas públicas com recursos federais, passa por tentativas de suas indicações, principalmente referentes à necessidade de articulação de seus instrumentos com regulações urbanísticas (zoneamento de uso e ocupação do solo), alcançando o que seria uma legitimação, mesmo que parcial, de alguns de seus instrumentos em ações de regularização fundiária, planejamento participativo na revisão e na implementação de planos diretores.

Vinte anos não foi tempo suficiente para que o Estatuto da Cidade fosse incorporado pelo Estado e assumido pela sociedade como parte dos direitos garantidos pela Constituição. A identificação de razões para isso, por um lado, leva a certo ceticismo de que, em algum momento, será incorporado para uso corrente pela sociedade. Esse sentido talvez seja causado pelo excesso de “tecnicismo” que grupos formados por interessados no setor imobiliário e, portanto, conservadores e comprometidos com o patrimonialismo e a manutenção de *status quo* de elites urbanas aliam-se ao legislativo e a membros de gestões municipais deste perfil para que seja mantida uma espécie de “hermetismo” de procedimentos para o controle urbanístico. Por outro

lado, há de se reconhecer que os instrumentos propostos pelo Estatuto têm limitações pela própria concepção de cidade nele contida e que não são condizentes com o que são as cidades na Amazônia – a experiência mostra a necessidade de adequação. O urbano amazônico é diverso do urbano das demais regiões. As peculiaridades ambientais, fundiárias e a interferência do Estado Central em projetos econômicos ao longo da história de ocupação da região têm produzido cidades caracterizadas pela existência de terras de várzea que, combinadas com a grande quantidade de terras federais, bem como com a grilagem de terras, dificultam a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

Na Amazônia, onde os limites municipais incluem território urbano, vastas áreas rurais com absolutamente complexas situações de definição fundiária e territórios de ocupação periurbana,



JOSÉ JÚLIO LIMA

José Júlio Lima, arquiteto formado na Universidade Federal do Pará (1986), mestre em arquitetura pela Universidade de Fukui, Japão (1991), e em Desenho Urbano (1994) pela Oxford Brookes University, onde concluiu o doutorado em Arquitetura em 2000. É professor titular da UFPA, bolsista de produtividade 2 do CNPq e pesquisador do Observatório das Metrópoles. Atuou como Secretário de Planejamento do Estado do Pará entre 2007 e 2010.

onde há comunidades ribeirinhas, quilombolas, assentamentos da reforma agrária vivendo em meio à exploração predatória de madeira, minerais e grandes projetos econômicos, ou seja, há uma agenda que, embora seja municipal, não cabe em um Plano Diretor e seu rol de problemas foge ao escopo de instrumentos do Estatuto. E mesmo que esforços sejam feitos para adequação ou inovações, como é o caso da aplicação de ações de regularização fundiária em áreas urbanas que vêm sendo repassadas para as prefeituras e exigem diretrizes urbanísticas para loteamentos e zoneamentos de uso e ocupação do solo. Nelas, os instrumentos de zoneamento de interesse social têm sido fundamentais para o encaminhamento de ações de reconhecimento da posse, embora estejam mais relacionados com a possibilidade de titulação, por vezes a qualquer custo, sem garantia de melhoria de padrões de urbanização condizentes com a realidade local.

As dificuldades decorrem ainda de outras situações constatadas a partir da inadequação dos instrumentos obrigatórios do Estatuto à realidade de gestão dos municípios na região, caracterizada pela falta de um corpo técnico com condições e capacidade de aplicá-los, pela falta de cultura de planejamento, pela existência de dinâmicas imobiliárias periurbanas predatórias e processos de expansão urbana desordenada, o que resulta em pouca efetividade. Embora seja fundamental que o município tenha seu cadastro imobiliário e sua planta genérica de valores (PGV) atualizados, assim como registros de modificações de usos do solo, infraestrutura urbana existente e indicadores de acompanhamento do mercado de terras, nada disso é comum nos municípios do Pará.

Voltando ao plano regional, outra questão que foi tentada em função das peculiaridades em relação ao sistema ambiental hídrico, aptidão da terra para aproveitamento econômico, manejo consorciado de detritos, etc. foi relacionar o que o Estatuto propõe com outros instrumentos de planejamento no nível regional disponíveis, como é o caso do Zoneamento Econômico e Ecológico estadual. Macrozoneamentos foram elaborados em planos diretores municipais que buscaram incorporar a realidade de exploração da natureza na região.

A questão ambiental determina em grande medida a relação entre a legislação urbanística intraurbana e a regionalização de políticas públicas para as cidades da Amazônia. Isso foi experimentado quando da elaboração e da revisão de planos diretores como parte das ações de mitigação de impactos causados nos municípios localizados a jusante da Hidrelétrica de Tucuruí. Durante a Campanha dos Planos Diretores em 2004-2006, uma equipe de professores da Universidade Federal do Pará

esteve envolvida no desenvolvimento de metodologia e acompanhamento na elaboração de planos diretores dos cinco municípios localizados na região denominada de Baixo Tocantins. O conjunto de municípios teve impactos severos devido à implantação da Usina Hidrelétrica de Tucuruí: redução da oxigenação da água e alteração na pesca com prejuízos econômicos e alimentícios para as populações, rearranjo da localização de comunidades nas sedes municipais e nas localidades ribeirinhas e ao longo das estradas, bem como uma mudança nas relações com a Eletronorte por meio de uma longa discussão para a aplicação de recursos de compensação. Diferente dos municípios localizados a montante, que tiveram porções alagadas, na parte a jusante não há sinais tão visíveis. Os planos diretores foram elaborados com participação de grupos sociais identificados pela equipe, sessões de discussão foram realizadas para tornar conhecidos da população o que eram os instrumentos obrigatórios do Estatuto e, embora tenham ocorrido avanços entre grupos que já tinham militância na região, pouco foi efetivamente implementado.

Os resultados foram variados em função da dificuldade da falta de capacidade de as prefeituras implantarem os instrumentos propostos sob a inspiração do Estatuto da Cidade. Em algumas, houve esforço para garantir que os Conselhos da Cidade criados a partir dos Planos Diretores se tornassem fóruns de discussão e deliberação. Toma-se como referência aqui o caso do Município de Limoeiro do Ajuru. Trata-se de um município ribeirinho, uma vez que está localizado na confluência do Rio Pará (tributário do Amazonas) e do Rio Tocantins, é 110.34 km, mas a distância de condução é 378 km. Na Figura

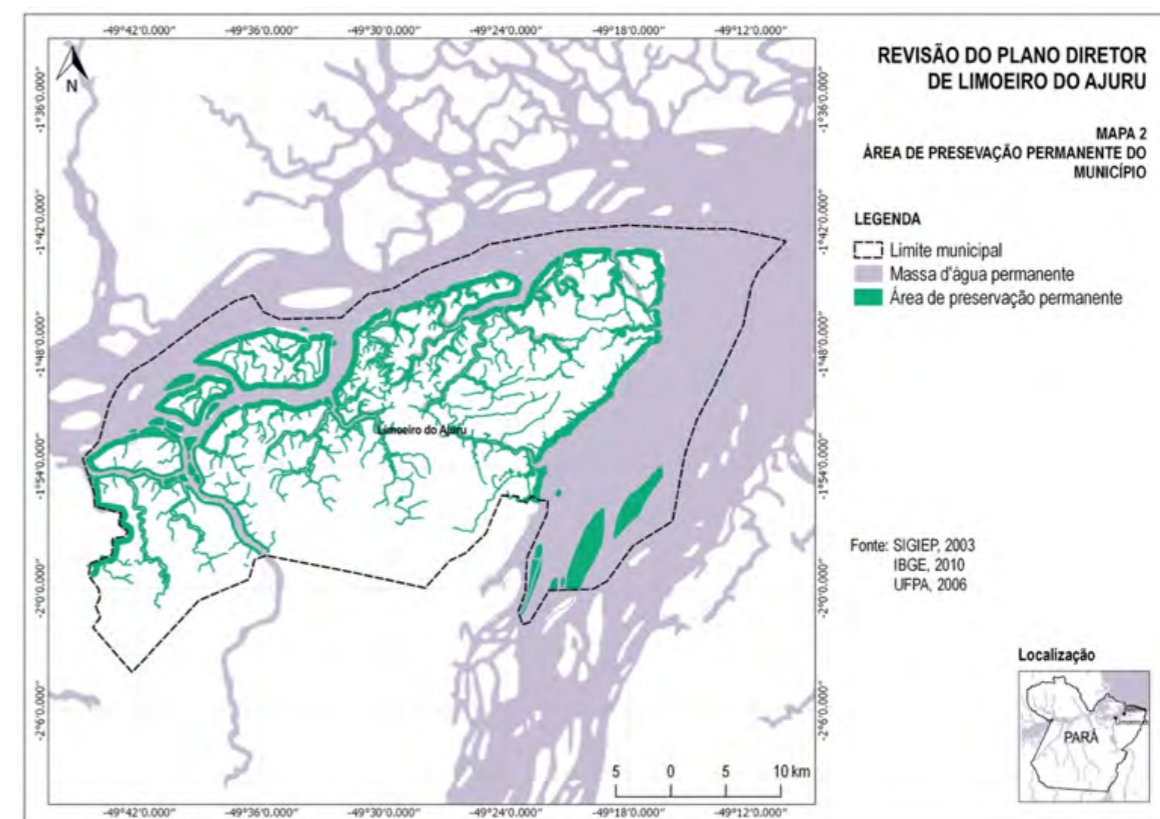


Figura 1: Delimitação de áreas de preservação permanente para o município de Limoeiro do Ajuru constante na minuta do projeto de lei de revisão do Plano Diretor, 2018.

Fonte: Minuta do projeto de lei de revisão do Plano Diretor, 2018.

1 apresenta-se a área de preservação permanente no território municipal, assim definida em função da existência de áreas de várzea, terra firme e sistema hídrico

Dos cinco municípios que tiveram os planos diretores desenvolvidos pela UFPA e as prefeituras em 2006, apenas Limoeiro do Ajuru teve seu plano revisto em 2018 a partir de uma nova aproximação com a universidade. A Figura 2 mostra a proposta de oficialização de bairros constante do Plano Diretor aprovado pela Câmara Municipal em 2006.

Nessa nova oportunidade, foi visto que os instrumentos do Estatuto da Cidade regulamentados no Plano Diretor anterior foram praticamente ignorados pela gestão. Mesmo que tenha sido detectado que o crescimento da periferia da sede municipal tenha ocorrido trazendo mais população para os assentamentos que já haviam sido detectados e incluídos em Zonas de Interesse Social (na FIGURA 3 é possível observar um dos mapas de zoneamento proposto para a sede municipal de Limoeiro do Ajuru, no Pará). Apesar do regramento específico, a gestão municipal atuava construindo

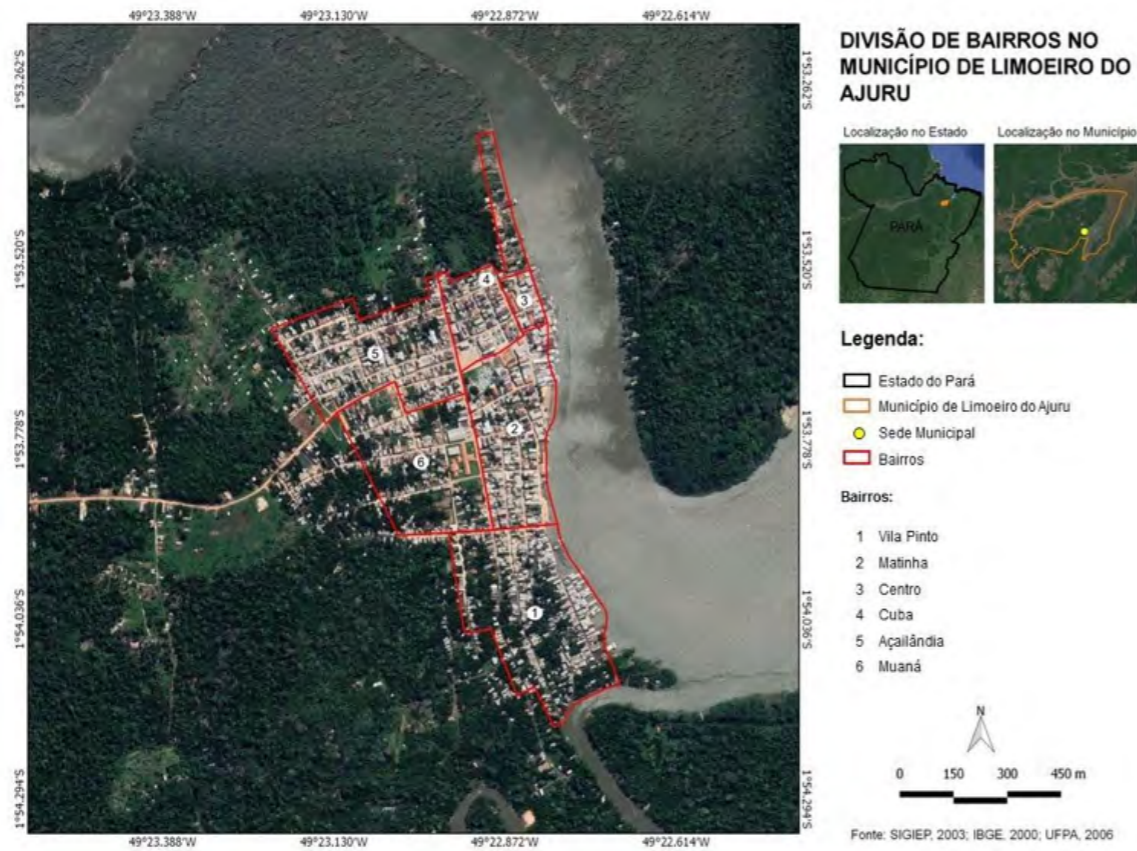


Figura 2: Delimitação de bairros proposta para a sede de Limoeiro do Ajuru em 2006.

Fonte: Plano Diretor aprovado pela Câmara Municipal em 2006.

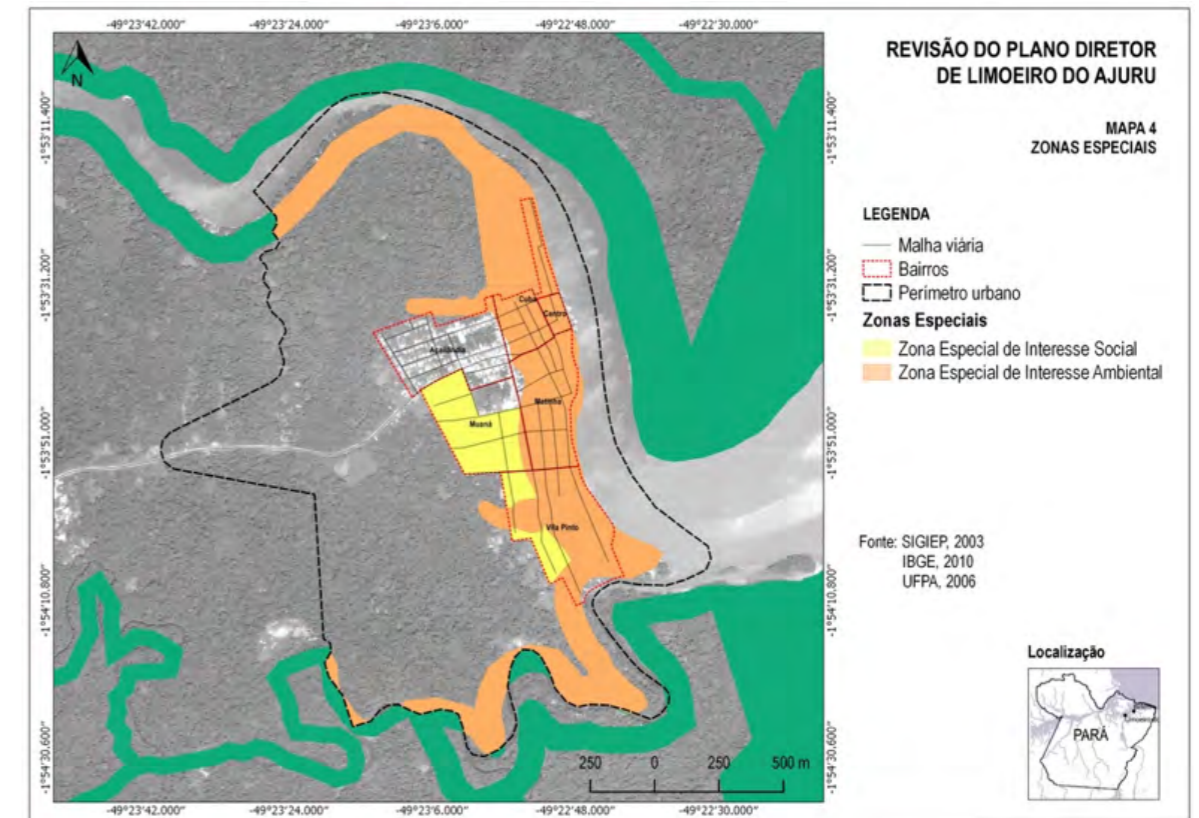


Figura 3: Mapa de Zonas especiais de interesse social e de interesse ambiental para a sede de Limoeiro do Ajuru proposta no projeto de lei da revisão do Plano Diretor de 2018.

Fonte: Minuta do projeto de lei de revisão do Plano Diretor, 2018.

pontes, promovendo aterros e buscando captar recursos do Programa Minha Casa Minha Vida sem considerar os parâmetros urbanísticos diferenciados para habitação de interesse social.

Por último, ainda referenciando a experiência de Limoeiro do Ajuru, há de se relacionar alguns avanços na gestão ambiental municipal. Embora os instrumentos do Estatuto da Cidade não tenham sido diretamente implementados, é possível observar demandas para a resolução

de problemas ambientais, como é o caso da destinação de resíduos sólidos e da gestão das áreas de várzea onde há ocupações por população de baixa renda. Observa-se que há uma aproximação entre as secretarias de meio ambiente municipais e o que poderia chamar de “espírito” do Estatuto, ou seja, um reconhecimento da existência e, em alguns casos, da implantação de medidas de controle de ocupação da várzea amazônica tanto nas regiões metropolitanas como em municípios menores.

## 20 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE: FLEXIBILIZAR OU RESPONSABILIZAR-SE PELO DESENVOLVIMENTO URBANO?

Quando o Estatuto da Cidade foi promulgado, em meados de 2001, eu era uma arquiteta recém-formada que acabava de chegar a uma cidade universitária no meio-oeste americano para cursar mestrado em Planejamento Urbano e Regional. Eu já tinha ouvido falar na abordagem inovadora que a lei trazia, entretanto a minha atuação profissional no Ceará passava completamente ao largo das promessas trazidas pelo Estatuto da Cidade. Eu havia participado da elaboração de Planos Diretores nos polos de desenvolvimento urbano no interior do estado, por meio do PROURB-CE, uma cooperação entre o Governo do Ceará e o BIRD. O programa enfatizava a modernização administrativa e valorizava a participação, mas fazia muito pouco para garantir a incorporação das propostas pelos atores locais dos municípios atendidos, que possuíam baixíssima capacidade institucional. Por outro lado, os gestores urbanos se mostravam interessados apenas no financiamento de obras e viam as ações de planejamento como uma etapa burocrática a ser cumprida. Em uma época de incipiente difusão de informações pela Internet, meu primeiro contato com a noção de direito à cidade e sua ênfase em aprender com a experiência dos grupos vulneráveis havia chegado para mim através das revistas impressas do Instituto Pólis, que eu buscava mais por interesse acadêmico do que necessidade da prática profissional.



CLARISSA FREITAS

Clarissa Freitas é Doutora em Arquitetura e Urbanismo (UNB) e professora da Universidade Federal do Ceará (UFC), em Fortaleza desde 2009. Suas pesquisas posicionam-se na intercessão entre a economia política da urbanização e o projeto urbanístico. Utiliza com frequência modelagem digital da forma urbana para informar suas reflexões sobre o significado da urbanização informal para o Planejamento Urbano. Foi professora visitante no Departamento de Planejamento Urbano e Regional da Universidade de Illinois em Urbana Champaign (UIUC) durante o ano acadêmico de 2015/2016, e desde 2018, é coordenadora do Programa de Pós-graduação em Arquitetura, Urbanismo e Design da UFC. Ensina disciplinas de “Planejamento da Paisagem”, “Projeto Urbanístico” e “Remoções, Planejamento e Cidadania”, além de contribuir com os movimentos sociais urbanos pelo Direito à Cidade, em Fortaleza.

Assim, quando cheguei aos Estados Unidos, o Brasil vivia um contexto acadêmico de celebração da promulgação do Estatuto da Cidade e a possibilidade real de que o PT ganhasse as eleições federais, o que aprofundou minha curiosidade sobre a utopia coletiva que estava nascendo no Brasil. Enquanto nenhum de meus professores estrangeiros demonstrava familiaridade com o processo de urbanização brasileiro, percebia em vários deles um interesse genuíno em entender o meu contexto. Na disciplina de “planejamento internacional” todos tiveram que ler “Pedagogia do Oprimido” de Paulo Freire, pois isto era parte da abordagem decolonial da professora, que questionava o modelo de desenvolvimento que eu sempre havia sido ensinada a almejar. Em um diálogo de corredor, fui solicitada a opinar sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre, porém foi durante uma disciplina de “Introdução à Teoria

do Planejamento”, lecionada pelo respeitado professor Lew Hopkins, que tive a oportunidade de dar uma aula sobre ZEIS em Fortaleza.

É claro que ninguém lá sabia o que era ZEIS, nem onde ficava Fortaleza! Cheguei a essa situação porque, ao sermos solicitados para apresentar um dos livros-referência em urbanismo contidos numa lista previamente formatada, pedi para sair da lista e apresentar algo que era referência no meu contexto local. Assim, pude expor o livro “Labirintos da Habitação Popular”, da professora de Ciências Sociais da UFC Elza Braga, que eu tinha levado na mala comigo. Naquele contexto americano de ascensão do ideário do “Novo Urbanismo”, quando o livro da Jane Jacobs era o mais disputado pelos meus colegas, eu sentia que a fórmula pronta de “adensar, fomentar uso misto, arborizar, substituir carros por pedestres”

não dava conta dos problemas estruturais das cidades cearenses que eu havia tentado decifrar. O professor aceitou a minha sugestão e, durante a apresentação do livro, a turma se mostrou bastante interessada.

Por algum fato relatado no livro, tive que explicar que o Estado brasileiro obrigava todo loteador a reservar uma porção mínima de 35% da gleba para área pública e ainda exigia que o loteador instalasse toda a infraestrutura básica. O professor comentou sobre como o Estado brasileiro tinha uma invejável capacidade regulatória. Se, por um lado, saí orgulhosa de ser brasileira, por outro lado, saí frustrada por não ter conseguido explicar que a facilidade de aprovação de tais dispositivos legais se devia exatamente à ausência de mecanismos eficientes de controle social da sua aplicação. Nem sei se entendia isso naquele momento! Outro aspecto que despertou muito interesse dos colegas foi a noção de limitar o potencial construtivo de um terreno em ZEIS para evitar usos do solo que atendessem aos interesses do mercado imobiliário. Hoje eu entendo que, numa sociedade capitalista como os EUA, eles provavelmente nunca tinham ouvido falar em combate à especulação imobiliária como um objetivo válido para políticas públicas, muito menos em fazer isto através da regulação da forma urbana. Assim, a proposta da ZEIS parecia meio maluca para eles... Enfim: me aprofundar nas potencialidades do Estatuto da Cidade a partir de fora do Brasil me despertou uma enorme vontade de voltar para o Brasil e contribuir para a efetivação dessas promessas.

Em 2003, prestei concurso para trabalhar no recém-criado Ministério das Cidades (MCID) em Brasília. Entre 2003 e 2006, vi uma política

pública de desenvolvimento urbano ser concebida e disseminada por todos os cantos do território brasileiro. O portal CAPACIDADES, produzido pela Secretaria Executiva do MCID, não apenas sistematizava e disseminava experiências promissoras, mas traduzia questões tradicionalmente “técnicas” para a linguagem do morador e da liderança comunitária de assentamento popular. Para minha surpresa, vi muitos líderes comunitários falarem nos diversos auditórios da Esplanada dos Ministérios com uma enorme propriedade sobre temas como zoneamento, venda de potencial construtivo e plano diretor. Testemunhei as Políticas Nacionais de Habitação, Saneamento e Mobilidade serem gestadas em conjunto com os mais diversos atores sociais. Destaco também algumas movimentações que vi em Brasília para o planejamento do Censo 2010, e a pesquisa específica sobre os assentamentos precários brasileiros. Afinal, como solucionar um suposto “problema” cujas características eram desconhecidas? Passar a conhecer o universo das favelas com dados objetivos era um primeiro passo para a solução, pois como dizia o professor Carlos Vainer num seminário sobre a política de cadastro municipal: não tem democracia sem informação.

No MCID fui alocada na Secretaria Nacional de Habitação, especificamente no subprograma de Desenvolvimento Institucional do programa Habitar-Brasil/BID. A tarefa era acompanhar a implementação das políticas urbanas e habitacionais nos municípios de Minas Gerais, Goiás e interior de São Paulo. Nas viagens aos municípios dava para perceber que as questões-chave do Estatuto da Cidade, como o uso da Regularização Fundiária como uma ferramenta de distribuição socioespacial, ainda não estavam

incorporadas pelos gestores urbanos municipais. Lembro-me de uma ocasião em que a equipe do gabinete do prefeito de um município pequeno na região rica do interior de São Paulo queria o nosso apoio para flexibilizar uma legislação municipal. A lei condicionava a autorização da ligação domiciliar de água pela companhia de abastecimento local à apresentação do habite-se da residência. Esse protocolo era um mecanismo eficiente de prevenir assentamentos informais porque não era economicamente viável o abastecimento individual por poços profundos na região. O que estava por trás do pedido de apoio para aboli-lo não era uma preocupação com eventuais famílias sem o serviço, pois isto não parecia existir na região. Os poucos dias que passei lá me deixaram a impressão de que aquilo que estava sendo demandado era um mecanismo paralelo de autorização de ocupações sem a anuência da institucionalidade vigente, sempre descrita como entrave.

A cooperação entre o Governo Federal e o BID para o programa Habitar Brasil (HBB) havia sido firmada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, e alguns dos técnicos do HBB não estavam familiarizados com o novo olhar sobre a questão urbana que a equipe do MCID montada por Olívio Dutra e Ermínia Maricato trazia. Estranhavam a forte presença de atores ligados a movimentos sociais. Eu me peguei em vários momentos explicando para esses colegas algumas questões que – a meu ver – estavam no coração da utopia do direito à cidade contida no Estatuto da Cidade, como a legitimidade dos assentamentos informais.

O olhar sobre a urbanização do Distrito Federal me ajudou a entender sob que condições a ilegalidade era legítima. Como Brasília tinha

uma estrutura urbana singular, fruto de uma capacidade de controle urbano ímpar, era preciso debruçar-se nos motivos pelos quais não havia ocupações de moradia nos arredores do Plano Piloto. E logo desconfie de que o motivo ambiental tinha a ver com a resposta, pois a linha da segregação espacial no DF coincide com o divisor de águas da bacia do Lago Paranoá. Diante disso, despertei interesse pela possibilidade de compatibilizar a proteção ambiental com a inclusão territorial, e desenvolvi esta questão no doutorado na UNB entre 2006 e 2009. Ao investigar a regulação da APA do Rio São Bartolomeu no DF, entendi como a pauta ambiental ainda passava completamente ao largo das questões sociais urbanas. Conduzi análises espaciais para entender o processo de urbanização dessa que foi a primeira APA do Brasil, cujo objetivo era proteger um manancial de abastecimento d’água a ser construído. Elas revelaram um processo paradoxal de expansão urbana irregular da elite. Parecia que a ninguém interessava a “ordem urbana”, pois a ocupação irregular de baixa renda servia como um ótimo subterfúgio para justificar a ocupação irregular de alta renda e vice-versa. Nos primeiros anos que o ordenamento territorial do DF saiu das mãos do governo federal e passou a ser competência local, uma nova cidade satélite foi construída na área reservada pelo zoneamento da APA para o espelho d’água do manancial. Uma medida claramente irregular que foi rapidamente regularizada: os planos diretores seguintes desistiram da proposta de construir o manancial e a APA sofreu o seu primeiro rezoneamento. Outros re-zoneamentos se sucederam sempre no sentido da flexibilização. O rápido adensamento da recém-instalada cidade de São Sebastião justificou a expansão das redes de

infraestrutura naquela direção, beneficiando os diversos condomínios irregulares de classe média e alta que estavam no caminho.

Estava diante de uma evidência de que não havia atalhos para o caminho da participação e da democratização, apontado pelo Estatuto da Cidade e arduamente defendido pela equipe inicial do Ministério das Cidades. Se o grupo social diretamente atingido pelas decisões de planejamento urbano não estiver envolvido com seu processo decisório, temos não apenas um problema de legitimidade, mas de eficácia, pois os objetivos pretendidos não serão alcançáveis. O caso estudado também demonstrou que a pauta ambiental pode ser uma grande aliada para o direito à moradia, pois aqueles grupos ambientalistas menos ligados às elites locais compreendiam mais facilmente a necessidade de uma institucionalidade clara e transparente no controle urbano.

Em 2009, voltei para Fortaleza para assumir o cargo de professora do então Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Ceará. O Plano Diretor Participativo de Fortaleza (PDPFor/2009), elaborado durante a primeira gestão municipal da petista Luizianne Lins, havia acabado de ser promulgado e me parecia algo com bastante potencial. Ao contrário do Distrito Federal, onde os vazios urbanos eram instrumentalizados por uma pauta ambiental elitizada e excludente, em Fortaleza a necessidade de fazer valer os princípios da função social da propriedade subutilizada parecia ter ganhado hegemonia para quem observava de fora. O PDPFor incluiu em seu zoneamento a delimitação de mais de 660 hectares de terra localizada em bairros nobres e bem servidos como ZEIS

do TIPO-3, as “ZEIS de vazio”, como ficaram localmente conhecidas.

Não conseguimos fazer valer o instrumento da ZEIS Vazio. Logo nos primeiros semestres em que lecionei a disciplina de “Projeto Urbanístico”, trabalhamos em um terreno classificado como ZEIS-3. O terreno possuía frente para a Avenida Paulino Rocha, no bairro do Castelão, o estádio de futebol que seria reformado para abrigar os jogos da Copa de 2014. Orientei propostas de um conjunto para reassentamento habitacional buscando escutar as demandas dos moradores da comunidade Cheguevara, que ocupava uma área pública com grandes comprometimentos ambientais no mesmo bairro. Ao longo do semestre, vimos o terreno da ZEIS-3 ser cercado de tapumes, e uma obra sem identificação foi erguida. Só descobrimos o que seria construído lá um tempo depois, quando, para nossa surpresa, os jornais locais noticiaram a instalação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e de Infraestrutura. Sim, esse era o órgão responsável por implementar o Plano Diretor, cujo Zoneamento eu havia considerado promissor. Sim, essa decisão havia sido tomada pelo mesmo grupo político, e pela mesma gestão urbana que desenvolveu e aprovou o PDPFor.

Eu pautava a potencialidade da ZEIS-3 nos diálogos com representantes do movimento de moradia que eu estava começando a conhecer. Entretanto, naquele momento, me parecia que eles estavam mais envolvidos com a defesa da segurança de posse de suas comunidades, e não estavam dispostos a apostar sua pouca energia disponível na luta por um terreno vazio e bem localizado para reassentamento. Visto a partir de Fortaleza no início da década de 2010, o

Ministério das Cidades parecia não atuar mais no apoio às pautas dos grupos mais vulneráveis, porém os materiais, cartilhas e estudos de caso disponíveis no portal CAPACIDADES eram muito úteis para esclarecer à população atingida que determinados projetos urbanos estatais iam de encontro às diretrizes da política urbana federal.

Com a escolha de Fortaleza como uma cidade-sede da Copa do Mundo, a face mais visível do *boom* imobiliário do início dos anos 2010, nem as “ZEIS de Ocupação” (ZEIS-01) foram respeitadas. As pressões por remoções de habitações precárias para dar lugar às obras e aos investimentos imobiliários ao seu redor ficaram mais evidentes. Somente a obra do VLT, por exemplo, propunha inicialmente a remoção de mais de 2.000 domicílios, sendo parte deles localizados em ZEIS 01. A comunidade do Lagamar, por exemplo, lutou muito para alterar os projetos de duas obras de mobilidade urbana que pressupunham a destruição das partes mais antigas da comunidade e de uma escola. Nos momentos de diálogo com o Poder Público lá dentro da comunidade, ouvi de representantes estatais que a missão deles não era resolver o problema dos moradores. Eles achavam que sua atitude de se desresponsabilizar pela solução das carências estruturais da comunidade ia, de alguma forma, ajudá-los na sua missão de “explicar” o projeto para os moradores. Sua pauta era muito clara: viabilizar as obras a tempo da Copa. Não conseguiram. As manifestações de 2013 e a iminência da realização dos jogos em 2014 ajudaram a criar espaços de diálogo para que concessões fossem feitas no sentido de atender às reivindicações dos moradores do Lagamar. Em especial, a sua demanda de não ficarem segregados entre uma linha de VLT murada e um canal poluído: a estação tinha que se abrir para a

comunidade, e novas passagens de nível tinham que ser construídas para os moradores poderem chegar ao outro lado da cidade.

Vi e fiz parte de uma história dinâmica de avanços/retrocessos e vice-versa em Fortaleza. Se algumas lideranças e/ou movimentos sociais antigos perderam o fôlego e foram cooptados, novos atores sociais apareceram de forma mais independente para pautar o interesse coletivo. O fato de que as ZEIS estavam delimitadas de forma precisa no território e de seus limites espaciais terem sido largamente disseminados entre os atores diretamente interessados ajudou muito a visibilizar suas demandas urbanas. Desde a Copa do Mundo, como resultado de várias manifestações políticas, participações em audiências públicas, protestos e denúncias, andamos algumas casas na implementação de nove ZEIS consideradas “prioritárias”. Para essas, foram desenvolvidos Planos Integrados de Regularização Fundiária (PIRFs) e eleitos os Conselhos Gestores paritários entre os moradores e as diversas secretarias do Poder Público municipal. Entre 2018 e 2020 contribuí com uma equipe da UFC contratada para elaborar três desses planos. Durante o desenvolvimento desse trabalho, ficou claro o pouco comprometimento de algumas secretarias municipais com as demandas territoriais dos moradores. É interessante notar que exatamente aquelas mais diretamente envolvidas com as obras e os investimentos urbanos são as que têm mais dificuldade em legitimar as demandas sociais. A terra urbanizada ainda é vista como mercadoria e não como bem público / comum / coletivo.

Entre 2001 e 2021, muita coisa mudou na discussão urbanística de Fortaleza e sua região de

influência. Pode-se afirmar que a criminalização / estigmatização dos assentamentos informais precários obteve um momentâneo processo de descriminalização no início desse período (como atesta o projeto Vila do Mar), porém transformou-se adotando novas formas, talvez mais perversas, e ainda pouco compreendidas. Ainda não fomos capazes de instalar um Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano paritário, e as decisões a respeito dos grandes investimentos urbanos ainda são bastantes opacas para a sociedade civil. Foram incluídos 678 hectares em novas Operações Urbanas Consorciadas e outros 3.700ha viraram Zonas Especiais de Dinamização Urbanística (mais de 10% da área total do município), o que indica que o objetivo do desenvolvimento econômico tem sido prioritário sobre o da inclusão urbana. Entre os atores hegemônicos, ainda persiste a noção de que a proximidade com casas que se assemelhem a uma favela é um elemento de desvalorização imobiliária indesejável em uma cidade turística.

No sentido de apontar caminhos para o futuro, posso dizer que essa trajetória trouxe algumas lições. Percebi que as técnicas de manipulação de dados geográficos podem ser um poderoso aliado para visibilizar pautas urbanas contra -hegemônicas quando incorporadas pelos atores sociais vulneráveis. Percebi também que é obrigação da minha geração desconstruir o falso dilema entre as questões urbana e ambiental. Além disso, me dei conta de que os mecanismos legais de responsabilização dos agentes estatais pelas suas omissões são importantes aliados. Talvez, porém, a grande lição – um tanto óbvia, como no conto de fadas “A Roupas Nova do Rei” – seja a de que a “flexibilização” vai sempre atender ao grupo político mais poderoso.





## 20 ANOS DO ESTATUTO DAS CIDADES

O Estatuto da Cidade criou uma série de instrumentos para que as cidades pudessem buscar o seu desenvolvimento, sendo um dos principais o Plano Diretor, que deve articular a implantação dos processos participativos nas cidades, a partir de instrumentos urbanísticos para o combate à especulação imobiliária nas cidades. Foi com essa referência que pautei toda uma luta junto às lideranças e aos movimentos sociais organizados na cidade de Fortaleza, na busca pela Reforma Urbana.

Militava no Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos (Cearah Periferia), onde travamos um grande desafio de capacitar lideranças comunitárias, agentes públicos, técnicos, parlamentares, assessores, estudantes, sindicalistas e até empresários, tudo em prol de conhecer os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade e as possibilidades de acesso à moradia digna.

Fortaleza, a quinta capital brasileira em população, crescia desordenadamente, com índices elevados de desigualdades sociais, com uma população residindo em mais de 600 núcleos de assentamentos precários, cortiços, ocupações em áreas verde e áreas públicas. Por outro lado, a cidade crescia com suas construções de alto padrão e os avanços do mercado imobiliário andavam em ritmo acelerado. Um dos esforços foi descentralizar as informações, levando para o maior número possível de pessoas o conhecimento, em uma linguagem mais pedagógica e acessível sobre os instrumentos contidos na nova lei nacional.



OLINDA MARIA MARQUES DOS SANTOS

Socióloga e Urbanista, com vasta experiência na área de Habitação e captação de recursos, como membro do Cearah Periferia, ganhou o prêmio das Nações Unidas em Melhores Práticas em Habitação de Interesse Social – HABITAT II, foi Secretária Municipal de Habitação de Fortaleza, Secretária Titular da Secretaria Regional III, Membro Titular Conselheira Nacional das Cidades - Pela Frente Nacional dos Prefeitos, atuou por vários anos na assessoria aos movimentos de habitação.

Chegamos a realizar mais de 200 cursos populares com a seguinte temática: “O que é o Estatuto da Cidade e para que serve o Plano Diretor”. Realizamos capacitações em massa com os moradores, formando lideranças no intuito de despertar o desejo de conhecer a cidade onde moram, e refletir sobre qual era a cidade que desejavam à luz da “lei fantástica”. As capacitações movimentavam o cotidiano das comunidades, as oficinas eram realizadas em sedes de associações comunitárias, em salões paroquiais, nas quadras das escolas, onde houvesse um núcleo comunitário nos bairros. Nossa equipe formada por técnicos, estudantes dos cursos de Direito, Arquitetura, Geografia, Sociologia e as lideranças dos movimentos ligados à Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza e da Cearah Periferia estavam lá, em dias de semana à noite, aos sábados e domingos, sempre de forma didática para acessibilidade e entendimento de todos.

Nesse contexto adverso, onde disseminar a informação em massa para uma população tão carente de serviços públicos, o conhecimento e a informação chegavam como uma luva nas comunidades. Discutir a produção do espaço na cidade, nos bairros, bem como o modelo hegemônico do território determinado pelas relações políticas à época não era nada fácil, diante das condições de moradia da comunidade marcadas pela falta de transporte e equipamentos públicos, ausência de áreas livres e verdes, carência de canais de participação da sociedade e de formas de diálogo com os governantes, ou seja, o que levávamos era tudo novidade para alguns e, para outros, quase impossível de acreditar que um dia fosse possível vivenciar em Fortaleza. Esse burburinho nos bairros foi chegando aos poucos na mídia e era o que queríamos: chamar a atenção de uma agenda política.

E foi com esse espírito de prover a informação que fomos para o embate nas rodadas da primeira revisão do Plano Diretor de Fortaleza com formato “Participativo”. Nesse momento, já na esfera municipal, nosso esforço era cada vez maior, porque geralmente os técnicos municipais não são antenados com as legislações novas e não tinham empatia com os movimentos populares, mas chegávamos com os princípios, a canalização do conhecimento adquirido e a concretização na nova lei do Plano Diretor, marcando, com certeza, um dos maiores desafios.

Depois de mais de oito meses de embate e enfrentamentos com os diversos segmentos da sociedade local, o novo Plano Diretor foi aprovado na Câmara de Vereadores com algumas alterações e inclusões de alguns instrumentos do Estatuto da Cidade – não como o desejado, mas com o que foi possível.

Com grande esforço de romper e reconhecer a centralidade do ordenamento territorial de Fortaleza nas políticas públicas e, principalmente, minimizando os processos de produção informal do espaço que, historicamente, foi produzido de maneira desarticulada entre as políticas na cidade, o Plano Diretor foi incorporado à Política de Habitação num novo paradigma, afirmando a Habitação de Interesse Social para famílias de baixa renda, incluindo conceitos como a Regularização Fundiária e a realização de conferências temáticas para escolhas de conselheiros deliberativos nas temáticas setoriais.

Nessa caminhada em busca de concretizar uma política ousada sob a luz da lei nacional, participamos ativamente do maior Programa Habitacional do Município de Fortaleza nos últimos 20 anos e, neste desafio, ficou evidente

que não se pode mudar a política urbana sem conscientizar aqueles que precisariam estar diretamente envolvidos com essas mudanças, conhecendo o arcabouço legal, sendo necessário adaptar ou criar novas leis, para dar funcionalidade a esta política.

Com a criação do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e o Plano Local de Regularização Fundiária, em 12 anos, marcados por dois modelos de gestão distintas, foram entregues mais de 32 mil unidades habitacionais sob a nossa gestão, evidentemente com a colaboração de muitos técnicos, movimentos sociais e gestores comprometidos com o desenvolvimento da cidade. Foram mais de 15 mil famílias com seus lotes regularizados e mais de 32 mil famílias em processo de regularização de suas unidades habitacionais. Um fato, porém, tem-se a considerar: isso só se tornou possível porque, mesmo com o esforço local, houve o pacto federativo estabelecido entre os entes municipal, estadual e federal, do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva e, sucessivamente, da ex-presidente Dilma Rousseff, que através do Ministério das Cidades orientou e disponibilizou o acesso aos recursos, ainda que escassos, aos programas existentes. Localmente, executamos todos os que foram possíveis de acessar e não medimos esforços para obter os resultados, citando aqui o Programa de Aceleração do Crescimento, Minha Casa Minha Vida, Papel Passado, dentre outros.

Contudo, no pós-*impeachment* da presidente Dilma, em 2016, tudo ficou radicalmente difícil e os desmontes se evidenciaram. Aquilo que pouco conseguimos implantar até hoje está inacabado e sem perspectivas em curto prazo para finalizar. Portanto, foi mais fácil sua extinção

nesse governo neoliberal e, por sua vez, não basta apenas ter a possibilidade de consolidar uma política se não tiver o compromisso maior dos gestores dentro de um pacto federativo.

Em nível local, só uma grande mudança de paradigma para reinventar as lutas urbanas e, mais do que nunca, o Estatuto da Cidade deve ser o norte. É preciso acender a chama da motivação dos movimentos, após tanto desânimo.

A crise sanitária se evidencia mais nas cidades com a crise da produção dos espaços urbanos e a escassez dos recursos para moradia, logo hoje, nestes tempos em que ficar em casa tem sido a maneira mais eficaz de combater a Covid-19. Evidenciando de frente o caos e a desordem urbana, esta pandemia magnifica as tensões das relações com a comunidade local e até mundial e nos coloca diante do espelho que nos revela uma cidade atravessada por muitos conflitos e paralisada nas políticas setoriais. Falar em lutas urbanas e em moradia popular é mais que urgente e deixa exposta a importância de priorizarmos os eixos do Estatuto da Cidade, dentro de uma política que possa vir a ser novamente integrada ao desenvolvimento urbano. Dessa forma, ainda poderemos vir a ter um novo fôlego para aquecer e motivar as lutas urbanas, sendo mais que urgentes os debates em prol da revolução, por um pacto de interesse coletivo.

Realimentar os estudos sobre os impactos do Estatuto da Cidade na vida da população, em particular a partir da experiência em Fortaleza, ora como militante da reforma urbana, ora como gestora pública, requer o debate desta lei, implica replantar as bases para o bom desenvolvimento das políticas públicas em todas as áreas de interesse nas cidades, tais como: saúde, educação,

saneamento, habitação, mobilidade, juventude, dentre outras, porque realça o bem-estar da população.

O que apreendemos dessa nova lei foi mais do que garantir os direitos essenciais à vida, à liberdade e à igualdade, que são vivenciadas nos municípios, seja em Fortaleza, seja em qualquer cidade. Salve a Lei n.º 10.257/2001! Salve o Estatuto da Cidade! Outro mundo ainda é possível e necessário!

## DIREITO À CIDADE – QUAL CIDADE?

Acho que, neste curto ensaio, me é permitido fugir um pouco dos cânones acadêmicos. Penso até ser necessário. Não dá para pensar livremente tendo de seguir tantas regras. Elas disciplinam e padronizam, ajudando no bom entendimento do texto, mas, às vezes, também limitam. Então, não irei utilizar qualquer referência bibliográfica, evidências de pesquisa rigorosamente realizada ou qualquer outro tipo de sistematização acadêmica. Em vez disso, vou seguir o trajeto de casa, já automatizado na minha cabeça de tal forma que, às vezes, querendo ir para outro lugar, distraidamente, volto para casa. Eu explico na sequência, ou nem isto, pois o texto é autoexplicativo, mas antes me deixem contar uma curiosidade.

Recentemente, resolvi adquirir uma cachorrinha *bulldog* inglesa – Missy – como presente de aniversário para a minha esposa. Há muito falávamos em ter um cachorrinho. Em nossas infâncias, ambos tivemos. Com 60 anos hoje, volto aos meus 20 anos quando tive um cão da mesma raça. Lembro-me dele – Bristol – com muito carinho. Tivemos muitos outros cães quando eu crescia no Bairro Novo, em Olinda. Meu pai gostava muito: *boxer*, *cocker spaniel*, *pinscher*, *pug*, *dog* alemão. Aos 94, ele ainda vive bem e com saúde e hoje tem um *pug*. Pensei que o *bulldog* inglês se adaptaria bem no apartamento em que resido. Não queria um cão tão grande, muito menos um muito pequeno. E penso que acertei, ou acertamos, eu e minha companheira. Um cão de porte médio, mesmo uma filhota – ela, no momento em que finalizo este texto, tem



MÁRCIO MORAES VALENÇA

Márcio Moraes Valença. Arquiteto pela UFPE; doutor pela University of Sussex; professor do PPGAU e PPEUR da Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN; pesquisador PQ-1B do CNPq.

exatamente seis meses e 16,2 kg – necessita de movimento. Não pode ficar enclausurada, dentro de casa. Nós descemos com ela duas ou três vezes ao dia para um passeio na rua. Moro no mesmo apartamento há oito anos e nunca havia saído à rua a pé... Nunca havia sequer atravessado a rua em frente ao meu prédio.

Quando era criança, eu não parava. Conhecia cada buracinho de Olinda. Transitava para lá e para cá por diversos motivos: “vá ali comprar meio quilo de feijão na venda de seu fulano”, minha mãe dizia, ou comprar pão, ou ir à feira da esquina comprar tomates nos dias de domingo; ou ir à costureira. Saía com os vizinhos e amigos de rua para brincar, jogar bola e jogar conversa fora; ou ia fazer trabalho em grupo, da escola, na casa de colegas. Corria livre, às vezes, na minha Caloi azul, às vezes, a pé. Nos dias de semana, após o dever de casa, andava oito quarteirões até o ponto de ônibus mais próximo (na “avenida”!) para, de lá, ir até o centro do Recife, na Rua do Riachuelo, onde parava o ônibus (da “Nápoles”) que vinha de Olinda – de onde, às terças e quintas-feiras, andava até o Colégio Marista ali perto para o

treino de basquete e onde, às segundas, quartas e sextas-feiras, pegava outro ônibus (o elétrico) para ir ao treino de basquete no Sport Club do Recife, o Leão da Ilha do Retiro. Eu descia no Clube Internacional e andava até o Sport, a talvez um quilômetro de distância. Indo a outro destino qualquer, era necessário primeiro chegar à Riachuelo. Na época, era onde ficava o terminal dos ônibus cuja origem era Olinda.

Da Riachuelo, andava até às ruas dos bairros Santo Antônio e São José para, a pedido de minha mãe, fazer compras de artigos especializados que só eram vendidos nas lojas tradicionais do Centro. Poderia pegar outro ônibus, mas preferia andar. Na Rua da Praia, próximo ao Mercado de São José, havia cordoaria, material para jardim, pesca, ferramentas, etc. Nas ruas próximas ao Pátio de São Pedro, havia casas de aviamento. “Vá lá e compre um ‘fê-chê-clé’ branco com 12 centímetros” ou botões ou linha ou agulha. Às vezes, não ia tão longe, resolvia o que tinha de resolver na Rua Nova ou na Imperatriz, onde se compravam sapatos, roupas, tecidos e correlatos. Eu estudava no Colégio Marista, situado no

coração da cidade, na Conde da Boa Vista, ali pertinho da Riachuelo. Estudava pela manhã. Depois da aula, voltava para casa – em Olinda – para almoçar e fazer o dever de casa e, mais tarde, frequentar meus treinos de basquete. Meu pai ia me buscar após os treinos, tanto no Marista quanto no Sport. Naquele tempo era assim: havia os jogos escolares, em que você jogava pela sua escola, e havia os jogos estaduais, em que você jogava pelo seu clube. O Marista era o centro do mundo para mim, era o centro do meu mundo. Em suma, por volta dos meus 10 anos, filho da classe média – tanto meu pai como minha mãe são médicos –, já me aventurava nas ruas de Olinda e de lá para as do Recife, sem restrição ou medos. Eram outros tempos!

Missy me trouxe de volta para o universo da rua. Ela me trouxe de volta para vários outros universos, que não vou poder revelar aqui por falta de páginas. Há dezenas de *petshops* hoje, em Natal, onde moro há 27 anos. Não lembro se havia um quando aqui cheguei. Acho que acontece o mesmo com outras cidades. Há hoje mais *petshops* do que padarias; só não há, talvez, mais do que as farmácias. Só na rua que cruza a primeira esquina de meu prédio, a uns 500 metros de distância, há dois hospitais veterinários, abertos 24h. Quando eu era criança, todo mundo tinha um ou mais cachorros em casa, além de gatos, cágados, periquitos, canários, papagaios, araras, passarinhos diversos, peixinhos e até macacos. Muitos criavam cães de raças diversas, cada um com o seu gosto. Na época, havia muito pequinês, *doberman*, *rottweiler*, *dálmata*, *collie*, pastor alemão, miniatura *pinscher*, *schnauzer*, *yorkshire*, *dachshund* e *poodle*; mas predominavam os mestiços e os vira-latas. Os cães eram criados nos quintais ou, se pequenos,

dentro de casa. Raramente se ia passear nas ruas com eles. As ruas eram o domínio dos cachorros de rua, vira-latas sem donos, cujo nome genérico, no meu bairro, era “xola” ou “xolinha”, a depender do tamanho. Criar cachorro também segue moda, eu acho. Hoje, ando por aí e vejo muitos *shih-tzu*, *bulldog* francês, lulu da Pomerânia, labrador, *husky* siberiano. Vejo ainda, como antes, *poodles* e *pugs*. Desapareceram os pastores alemães, tão comuns na minha infância. E raramente vejo hoje um fila brasileiro. Vejo muitos *pitbulls*, em suas diversas variedades, e raças das quais nunca havia ouvido falar.

Não vou aqui falar de cães e outros *pets* abandonados. Não quero ficar triste nem que ninguém fique. Quero que este texto seja ameno. Basta já o seu tema central – o direito à cidade –, que nos joga contra a parede todos os dias. Basta já esse governo desastroso. Basta essa pandemia. Tantas mortes! Basta o noticiário sobre o genocídio de Jacarezinho, que irá permanecer em nossas memórias até que aconteça algo pior neste País sem dó. Basta de tanta miséria. Vou falar mais de Missy. Ela vai me guiar neste texto, com sua alegria destemida, cheirando o chão, dando-se a qualquer passante, pessoa ou cão, ignorando gatos e outros animais, ameaçando correr atrás dos automóveis e motocicletas. Espírito livre, espírito de vira-latas! Ela parece saber para onde ir. Parece saber o que quer.

Como já dito, desço (ou minha companheira desce ou descemos juntos) com ela para caminhar todos os dias, de manhã, por volta das 5h30, quando assistimos à chegada (e partida) de vigias, porteiros, diaristas e profissionais diversos da madrugada. Os ônibus passam em disparada, com seu barulho ensurdecedor. Por volta das 17h, descemos mais uma vez para nova caminhada.

Escurece cedo, em Natal, antes das 18h. Por isso, por segurança, evitamos descer mais tarde. As primeiras vezes que saímos, após Missy completar a série de vacinas fundamentais, foram um choque e, até hoje, quatro meses após a sua chegada, ainda me surpreendo com minha irritação e meu inconformismo. Não que eu não tivesse o conhecimento e a consciência do que vou dizer em seguida; é que eu não tinha a experiência.

Eu moro num bairro de classe média ou classe média alta. As fotos que irei apresentar em seguida são de 2017 (FIGURAS 1 a 6), tiradas no mês de fevereiro, durante o verão. Poderia ter tirado novas, agora, em 2021, mas tive preguiça; não do trabalho que dá, mas de ver que tudo se encontra do jeito em que estava e que pode até ter piorado. O descuido em Natal é sintomático de uma elite atrasada que desfila em automóveis tão caros quanto um bom apartamento e que se orgulha de sua distinção. É impossível andar a pé nesta cidade, mas o povão anda. Anda porque tem de andar. Em 2017, fui convidado a falar na Câmara Municipal num fórum sobre o futuro da cidade – eu que sempre me escondi dentro da universidade, que me preservei como acadêmico e que só olho para o que está fora como objeto de

pesquisa. Insistiram, porém, e eu fui, mas eu ia lá falar o quê? Aí tive a ideia de sair percorrendo a cidade, não a cidade toda, mas a cidade que eu próprio usufruo, as ruas que percorro quase que diariamente, a cidade “classe média”, que aqui muito se confunde com a cidade “classe alta”. Eu frequento os mesmos lugares – ou quase todos – que os ricos frequentam, embora não more nos mesmos apartamentos milionários. Compartilhamos a mesma cidade; vamos aos mesmos supermercados, *shoppings*, hospitais e restaurantes, e nossos filhos estudam nas mesmas escolas.

Então vejamos o que observei em 2017 (e que continua da mesma forma, ou pior, ainda hoje). Vivemos numa cidade cercada de muros por todos os lados. Os muros em Natal se estendem por quilômetros. Os muros têm, em geral, mais de dois metros de altura e são complementados por todo tipo de aparato de segurança: pregos, cacos de vidro, arame farpado, serpentina, fio elétrico, câmeras. Os muros, mesmo os institucionais e públicos, emprestam à cidade, junto a outros atributos, parte de sua aridez característica e, logicamente, a sensação de insegurança e de desconforto para quem anda nas ruas. A cidade é impermeável à passagem, à visão, ao som e



Figura 1 - Os muros

Fonte: fotos do autor.

à circulação do ar. Se algo acontecer a quem caminha, não há como pedir socorro ou ajuda. Você não vê ou ouve ninguém; ninguém o vê ou ouve. Além disso, muitos muros são maltratados, sujos, inacabados, com portões quebrados, enferrujados. A cidade, já quente, torna-se insuportável na proximidade de um muro em que incide o sol.

No entanto, os muros não são nada comparados às calçadas. Essas são sofríveis, com todos os formatos, larguras, pisos, cores. Quase todas são malcuidadas, sem conservação, mesmo as



Figura 2 - As calçadas

Fonte: fotos do autor.

das melhores casas e instituições, apresentando buracos e outros obstáculos, como postes mal localizados e cestas de ferro, cada uma de um jeito, suspensas para colocação de lixo, além de muita sujeira. Muitas calçadas nem mesmo foram construídas e permanecem com piso de terra. Andar nas calçadas exige redobrada atenção. É coisa para escalador profissional. Cada uma é construída e mantida pelo proprietário do lote, de seu jeito, sendo o mais comum que o piso de uma calçada não tenha continuidade com o da próxima, havendo inclusive batentes

de diversas alturas entre elas. A prefeitura da cidade, entretanto, aprovou uma legislação de acessibilidade, depois revisada, que obriga o proprietário, no momento de construção ou reforma da calçada, cercá-la de faixas de piso tátil com textura e cor diferenciada, quase sempre o amarelo. A cidade é toda “pintada” de faixas amarelas, sendo que há em uma, mas não em outra calçada. Sem continuidade, não há, portanto, sentido – de nada servem.

A cidade é mal-acabada e malcuidada, e a gente termina se acostumando com isto. A gente vê e desvê, como diria China Miéville, em *A cidade e a cidade*. Não há uma só rua em que haja meio-fio aprumado na cidade. Em todas as ruas, há detalhes quebrados, asfalto malfeito, calçamento irregular e desnivelado, meio-fio derrubado, calçadas faltando, postes inclinados e desalinhados, fios soltos, construções malfeitas, mato, lixo, muito lixo, e ENTULHOS.

Os automóveis circulam soberanos. Fazer o quê? Por todo lado, há estacionamentos improvisados



Figura 3 - Cidade malcuidada e mal-acabada

Fonte: fotos do autor.



Figura 4- Automóveis, estacionamentos nas alamedas e rampas de acesso

Fonte: fotos do autor.

e acessos para carros. As largas alamedas das ruas tradicionais da cidade estão hoje, em muito, tomadas por estacionamentos. Nas calçadas, são improvisadas rampas para dar acesso aos automóveis por toda a extensão do terreno de casas que foram convertidas para comércio e outros usos não residenciais. As pessoas precisam se desviar dos carros, não o contrário. Como tantas outras cidades no País, Natal é muito hostil ao pedestre.

Para agravar ainda mais a situação das alamedas e de outros espaços públicos, há centenas de pequenas estruturas, geralmente metálicas,

como as antigas bancas de jornal (localmente chamadas de cigarreiras), que são utilizadas como frutarias, lanchonetes, bares e similares. Alguns pequenos comerciantes ocupam, assim, espaços públicos. Muitos também se apropriam das alamedas, das praças e de outros espaços em frente ou na proximidade de suas casas para cultivar plantas ou criar espaços ajardinados para seu uso exclusivo. Há jardins improvisados nas calçadas. Há calçadas que servem de estacionamento e de espaço para bares. Algumas empresas e mesmo edifícios residenciais (como o que eu moro) adotam, formal ou informalmente, trechos de alamedas em frente à propriedade para

ajardinamento, tornando a via pública desigual, com e sem jardins, com jardins descontínuos, etc. Cada nova intervenção nas alamedas (para conversão em estacionamento, alargamento de ruas e avenidas, instalação de cigarreiras) diminui a área arborizada e verde da cidade e deixa Natal mais árida do que já foi.

Quase não há árvores nas calçadas da cidade. As autoridades plantam, mas não cuidam; muitos moradores não gostam. A árvore em frente de casa, para muitos, é um inconveniente: suja a calçada com folhas; serve para moleques nela subirem e olharem para dentro de casa sobre os

muros altos, e para o vizinho se aproveitar da “sua” sombra para estacionar. É uma tristeza. Que bom que Natal usufrui de toda a extensão do Parque das Dunas, um dos maiores parques naturais urbanos do País! E a cidade toda é abençoada com uma brisa que vem do mar. Até há, na cidade, muitos espaços destinados a praças, mas quase todas elas estão abandonadas, sem uso. Os formigueiros tomaram conta, com a pouca utilização. Perto de casa, onde ando com Missy, há uma pracinha onde costumava ver muitos moradores de rua passarem a noite... O entorno da pracinha, no entanto, é ocupado



Figura 5 - Lixo, entulhos e mato  
Fonte: fotos do autor.



Figura 6 - Cigarreiras, bares e outras ocupações em alamedas e calçadas  
Fonte: fotos do autor.

por escolas da elite: de inglês, escola bilíngue canadense, escola infantil, academia, academia de dança, escola de música, etc. Também fica próxima de instituições públicas, como o TRE, de escritórios de advocacia, de outros negócios e residências. Os moradores de rua não são mais vistos na praça nem nas proximidades.

A cidade é também cheia de estruturas de concreto – mais de 80 – de edifícios inacabados há anos ou décadas, que permanecem na paisagem como fantasmas. À noite, a cidade tem sérios problemas de iluminação, com lâmpadas queimadas ou faltando. Por tudo o que já foi dito,

Natal tem se tornado, cada vez mais, uma cidade feia. Haverá quem diga que digo tudo isso por falta de amor à cidade, porque nasci noutra lugar, mas o lugar em que nasci e cresci – Recife-Olinda – sofre dos mesmos males: é igualzinho ou pior.

Neste texto tão livre, falei de ruas de Natal que pertencem ao universo da classe média. Não mostrei as ruas onde residem os mais pobres, mas as conheço bem. Acreditem: se as ruas dos mais ricos já são tão carentes de infraestrutura e cuidado, imaginem as dos mais pobres. Eu tenho como costume, havendo disponibilidade de tempo, ao chegar a uma cidade distante e

desconhecida, em especial no exterior, em países mais ou menos ricos, pegar algum ônibus (ou trem ou metrô) e seguir até a sua parada final para observar a mudança da paisagem entre a parte mais central e a mais distante da cidade. Fiz isso em muitas cidades, como Lisboa, Porto, Vancouver, Londres, Nova York, Chicago, Liverpool, Paris, Buenos Aires, Kuala Lumpur, Berlim, Hong Kong, Copenhagen, Barcelona, Bilbao, etc. Há, é certo, desigualdades em todas

essas cidades; no entanto, há também uma contínua infraestrutura e serviços urbanos. Os mais pobres sofrem pelo desemprego e pela falta de renda, mas têm ao seu dispor infraestruturas e serviços urbanos gerais.

Para não dizerem que não me dei ao trabalho nem de tirar uma fotozinha nova para este texto, aqui vão as fotos (FIGURA 7) que tirei em um dos meus passeios recentes com Missy. São os pisos



Figura 7- Painel com pisos das calçadas

Fonte: fotos do autor.

das calçadas por onde caminhamos e dos pontos das ruas que atravessamos.

Quando vim morar em Natal, em 1994, a cidade era linda, aberta, espaçosa, limpa e segura. Eu costumava dizer, brincando, que era possível ir à padaria e deixar o carro ligado com os filhos dentro. O Estatuto da Cidade veio logo depois. Não deve ter sido assim com todas as outras cidades, mas penso que aqui tudo piorou. A gente pode pensar: poderia ter sido pior sem o Estatuto. Eu, no entanto, penso que falta alguma coisa; ou melhor, faltam muitas coisas. Passei a vida estudando as questões e os problemas urbanos e me frustra reconhecer que não sei explicar por que a cidade piorou nesse período. Penso que, em alguma medida, falta um bom urbanismo... Se o pouco que for feito for feito com cuidado e qualidade, já será um ganho. Eu sou arquiteto de formação. Por muito tempo, releguei a profissão ao segundo plano; pensava que era unicamente elitista. Erro crasso! Ninguém muda cidade alguma apenas com arquitetura e urbanismo; se outras condições mais críticas que garantem o bem-estar cotidiano das pessoas – como emprego e renda – não mudarem antes ou durante, intervenções urbanísticas pouco valerão para promover o bem comum ou a justiça social na cidade. Provavelmente, tais intervenções servirão a processos gentrificadores, ditados pelo mercado imobiliário. Sem uma boa arquitetura e um bom urbanismo, porém, também não é possível mudar a cidade. Não é possível ter bons e agradáveis espaços públicos, em que predomine a convivência das pessoas. Descobri que conviver é muito fácil. Ando com Missy nas ruas e já conheço várias outras pessoas que, como eu, passeiam com os seus cães. Conheço quase todos os cães pelo nome; conheço até alguns de seus

donos e donas pelo nome. Não precisa muito para as pessoas interagirem; basta algo que seja de interesse comum para que se inicie uma conversa, um bom dia, uma boa tarde, um como vai.

Direito à cidade? Tem a ver com alguma medida de empoderamento que devem ter todos os cidadãos na determinação dos destinos da cidade. Dessa forma, se a cidade é um bem comum, perguntar quem tem direito à cidade não faria sentido. Todas as pessoas têm esse direito, como têm também as suas responsabilidades. Há duas maneiras de lidar com a questão da desigualdade e da justiça social e como estas se manifestam na cidade: uma delas é fazer da cidade o lócus e a arena de algum tipo de sociedade igualitária. Enquanto isso não vem, o que é possível fazer é dotar toda a cidade com as infraestruturas e os serviços essenciais para que todas as pessoas possam dela usufruir *sem quebrar o pé*. Um problema a menos!

Eu havia prometido a mim mesmo que encerraria este texto quando escrevesse a palavra Missy dez vezes. Essa última foi a oitava. Então, Missy, Missy!

## 20 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE: OS CAMINHOS PERCORRIDOS

O Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257/01, veio regulamentar um conjunto de instrumentos previsto no Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988, disponibilizar outros instrumentos jurídicos e urbanísticos, como também trazer regramentos para a política urbana a ser implementada pelos municípios brasileiros.

O Estatuto da Cidade foi fruto de uma longa luta que antecedeu o processo constituinte de 1988 e se propõe a minorar os graves problemas presentes em nossas cidades, problemas que decorreram do rápido processo de urbanização vivenciado nas décadas de 1970/1980, da falta de políticas públicas universais e redistributivas e da impressionante concentração de renda que geraram cidades extremamente desiguais e excludentes.

Grande foi a expectativa de que a implementação dos vários instrumentos jurídicos e urbanísticos disponibilizados no Estatuto da Cidade tivesse o condão de contribuir para a melhor redistribuição dos ônus e bônus do processo de urbanização, promovesse a recuperação da mais valia urbana e, assim, minorasse os problemas vividos nas cidades brasileiras. Longe de minorar tais problemas, o que temos presenciado é o agravamento dessa realidade e a aplicação distorcida de vários dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade. Tal distorção tem contribuído para o agravamento das condições de vida de parcela significativa de nossa população urbana.

O grande objetivo do Estatuto da Cidade é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (artigo 2.o) visando a



FERNANDA CAROLINA COSTA

Doutoranda e mestra em planejamento urbano e regional pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da Universidade Federal de Pernambuco, especialista em planejamento e uso do solo urbano pelo IPPUR/UFRJ e vice-diretora do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU

diminuir as desigualdades abissais presentes nas cidades brasileiras.

Segundo a lei, as funções sociais da cidade e da propriedade urbana serão plenamente alcançadas através da observância de diretrizes como: a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; a gestão democrática; a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, **em atendimento ao interesse social**; planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; adoção de padrões de produção e consumo de bens e

serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do município e do território sob sua área de influência; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (artigo 2º da Lei n.º 10.257/01).

O Plano Diretor, obrigatório para cidades: com mais de 20 mil habitantes; municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde também se tencione a utilização de instrumentos previstos no § 4º, art. 182 da CF; municípios que integram áreas de interesse turístico ou que estejam em área de influência de



empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional ou ainda que estejam incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. É o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (§ 1.º, art. 182 da CF e art. 41 da Lei n.º 10.257/01). Ele deve integrar o processo de planejamento municipal, sendo obrigatório que as peças do ciclo orçamentário incorporem as diretrizes e as prioridades nele contidas. O Plano Diretor foi apresentado tanto pelo Capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988 como pelo Estatuto da Cidade como um instrumento estratégico para o alcance de cidades mais justas e democráticas. Sua elaboração ou revisão, que deve ocorrer num processo obrigatoriamente participativo, em que todos os atores atuem de forma clara, transparente e com igualdade de condições nas disputas pelas prioridades e pelos regramentos nele definidos, possibilitaria a construção de um pacto a ser mediado pelo poder público municipal que contribuiria para diminuir a exclusão e garantir mais direito à cidade para todos.

Dessa forma, o plano diretor foi encarado por vários movimentos e atores sociais como um pacto decorrente da participação ampla da sociedade, o que possibilitaria a mediação dos vários interesses presentes nas cidades. Nos processos de elaboração ou revisão dos Planos Diretores seria possível a construção coletiva de uma cidade racional, eficiente, inclusiva, segura, acessível, qualificada e que respeitasse suas identidades a partir de sua realidade concreta. Tal expectativa norteou, de forma significativa, a elaboração da “primeira leva” de planos diretores pós-aprovação do Estatuto da Cidade. Planos Diretores elaborados entre os anos de 2006 e 2010 tinham essa influência.

Decorridos 20 anos da aprovação do Estatuto da Cidade, momento que coincide com a revisão de muitos dos Planos Diretores da “primeira leva”, o que temos presenciado é uma grande disputa entre duas visões distintas de cidade: **Cidade como bem comum X Cidade como negócio**. Essas visões distintas têm como pano de fundo a radicalização do neoliberalismo, em que tem prevalecido uma visão financeirizada da cidade, tudo isso numa conjuntura nacional marcada por ataques à democracia, desmonte do estado e desregulação de políticas públicas.

Um bom exemplo dessa desregulação é a Lei da Liberdade Econômica - Lei Federal n.º 13.874/2019, decorrente da Medida Provisória n.º 881/2019, que busca promover um “liberou geral” ao estabelecer que, para atividades definidas como de baixo impacto, desnecessário se faz a observância da legislação urbanística e ambiental, bem como os respectivos licenciamentos. Ela propõe claramente a privatização das atividades urbanísticas desenvolvidas pelos municípios. Tal intenção fica ainda mais evidente com a edição da Resolução CGSIM n.º 64, recentemente revogada, em função da sua flagrante ilegalidade.

Os planos diretores recentemente revistos têm sofrido grande influência dessa conjuntura. A lógica que tem norteado essas revisões está calcada na busca da dinamização econômica a qualquer custo, importando na ampliação de perímetros urbanos, no acréscimo generoso de parâmetros urbanísticos 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 planos diretores dessa “segunda leva” têm o poder de ampliar a exclusão social e ambiental,

como também de comprometer as identidades locais. Faixas dos territórios municipais com características especiais e que necessitam de proteção e resguardo têm passado a ser tratadas como áreas a serem dinamizadas. Muitos dos zoneamentos e parâmetros urbanísticos propostos não buscam regular o desenvolvimento municipal, mas tão somente criar condições para uma ultratutilização dos terrenos, numa prática clara de especulação.

Muitas têm sido as denúncias de processos participativos teatralizados e pró-forma. Tudo para dar legitimidade a processos de revisão que não incorporam as propostas dos setores populares, desconsideram as especificidades locais e liberam áreas protegidas e especiais para a livre atuação do mercado imobiliário. Os planos diretores decorrentes desse processo têm desvirtuado instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, cujo objetivo seria a indução do desenvolvimento e a recuperação da mais valia urbana. Instrumentos como a outorga onerosa do direito de construir têm sido propostos e utilizados como forma de ampliar parâmetros urbanísticos e flexibilizar regras de ocupação do solo.

Nessa conjuntura de desmonte da política urbana, que acontece tanto na esfera nacional como na esfera local, o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU, que é uma associação civil, com atuação nacional desde 2005, reunindo mais de 300 profissionais em mais de 20 estados da federação, tem adotado a estratégia de incidir em processos nacionais e locais. Assim, tem desenvolvido um importante papel como produtor de conhecimento e animador do debate através do posicionamento claro em defesa da Democracia e do Direito Urbanístico, com base na reivindicação do direito à cidade e à moradia. O conjunto de ações desenvolvidas pelo IBDU – elaboração de

notas técnicas, análise de iniciativas legislativas e governamentais, realização de seminário, participação em processos de revisão de planos diretores e legislações urbanísticas, promoção de ciclos de debates e cursos de formação – tem contribuído para a articulação e a implementação de iniciativas de resistência e a construção de análises críticas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei n.º 10.257/01**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm) Acesso em: 04 jun. 2021.

BRASIL. **Lei n.º 13.874/2019**. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis n.ºs 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada n.º 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei n.º 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei n.º 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm) Acesso em: 04 jun. 2021.

IBDU. **Nota Técnica sobre a Medida Provisória n.º 881/2019**. Disponível em: <https://ibdu.org.br/notas/nota-tecnica-sobre-a-mp-881-2019>. Acesso em: 06 jun. 2021.

IBDU. **Nota Técnica Contra a Resolução CGSIM n.º 64 de 11 de dezembro de 2020**. Disponível em: <https://wp.ibdu.org.br/tag/nota-tecnica/#:~:text=Trata%2Dse%20de%20ato%20administrativo,licenciamento%20urban%C3%ADstico%20nas%20cidades%20brasileiras>. Acesso em: 04 fev. 2021.

## O ESTATUTO DA CIDADE, AS “BOIADAS URBANÍSTICAS” E A ZEIS COMO A BOLA DA VEZ

Como militante da Reforma Urbana e com uma trajetória profissional de atuação relacionada às políticas de desenvolvimento urbano e habitacionais desde os anos 1990, por vezes me surpreendo com algumas análises críticas sobre o Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, considerando sua aplicação e sua efetividade, descoladas dos condicionantes estruturais e conjunturais e dos processos sociopolíticos que configuram as agendas e políticas urbanas nos âmbitos nacional e locais.

Os avanços conquistados pelo campo da Reforma Urbana com o Capítulo de Política Urbana na Constituição Federal de 1988, a partir de Emenda Popular, e, posteriormente, com o Estatuto da Cidade, foram extraordinários. Se o contexto de redemocratização nos anos 1980 favorecia propostas progressistas e de reconhecimento de direitos, por outro lado, as históricas e expressivas desigualdades sociopolíticas e a ascendência da perspectiva neoliberal nos anos 1990 eram e são obstáculos estruturais à Reforma Urbana.

Se a agenda da Reforma Urbana serviu de base para iniciativas locais de democratização da gestão pública e para a inclusão socioespacial dos anos 1980 aos 2000, ela não se tornou predominante nas cidades brasileiras. As contradições e disputas em torno da agenda urbana se refletiram na simultaneidade de propostas de campos distintos e até em hibridismos nos anos 1990 e 2000, entre planos diretores progressistas, planos estratégicos alinhados à governança empreendedorista e competitiva neoliberal e o



DEMÓSTENES MORAES

Professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, pesquisador do Observatório das Metrôpoles, integrante do Fórum Nacional de Reforma Urbana, do Br Cidades e da Frente pelo Direito à Cidade de Campina Grande (PB).

antiplanejamento das gramáticas políticas particularistas, expressas nas negociações casuísticas sobre o desenvolvimento urbano decorrentes das relações não republicanas entre agentes governamentais e econômicos.

E o Estatuto da Cidade? É a lei mais avançada do mundo no campo do desenvolvimento urbano por suas diretrizes e seus instrumentos e uma das poucas leis nacionais que fazem referência ao direito à cidade. A força extraordinária que o campo da Reforma Urbana teve para lograr a promulgação da Lei do Estatuto da Cidade, porém, não vem sendo suficiente para mudar as agendas urbanas excludentes predominantes nas cidades brasileiras, o que não surpreende. Afinal, todas as iniciativas para a implementação de leis e políticas urbanas promotoras de justiça social no Brasil têm tido obstáculos estruturais relativos aos interesses prevaletentes na produção do espaço urbano, pelas incapacidades e resistências dos entes federados e, também, pela predominância do desenvolvimento urbano neoliberal. Essas condições impediram a regulamentação dos instrumentos de política

urbana previstos no Estatuto da Cidade na maioria dos municípios brasileiros.

Se o Plano Diretor, previsto constitucionalmente e reforçado pelo Estatuto da Cidade, não integrava a proposta da Reforma Urbana, acabou sendo absorvido e defendido a partir desse campo como um instrumento para um possível pacto socioterritorial. E qual seria o pacto possível em uma sociedade historicamente desigual e fraturada? Quando houve algum, os Planos Diretores, na maior parte das situações, tiveram pouca efetividade no cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

Os Planos Diretores vêm sendo revisados, mais recentemente, sem garantir processos participativos amplos. No Recife, onde atuei profissionalmente e militei a maior parte da vida, realizaram uma revisão do Plano Diretor em poucos meses, em 2018, a partir de empréstimo do Banco Mundial, com descumprimento de prazos previstos no contrato de financiamento, com inconsistências graves na leitura técnica a partir dos documentos elaborados pelas equipes da consultoria e do governo municipal e com

muitos problemas relacionados ao processo de participação, quando diversas contribuições da sociedade civil que predominaram nas oficinas participativas não foram consideradas na sistematização das propostas. O Ministério Público Estadual foi acionado e recomendou que o processo fosse retomado do início, garantidas as condições adequadas de participação, mas nem o governo nem a câmara municipal atenderam a tal recomendação. Na Paraíba, onde atualmente atuo, as revisões das duas maiores cidades, João Pessoa e Campina Grande, estão atrasadas e, pelas propostas iniciais, deverão ser realizadas em meio à pandemia de Covid-19, o que prejudicará a participação popular, considerando que os segmentos em situação de vulnerabilidade são os mais afetados pelas crises sanitária e econômica. Há problemas significativos em outras cidades como Natal e Fortaleza.

É importante registrar, ainda, que a flexibilização das normas de uso e ocupação do solo urbano nas últimas décadas, norteada pelo ideário neoliberal, vem fazendo com que parcelas cada vez maiores das cidades sejam submetidas a negociações casuísticas de desregulação (“boiadas urbanísticas e ambientais”) para que se tornem “receptivas” a novos usos e atividades promovidos por agentes econômicas mais influentes, considerando as condições de lucratividade imobiliária e de extração de rendas fundiárias. A desregulação neoliberal tende a predominar nas revisões dos Planos Diretores e as diretrizes do Estatuto da Cidade ficarão em um horizonte ainda mais distante.

As dificuldades no contexto recente vêm sendo maiores após o golpe parlamentar de 2016, com a combinação de conservadorismo e ultraliberalismo nas políticas federais e o desmonte da construção parcial do sistema nacional do desenvolvimento urbano, com a extinção do Ministério das Cidades, do Conselho e da Conferência Nacional das

Cidades, que serviram de modelos para instâncias similares nos âmbitos estadual e municipal.

Apesar da predominância das tendências neoliberalizantes e das práticas particularistas no desenvolvimento urbano, entre as iniciativas e experiências influenciadas pelo ideário da Reforma Urbana e promovida de forma expressiva pelo Estatuto da Cidade, é importante destacar as relacionadas às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), principalmente se considerarmos o contexto de ampliação dos conflitos e remoções de ocupações no Brasil.

As ZEIS consistem em um instrumento urbanístico-regulatório, incluído no zoneamento das cidades, que incide, na maioria dos casos, sobre assentamentos precários ou áreas para a produção de novas moradias. Nelas devem ser previstos parâmetros urbanísticos específicos mais adequados à forma urbana dos assentamentos e incompatíveis com os empreendimentos voltados para segmentos de renda muito superior. Associada à regulação há, ainda, o manifesto interesse social em urbanizar e regularizar os assentamentos para torná-los apropriados a seus habitantes, considerando suas dificuldades em lograr esta adequação por meios próprios e nas condições de mercado (MORAES, 2020). O “estar-permanecer” nas cidades é o primeiro passo para que os espoliados possam fazer parte da vida urbana. Se esses estiverem sempre vulneráveis a remoções, não terão condições de ter acesso a serviços e oportunidades urbanas, fundamentais à reprodução socioespacial e de vida (MORAES, 2019).

Áreas Especiais foram criadas no Recife pelo Decreto Municipal n.º 11.670/80 com o intuito de regularizar as favelas, em contexto de ampliação dos conflitos fundiários urbanos e da criação de programas federais reformistas como o PROMORAR. Essas áreas foram instituídas como ZEIS, em 1983, pela

Lei Municipal n.º 14.511, de Uso e Ocupação do Solo, em período próximo à criação de zona similar, em Belo Horizonte, o Setor Especial – 4. As ZEIS do Recife tornaram-se referência no Brasil, sendo adotadas em diversos municípios com variações nas denominações e, também, nos tipos de assentamentos, abrangendo, além das favelas, os cortiços, loteamentos irregulares e áreas destinadas à habitação social (MORAES, 2019).

A instituição das ZEIS em lei no Recife, mesmo destacada como um progresso para o reconhecimento das favelas na cidade, era, porém, insuficiente para garantir a urbanização e a regularização destas. Por essa razão, a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife (CJP), entidades comunitárias das ZEIS e ONGs tomaram a iniciativa de elaborar o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), em 1985, prevendo um conjunto de regras e mecanismos para: o reconhecimento das favelas como ZEIS; viabilizar a regulação, a urbanização e a regularização urbanística e fundiária desses assentamentos; e efetivar um sistema de gestão participativa. A proposta foi instituída em março de 1987 pela Lei Municipal n.º 14.947, revisada em 1995: n.º 16.113/1995.

A disseminação das ZEIS e de instrumentos como os previstos no PREZEIS, além da criação de outros tipos dessas zonas, teve início no final dos anos 1980, mas com o Estatuto da Cidade ganhou um impulso fundamental. Cerca de 80% dos Planos Diretores contemplaram as ZEIS (SANTOS JUNIOR; MONTADON, 2011) e, segundo a Pesquisa de Indicadores Municipais realizada pelo IBGE em 2018, as ZEIS estão previstas em 1.811 planos diretores municipais e em 1.256 leis municipais específicas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2018). Das 82 principais cidades brasileiras, entre metrópoles e capitais regionais, as ZEIS de favelas estão instituídas por lei em 76 (MIRANDA; OLIVEIRA, 2018).

A ZEIS de favelas tornou-se um modo de viabilizar intervenções com padrões urbanísticos específicos, mais próximos às formas de apropriação espacial de seus moradores e às condições físico-ambientais dos assentamentos. Ao mesmo tempo, essas zonas serviram de referência para a obtenção de financiamentos federais e internacionais por “assegurar” que os investimentos realizados nas áreas não seriam desperdiçados. As considerações feitas sobre as ZEIS neste texto, vale ressaltar, se referem aos objetivos originais do instrumento-zona, considerando que há usos da ZEIS não tão alinhados à sua concepção original em algumas cidades brasileiras.

As ZEIS estão previstas na Lei n.º 9.785/1999 (BRASIL, 1999) (Art. 3.º, § 6.º), que altera a Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano, Lei n.º 6.766/1979 (Art. 2.º) (BRASIL, 1979); no Estatuto da Cidade, entre as diretrizes da política urbana (Art. 2.º, XIV) e, também, como instrumento jurídico e político da política urbana (Art. 4.º, V, f); estiveram previstas na Lei Federal n.º 11.977/2009 (Art. 47, V) (BRASIL, 2009) e integram a Lei Federal sobre a regularização fundiária rural e urbana, Lei n.º 13.465/2017 (BRASIL, 2017), como instrumento de planejamento urbano da política municipal de ordenamento de seu território (Art. 18).

As ZEIS são, provavelmente, o instrumento mais efetivo dos previstos no Estatuto da Cidade, principalmente a de favelas. Quando devidamente aplicadas, possibilitam a consolidação desses assentamentos no tecido urbano ao proteger do mercado imobiliário formal os espaços de moradia da população de baixa renda. Se articuladas a ações de regularização e oferta de serviços urbanos, contribuem para a ampliação da inserção urbana de seus moradores.

Mesmo considerando a diminuição da pressão que os agentes econômicos poderiam exercer

sobre as ZEIS, esses setores vêm tentando pressionar governos e câmaras municipais para modificar os parâmetros urbanísticos nestas zonas para viabilizar seus empreendimentos, sob a argumentação de que estas impediriam o desenvolvimento da cidade. Se a experiência do Recife foi pioneira e ganhou importância a partir do PREZEIS, possivelmente lá já está se dando o começo do fim das ZEIS em função da promulgação da Lei n.º 18.772/2020, que abrange a Área de Reestruturação Urbana (ARU), com bairros valorizados e com dez ZEIS em seus limites. Essa lei prevê a possibilidade de aprovação de remembramentos nas ZEIS e, deste modo, contraria a Lei do PREZEIS em relação ao parâmetro previsto no *caput* do Art. 9.º, que é o lote máximo de 250m<sup>2</sup> e, ainda, o parágrafo único deste artigo que prevê que área do lote que exceder esse parâmetro deve ser desmembrada.

Duas questões vêm sendo levantadas sobre a efetividade das ZEIS. A primeira refere-se à expectativa de que essas zonas poderiam ter efetividade em função de sua regulamentação. Não há a consideração devida aos condicionantes estruturais e conjunturais. As ZEIS dependem, fundamentalmente, de políticas urbanas para que possam contribuir para a urbanização e a regularização dos assentamentos e estas dependem das disputas pela produção do espaço. Talvez, porém, ainda não haja avaliações suficientes sobre a efetividade da ZEIS de favelas como instrumento de regulação urbanística inclusiva, tendo em vista a sua contribuição à permanência dos moradores em seus locais de moradia, mesmo em áreas valorizadas. A segunda questão sobre as ZEIS está relacionada a uma possível institucionalização da segregação socioespacial. Para as análises sobre a segregação

seria desejável considerar outros fatores como as discriminações socioterritoriais e avaliar o quanto os habitantes das ZEIS logram acessar serviços e oportunidades ao permanecerem nestas zonas, em comparação às periferias distantes.

Reconhecer a importância do Estatuto da Cidade, de suas diretrizes e seus instrumentos, entre eles, as ZEIS, é fundamental para o enfrentamento das desigualdades nas cidades brasileiras. Obviamente, as lutas e ações pelo direito à cidade não podem ficar restritas ao campo institucional, nem às ações diretas de “resistência” quanto a remoções, gentrificação, etc. Essas devem estar, também, voltadas às disputas, mesmo desiguais, pela produção das cidades e pelas agendas urbanas, a partir de visões críticas sobre mercantilização dos espaços urbanos, vislumbrando algum horizonte para transformação das realidades. As pistas talvez estejam na origem da maioria das favelas, considerando a força requerida dos espoliados para as ocupações pelo uso no passado e em suas formas de resistência, mas, também, em diversas experiências de cogestão não mercantil de territórios e bens comuns. Tais referências poderão estimular a construção de agendas políticas pelo direito à cidade para uma nova urbanização, mais democrática, inclusiva, justa e plural.

#### REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei Federal n.º 6.766/1979**. Disciplina o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília: presidência da República, 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 12 set. 2015.

BRASIL. **Lei Federal n.º 9.785/1999**. Altera o Decreto-Lei n.º 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis n.º 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos), e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano).

Brasília: Presidência da República, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9785.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9785.htm). Acesso em: 12 set. 2015.

BRASIL. **Lei Federal n.º 10.257/2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm). Acesso em: 14 set. 2015.

BRASIL. **Lei Federal n.º 11.977/2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977compilado.htm). Acesso em: 23 nov. 2016.

BRASIL. **Lei Federal n.º 13.465/2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 13 jan. 2018.

FERNANDES, E. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? **Rev. UFMG**, Belo Horizonte, v. 20, n.1, p.212-233, jan./jun. 2013 213-233

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)**. Rio de Janeiro: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2018. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-deinformacoes-basicas-municipais.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 20 maio 2018.

MORAES, D. A. **Entre a subcidadania e o direito à cidade**: estudos críticos sobre a urbanização de favelas no Brasil e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Recife/PE. 2019, 279 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2019.

MIRANDA, L.; MORAES, D. A. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão

e planejamento participativo. In: CARDOSO, A. L. (org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras**: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: Caixa Econômica Federal, 2007. p. 416-434.

MIRANDA, L.; OLIVEIRA, E. **As condições institucionais das ZEIS nas metrópoles e capitais regionais brasileiras**: relatório de pesquisa. Campina Grande: UFCG, 2018.

MORAES, D. A. Revisitando as zonas especiais de interesse social no Recife: limites e contradições para a gestão e regulação de favelas. **Oculum Ensaios**, v. 17, e204552, 2020.

RECIFE. **Lei Municipal n.º 18.772/2020**. Acrescenta o Art. 15-A, da Lei Municipal n.º 16.719 de 30 de novembro de 2001. Câmara Municipal do Recife, 2020. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2020/1877/18772/lei-ordinaria-n-18772-2020-acrescenta-o-art-15-a-da-lei-municipal-n-16719-de-30-de-novembro-de-2001>. Acesso em: 2 jun. 2016.

RECIFE. **Lei Municipal n.º 14.947/1987**. Cria o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1987. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/14947>. Acesso em: 2 jun. 2016.

RECIFE. **Lei Municipal n.º 16.113/1995**. Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) e dá outras providências. Recife: Câmara Municipal do Recife, 1995. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/16113/>. Acesso em: 2 jun. 2016.

RECIFE. **Lei Municipal n.º 14.511/1983**. Define Diretrizes para o Uso e Ocupação do Solo, e dá Outras Providências. Recife: Câmara Municipal do Recife, 17 de janeiro de 1983. Disponível em: <http://www.legiscidade.recife.pe.gov.br/lei/14511/>. Acesso em: 2 de junho de 2016.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (org.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

## 20 ANOS DE ESTATUTO DA CIDADE E A APLICABILIDADE DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

### Resumo

A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, prevista inicialmente no § 1.º do artigo 183 da Constituição Federal e regulamentada posteriormente pela Medida Provisória n.º 2.220/2001, como instrumento de política urbana de regularização fundiária apontada no Estatuto da Cidade, e instituto de direito real realçado no inciso XI do art. 1.225 do Código Civil, tem contribuído ao longo desses 20 anos, ainda que timidamente por ausência de políticas públicas, para implementar na prática a função social da propriedade. Para além disso, proporciona a regularização jurídica da posse de imóveis públicos ocupados por população de baixa renda, desde que a ocupação por cinco anos e com o *animus de moradia* tenha se operado até 22 de dezembro de 2016, de forma pacífica e ininterrupta, não sendo o possuidor proprietário ou concessionário de outro imóvel. Daí o relevante alcance de natureza sociológica desse híbrido instituto que envolve direito administrativo, urbanístico e civil, sedimentado no festejado e vintenário Estatuto da Cidade.



JOSÉ HERBERT LUNA LISBOA

Magistrado com 25 anos de carreira. Idealizador do Programa “Moradia Legal” da Corregedoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba, que visa a fomentar a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social em assentamentos informais nas cidades. Mestre em Direito Ambiental, especialista em Direito Notarial e Registral e em Direito Imobiliário.

### Histórico

A partir de um cenário histórico de urbanização elitista e excludente, em que a população pobre sempre ficou à margem da cidade legal e do direito à moradia, assistida por política habitacional fortemente financiada pelo FGTS, nas décadas de 1980 e 1990, com a produção de núcleos habitacionais em periferias da cidade, a sociedade civil e os movimentos populares organizados passaram a exigir modelo de administração municipal que incluísse melhorias dos serviços públicos, regularização de posse de áreas públicas e investimentos em assentamentos informais e nas cercanias da cidade, com a promoção do “adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, conforme competência constitucional dos municípios preceituada no art. 30, inciso VIII, da Constituição Federal de 1988.

Nessa toada, com o surgimento do marco regulatório legal da política urbana, a *Concessão*

*de Uso Especial para fins de Moradia*, inicialmente, estava disciplinada na *Seção VI* da Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Os referidos artigos, todavia, foram vetados pela Presidência da República, sob o fundamento de que esse instrumento de política urbana inovador contrariava interesse público e poderia estimular regularização fundiária de “cortiços” em imóveis públicos.

No mesmo ano do texto vetado, em 4 setembro de 2001, o Governo Federal editou a Medida Provisória n.º 2.220, regulamentando a CUEM, por pressão da sociedade civil e do próprio processo de redemocratização política do País, também voltado para o direito à terra urbana e à moradia. Não se pode olvidar, contudo, que no cenário global a ONU havia década que buscava o engajamento dos países nas discussões sobre moradia e acesso à terra urbanizada, a exemplo da 2.ª Conferência Mundial sobre os assentamentos humanos (Habitat 2), em Istambul, Turquia, realizada cinco anos antes da promulgação do Estatuto da Cidade.

Aprovada a Lei n.º 11.481, de 31 de maio de 2007, que definiu mecanismos para a regularização fundiária em terras da União, o referido instituto alçou à categoria de direito real, tal como o instituto da Concessão de Direito Real Uso (Decreto-lei n.º 271/67), sendo ambos incluídos no artigo 1.225 do código civil.

A mesma lei, que estabeleceu medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóvel da União, permitiu a Concessão de Uso Especial para fins de Moradia em terrenos de marinha e acrescidos, desde que atendidos os pressupostos prescritos na Medida Provisória n.º 2.220/2001. Possibilitou, inclusive, ao concessionário oferecer o seu direito real como objeto de garantia hipotecária e de alienação fiduciária, assegurada sua aceitação pelas instituições financeiras ligadas ao Sistema Financeiro de Habitação.

Com o advento da Lei n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, a Medida Provisória n.º 2.220 de 2001, passou a contar com um novo prazo para fins de reconhecimento do direito real à concessão de uso para fins de moradia (CUEM).

No contexto da política urbana, de responsabilidade constitucional dos municípios (art.182, CF/88), planos diretores e leis específicas de parcelamento de solo urbano ficaram autorizados a realinhar e atualizar o disciplinamento da CUEM no tocante ao prazo de *data-limite* para concessão desse direito real, estendido até 22 de dezembro de 2016.

Raquel Rolnik (2010), em artigo publicado há dez anos, refletiu sobre o aniversário do Estatuto da

Cidade e chegou a concluir naquela ocasião que “a luta cotidiana dos assentamentos informais e ocupações no País para resistirem às remoções e expulsões violentas e se integrarem definitivamente à cidade é bem mais complexa e contraditória”.

Com muitas idas e vindas, interesses políticos dos mais variados e por vezes motivações meramente ideológicas, a sociedade civil testemunhou tentativas de retrocessos sociais no âmbito da política urbana durante esses 20 anos de vigência do Estatuto da Cidade, inclusive, com propostas que incluem Emenda Constitucional com o fim de ressuscitar a velha ideia do “bem napoleônico absoluto” que regia o conceito de propriedade nos séculos passados, objetivando desconstituir a autonomia do Poder Executivo em todas as suas esferas, quanto à análise e ao respeito ao cumprimento da função social da propriedade, em flagrante desconsideração ao exercício do poder de polícia da administração pública e aos instrumentos jurídicos já consolidados ao longo desses últimos 20 anos.<sup>1</sup>

#### **Aplicabilidade prática da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia**

A Carta Magna de 1988 inaugurou a constitucionalização do princípio da função social da propriedade sob o enfoque ambiental, instituindo valores da ética ambiental nas diversas formas e materialização da propriedade, a exemplo dos bens de consumo e de produção, móveis, imóveis ou mesmo imateriais.

Os instrumentos de política urbana, apontados tanto pela Constituição quanto pelas leis

complementares e ordinárias, não se destinam exclusivamente à propriedade privada. Muitos desses instrumentos também são dirigidos à propriedade pública, a exemplo da Concessão de Uso para fins de Moradia e Autorização de Uso para fins urbanísticos/comerciais (MP n.º 2.220/2001); Concessão de Direito Real de Uso e Regularização Fundiária Urbana (art. 4.º, inc. V, alíneas “g”, “h” e “q”, da Lei n.º 10.257/2001).

Inúmeros institutos e programas ao longo desses últimos 20 anos foram criados com o objetivo de tentar solucionar a enorme deficiência habitacional, máxime nos grandes centros urbanos brasileiros. Parece, portanto, que a Constituição Federal, ao tratar da “função social da propriedade” em inciso autônomo e de forma genérica (inc. XXII, art. 5.º), também atribuiu essa importante função à propriedade pública, no que couber.

Nelson Saule Júnior (2014), fazendo referência a esse princípio em torno dos bens imóveis da União, já afirmou:

O cumprimento da função social de uma propriedade pública deve estar associado às responsabilidades e obrigações do Estado brasileiro com a sociedade. Assim, a destinação e o uso dos bens públicos pertencentes à União devem ter o objetivo de contribuir para a redução das desigualdades sociais e territoriais e para a promoção da justiça social, tanto garantindo o direito à moradia como a geração de postos de trabalho e o incremento ao desenvolvimento local.

É evidente que, em sentido *lato sensu*, a propriedade pública submete-se a uma disciplina

distinta da propriedade particular, composta de uma legislação especial e atributos próprios. Em linha de princípio, o bem público, por sua constituição e sua natureza, já se acha envolvido numa presunção do interesse público.

Essa lógica é influenciada pelos dogmas do Direito Administrativo tradicional à luz da supremacia absoluta do inquestionável interesse público. Nas palavras de Bárbara Almeida de Araújo (2010), “a propriedade pública estará sempre funcionalizada, à medida que esta função é entendida no sentido de atender aos objetivos, às finalidades do Poder Público”. Nessas situações, os critérios de oportunidade e conveniência do ente federado já justificariam o fundamento do interesse público.

Esse raciocínio, no curso de duas décadas, porém, vem sendo gradativamente desconstituído, porquanto nem sempre se reconhece o interesse estático do Estado como o interesse público, sobretudo a partir da moderna concepção dos direitos difusos e da vinculação do ente federado aos direitos fundamentais, como pressupostos à legitimação da gestão pública, notadamente quando a questão envolve o direito fundamental à moradia.

O que se tem testemunhado é o uso da CUEM não de forma autônoma, prevista na perpétua Medida Provisória n.º 2.220/2001, mas dentro do processo de Regularização Fundiária Urbana consolidado pela Lei n.º 11.977/2009, revogada quanto a este tema e substituída pela Lei n.º 13.465/2017.

Ainda se observou no curso dos 20 anos de Estatuto que os entes federados, em algumas situações fáticas, não exerceram e nem exercem

<sup>1</sup> Proposta de Emenda à Constituição n.º 80, de 2019, altera os artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural.

de maneira funcional o direito de propriedade, desrespeitando, assim, a sua função social. Tomem-se como exemplo as grandes áreas de bens dominicais inúteis, que poderiam ser consideradas zonas de interesse social para fins de implementação de programas de habitação popular, nos moldes do art. 4.º, inciso V, alínea “f”, do Estatuto da Cidade.

Marinella Machado Araújo e Cristiano Tolentino Pires (2014) sustentam que, a partir do instante em que se defende que toda propriedade haverá de cumprir uma função social, “por coerência do discurso, não se pode ignorar a situação daqueles que ocupam as terras devolutas (bens públicos desafetados) e que não conseguem de qualquer modo regularizar a situação da ocupação [...]”.

Em razão de falhas e deficiências na máquina administrativa do poder público, “muitas vezes será o particular que funcionalizará a própria propriedade pública, por meio, por exemplo, do exercício do direito à moradia ou do direito ao trabalho, ou pela concretização de outros direitos fundamentais, quando o bem se encontra ocioso ou abandonado pela Administração” (ARAÚJO; PIRES, 2014).

Esse parece, portanto, ser o caminho para o desenvolvimento da função social propriamente dita da propriedade pública, conservando, assim, o domínio público, mas legalizando a posse de área ocupada que preencha os requisitos legais e incrementando, ao mesmo tempo, qualidade de vida para os moradores com intervenções urbanísticas que propiciem serviços de infraestrutura, lazer, trabalho, saúde, segurança, transporte e educação, assegurando bem, assim, o respeito ao meio ambiente dentro uma diretriz de sustentabilidade, conforme anuncia o inciso I do artigo 2.º do Estatuto da Cidade.

A aplicabilidade, portanto, desse valioso instrumento da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia representa um dos pilares à efetivação da inclusão social e da cidadania, fulcrada pelo direito constitucional à moradia (art. 6.º, CF/88).

### Considerações finais

Conquanto se possa afirmar que houve consideráveis avanços no decorrer desses 20 anos no tocante à Política Urbana habitacional, o País ainda peleja não só na manutenção dessas conquistas dos direitos da cidade, mas na proteção dos direitos à moradia digna e na promoção de ações sociais afirmativas que contribuem para a tão sonhada *cidade sustentável*.

Como sabido, de acordo com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, especificamente o ODS n.º 11 das Organizações das Nações Unidas, até 2030, o Estado Brasileiro deverá “garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas”.

Apesar de instigante o desafio, é difícil acreditar que daqui a dez anos o Brasil consiga reduzir o seu passivo, pelo menos, em 20 ou 30%, o que já seria um bom resultado.

O instrumento da CUEM ainda se mostra tímido e pouco utilizável na sua modalidade autônoma prevista no art. 6.º da MP n.º 2.220/2001, ou seja, sem prévio processo de Regularização Fundiária Urbana. No Estado da Paraíba, por exemplo, dificilmente se identificam ações judiciais decorrentes da omissão ou não concessão desse direito subjetivo, reclamado pelo legítimo possuidor do terreno público (§ 3.º, art. 6.º da referida MP).

A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, prevista inicialmente no § 1.º do artigo 183 da Constituição Federal e regulamentada posteriormente pela Medida Provisória n.º 2.220/2001, como instrumento de política urbana de regularização fundiária apontada no Estatuto da Cidade, e instituto de direito real realçado no inciso XI do art.1.225 do Código Civil, tem contribuído ao longo desses 20 anos, ainda que timidamente em razão de controvertidas políticas públicas, para implementar na prática a função social da propriedade, sobretudo a propriedade pública.

Para além disso, proporciona a regularização jurídica da posse de imóveis públicos ocupados por população de baixa renda, desde que a ocupação por cinco anos e com o *animus de moradia* tenha se operado até 22 de dezembro de 2016, de forma pacífica e ininterrupta, não sendo o possuidor proprietário ou concessionário de outro imóvel.

Cabe ao Poder Judiciário, portanto, aproximar-se mais intensamente dos meandros do Direito Urbanístico e compreender de forma holística as diversas realidades sociais que envolvam a ordenação e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, bem como fomentar a regularização fundiária e o desenvolvimento de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante decisões justas e que atendam aos fins sociais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, respeitando, evidentemente, a situação socioeconômica dos jurisdicionados e as regras ambientais.

Nesse sentido, impõe reafirmar a relevância dos postulados legais do direito à cidade, ao acesso à terra urbanizada e à distribuição justa do uso do

solo urbano, mediante políticas públicas efetivas, sem retrocessos, que estimulem a utilização dos instrumentos jurídicos previstos na Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, que neste ano de 2021 se torna honrosamente vintenária.

### REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Bárbara de Almeida. **A Posse dos Bens Públicos**. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

ARAÚJO, Marinella Machado; PIRES, Cristiano Tolentino. Usucapião de Terras Devolutas: Uma interpretação que concretiza a função social dos bens públicos. In: SOUZA, A. S. R.; ARAÚJO, Marinella Machado (Org.). **Estudos Avançados de Direito à Moradia**. Belo Horizonte: Arraes, 2014.

ALVIM, Arruda. A função social da propriedade e os diversos tipos de direito de propriedade, e a função social da posse. In: ARRUDA ALVIM, J. M.; CLAMBER, Everado Augusto (Coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

AMADEI, Vicente de Abreu. Concessão de uso especial para fins de moradia e concessão de direito real de uso. In: LEVY, W.; NALINI, J. R. (Org.). **Regularização Fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 26 maio 2021.

----- **Lei n.º 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm)>. Acesso em: 26 maio 2021.

----- **Lei n.º 10.257**, de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras

providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 26 maio 2021.

----- **Lei n.º 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm)>. Acesso em: 25 maio 2021.

----- **Lei n.º 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, altera a Medida Provisória n.º 2.220, de 4 de setembro de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2020.

----- **Emenda Constitucional n.º 26**, de 14 de fevereiro de 2000. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc26.htm)>. Acesso em: 26 nov. 2020.

----- **Lei n.º 6.015**, de 31 de dezembro de 1973. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6015compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6015compilada.htm)>. Acesso em: 26 nov. 2020.

----- **Lei n.º 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2020.

----- **Lei n.º 10.931**, de 2 de agosto de 2004. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.931.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.931.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2020.

----- **Lei n.º 11.124**, de 16 de junho de 2005. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2020.

----- **Medida Provisória n.º 2.220**, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1.º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm)>. Acesso em: 25 nov. 2020.

----- **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República**. Direito à moradia adequada. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/old/cndh/relatorios/relatorio-g.t-moradia-adequada>>. Acesso em: 25 nov. 2020.

FERRAZ, Luciano; MARRARA, Thiago. Tratado de direito administrativo: direito administrativo dos bens e restrições estatais à propriedade. **Revista dos Tribunais**, v. 3, São Paulo, 2014.

MARRARA, Thiago. **Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM)**: O que mudou em seu Regime Jurídico desde a Constituição de 1988 até a Lei n.º 13.465, de 2017? Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/04/03/concessao-de-uso-especial-para-fins-de-moradia-cuem-o-que-mudou-em-seu-regime-juridico-desde-a-constituicao-de-1988-ate-a-lei-n-13465-de-2017/> Acesso em: 26 maio 2021.

RONILK, Raquel. **10 Anos do Estatuto da Cidade: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo**. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf> Acesso em: 26 maio 2021.

SALLES, V. Função Social da Propriedade. In: LEVY, W.; NALINI, J. R. (Org.). **Regularização Fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p.101.

SALEME, Edson Ricardo. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

SAULE JÚNIOR, N. Os caminhos para o desenvolvimento da função socioambiental da propriedade pública no Brasil. In: LEVY, W.; NALINI, J. R. (Org.). **Regularização Fundiária**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.



## CONSIDERAÇÕES SOBRE O ESTATUTO DA CIDADE: BALANÇOS E DESAFIOS

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o direito às cidades sustentáveis, o que deve ser feito por meio de uma política urbana que promova o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes, conforme dispõe o *caput* do art. 182. A razão para a preocupação do legislador constituinte originário é o fato de a maior parte da população se concentrar nos núcleos urbanos, fenômeno este que deverá se intensificar mais na América Latina e no mundo de maneira geral<sup>1</sup>. Por isso a Lei Fundamental trouxe um capítulo específico para tratar da Política Urbana, o qual foi constituído pelos arts. 182 e 183. Mais do que um plexo de normas, o Movimento da Reforma Urbana logrou que se instituísse, na Lei Maior, uma Política Pública que colocasse a cidade – e suas funções sociais – como protagonista do mundo urbano em que já se transformara o século XX.

Matéria inédita na história constitucional do País, tais dispositivos trouxeram diversas novidades, sendo possível destacar a exigência de Plano Diretor para as cidades com mais de 20 mil habitantes, a estipulação da obrigatoriedade de cumprimento da função social da propriedade urbana, o parcelamento,

<sup>1</sup> Segundo a Organização das Nações Unidas, em 2050, 89% da população da América Latina viverá em cidades (ONU-HABITAT. **Estado de las Ciudades de America Latina y el Caribe 2012**. Disponível em: <http://www.onuhabitat.org>. Acesso em: 7 nov. 2019.



### TALDEN FARIAS

Advogado, consultor jurídico e professor de Direito Ambiental da UFPB e da UFPE. Mestre em Ciências Jurídicas pela UFPB, doutor em Recursos Naturais pela UFCG e doutor e pós-doutorado em Direito da Cidade pela UERJ. Membro do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Direito da Cidade (NEPEC)

### ARÍCIA FERNANDES CORREIA

Procuradora do Município do Rio de Janeiro e Professora da UERJ. Mestre em Direito da Cidade, Doutora em Direito Público pela UERJ e Pós-doutorado em Direito Público pela Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne. Coordenadora do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Direito da Cidade (NEPEC)

a edificação e o uso compulsórios, o IPTU progressivo – sob pena de desapropriação urbanística –, a usucapião urbana, a função social da propriedade pública mediante concessão de seu uso – já que seriam imprescritíveis os bens públicos –, o cometimento da atribuição de planejamento do solo urbano à Urbe, de modo a compatibilizar seus usos ao bem-estar da coletividade. A Carta de 1988 alçou a função social da propriedade ao patamar de direito fundamental e de princípio da ordem econômica, haja vista o que dispõem os arts. 5.º, inc. XXIII e 170, inc. III, tornando-a intrínseca ao próprio conceito de propriedade – e não uma função exógena a ser cumprida de forma complementar ao seu exercício. Ademais, ao tratar da política urbana, o § 2.º do art. 182 dispôs sobre a função social como pressuposto do próprio direito à cidade e do cumprimento de suas funções sociais com base

em Planos Diretores para cidades com mais de 20 mil habitantes, a partir de uma lei nacional que viria a ser, justamente, o Estatuto da Cidade.

Tudo isso se deu em um contexto de redemocratização, pois, após mais de duas décadas de Regime Ditatorial Militar, o Brasil vivia um contexto de reestabelecimento das eleições diretas e de abertura de uma nova Assembleia Constituinte. Todas as demandas envolvendo inclusão e participação vieram à tona, fazendo com que a ideia de maior descentralização da gestão pública e de transparência mais abrangente ganhassem maior corpo. Em matéria de planejamento urbano, o legado do Governo Militar foi a instituição das primeiras Regiões Metropolitanas por meio da Lei Complementar n.º 14/1973, a qual criou as regiões de Belém, Belo Horizonte, Curitiba,

Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo, e, depois, a do Rio de Janeiro, por meio da Lei Complementar n.º 20/1974, o que só viria a ocorrer em razão da *vacatio legis* de um ano, em 1975, com a fusão do Estado do Rio de Janeiro ao Estado da Guanabara, *status* com que o Município do Rio de Janeiro fora temporariamente compensado, em tese, pela transferência da sede da República para Brasília em 1960. Entretanto, isso teve pouco ou nenhum resultado prático, pois as maiores cidades vivenciavam um processo intenso de adensamento populacional sem qualquer planejamento urbano e marcadas pela exclusão social e política.

Com efeito, a partir da década de 1970, a problemática urbanística explodiu no País, tendo em vista a concentração populacional nas grandes cidades e o aumento exponencial do déficit de moradia, cenário que se mostrou um terreno fértil para a proliferação de invasões (*rectius*, ocupações) urbanas e de loteamentos irregulares e clandestinos, incapazes de *ou* garantir uma habitabilidade adequada a seus ocupantes *ou* permitir que seguissem dentro dos estreitos limites da legalidade urbanística, concebida para a cidade ideal e, não, a real. Obviamente, isso demandava uma atuação diferenciada por parte do Poder Público, seja em termos administrativos ou legislativos, uma vez que o cenário só propendia a piorar com o passar do tempo. Foi nesse contexto que surgiu a Lei Federal n.º 6.766/1979, também conhecida como Lei do Parcelamento do Solo ou Lei dos Loteamentos, a qual tinha como principal objetivo dispor sobre a organização do uso e do ordenamento do solo urbano. Acontece que, a despeito de suas virtudes, essa lei não tinha uma visão mais ampla da questão urbana, limitando-se

a versar sobre os requisitos do loteamento e do desmembramento, bem como sobre os contratos e sobre os crimes praticados por loteadores, o que não era pouco, haja vista as mutilações que vem sofrendo nos últimos tempos, com suas garantias de espaços coletivos e formalidades que costumam desagradar o mercado espoliatório da terra urbana.

A despeito do seu conteúdo extremamente avançado, existia a compreensão de que, sem uma lei geral, dedicada à cidade e a seus instrumentos de planejamento urbano, destinados à diminuição da valorização predatória da terra urbana – mediante combate à especulação imobiliária – e da segregação socioespacial, não seria possível implementar as várias inovações trazidas pela Lei Maior, uma vez que tais instrumentos não seriam autoaplicáveis. Isso guardava fundamento na exigência de uma lei nacional que desse exequibilidade à Política Urbana traçada na Constituição. Haja vista o disposto no art. 182 c/c 24, inc. I, § 1.º, da Carta Magna, segundo o qual a competência para editar as normas gerais em Direito Urbanístico é da União. No dia 10 de julho de 2001 foi editada a Lei Federal n.º 10.257/2001, denominada de Estatuto da Cidade, o qual regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Isso implica dizer que houve uma espera de cerca de 13 anos para que a matéria fosse disciplinada, o que é muito tempo para um assunto de tamanha importância social, econômica, urbanística e ambiental.

Festejado internacionalmente como um marco regulatório pretensioso e de vanguarda, o Estatuto da Cidade, nesses últimos 20 anos, fez com que os municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes saíssem dos iniciais 5% de cobertura

por Planos Diretores para quase 95%, sem que, todavia, conseguissem mudar as superestruturas urbanas sobre as quais se sustentam cidades brasileiras profundamente assimétricas e desiguais. Malgrado consagrar institutos como o solo criado, que fosse capaz de compensar a mais-valia urbana de uns com sua destinação a todos, poucas cidades brasileiras conseguiram implementá-lo, pendente que era, como tantos outros, em razão da eficácia limitada, da ação do legislador local, cuja inação acabou sendo patrocinada pelo mercado de terras urbano. A despeito da consagração democrática do direito à cidade, com toda uma construção jurisprudencial de anulabilidade de Planos Diretores que não tivessem haurido sua legitimidade em audiências públicas, as cidades não conseguiram ficar infensas a leis de direito urbanístico esparsas, pulverizadas no ordenamento jurídico local, desconectadas do planejamento urbano-diretor e carentes de coeficiente democrático mínimo, tendo o Supremo Tribunal Federal<sup>2</sup> de certa forma validado em parte essas distorções, mais em função de uma análise formal da hierarquia normativa do que de uma apreciação conteudística quanto ao valor da discussão das leis urbanísticas para a democracia brasileira, o que amenizou ao exigir compatibilidade com os respectivos Planos Diretores.

O Estatuto da Cidade, que muito prometera através dos Planos Diretores, estava prenhe de institutos jurídicos que dependiam de leis específicas e que, por isso mesmo, não contavam, como não contam, muitas das vezes, até hoje, com eficácia jurídica plena, o que dirá eficácia social. Pesquisa do Ipea do ano de 2014<sup>3</sup> mostrava que os únicos municípios brasileiros que chegaram, mediante regulamentação e aplicação do parcelamento, edificação e uso compulsórios, ao IPTU progressivo no tempo foram Maringá e São Bernardo do Campo, numa amostra dos 5.570 entes públicos municipais que poderiam ter se valido desses instrumentos para evitar a retenção especulativa da terra urbana e ampliar a oferta de moradia popular para seus habitantes.

Soou como uma falsa promessa, tendo sido apropriados seus instrumentos, como as Operações Urbanas Consorciadas, as transferências do direito de construir e as CEPACs, lançadas ao mercado muito mais por interesses especulativos da terra urbana, tornada mais do que mera mercadoria, ativo financeiro de poucos, do que pela construção de uma política habitacional mais generosa com os mais vulneráveis ou pela mistura social entre todos: pessoas profundamente desiguais, embora unidas pelo território.

<sup>2</sup> A controvérsia chegou ao Supremo Tribunal Federal por meio do RE607940/DF, cuja repercussão geral foi reconhecida nos seguintes termos:

**TEMA 348**

**CONSTITUCIONAL. CRIAÇÃO DE PROJETOS URBANÍSTICOS OBRIGATORIEDADE DO PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DOS MUNICÍPIOS.** Possui repercussão geral a questão constitucional atinente à obrigatoriedade do plano diretor como instrumento da política de ordenamento urbano. (Dje de 08.06.2011).

O Tribunal, por maioria, vencidos os ministros Marco Aurélio e Edson Fachin, fixou a seguinte tese:

*Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor.*

<sup>3</sup> DENALDI, Rosana. (Coord.) Parcelamento, Edificação ou Utilização e IPTU Progressivo do tempo. **Série Pensando o Direito**, n. 56. Brasília: IPEA e Ministério da Justiça, 2015, p. 30.

Não obstante tratada a cidade sustentável, preconizada como diretriz geral do Estatuto da Cidade, como princípio constitucional, capaz de solucionar questões jurídicas no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, a favor dos espaços coletivos de convivência democrática, dos lugares de festa e encontro de que fala David Harvey, em detrimento da exploração construtiva do mercado, que só visa aos bônus individuais, esquecendo-se dos ônus urbanísticos coletivos, muitas das vezes suas desafetações de bens de uso comum do povo, com vistas ao patrocínio obliquo de interesses individuais de mercado, ficaram absolutamente fora dos radares da participação democrática cidadã e, por isso mesmo, infensas a qualquer tipo de controle, estatal ou social.

No âmago da discussão sobre cidades sustentáveis está a ideia de cumprimento das funções sociais da cidade, as quais podem ser traduzidas como o acesso à habitação, à infraestrutura urbana, ao lazer, à mobilidade urbana, ao saneamento básico, aos serviços públicos de maneira geral, ao trabalho, etc.<sup>4</sup>. Cuida-se da busca pela efetividade de direitos sociais, econômicos e ambientais, bem como de políticas públicas de maneira geral, dentro do meio ambiente urbano, sempre partindo da concepção de gestão participativa e de cooperação entre as instituições. O Estatuto da Cidade ingressa no sistema jurídico como lei de

caráter em parte principiológico, que procura fixar diretrizes que versam sobre política urbana, também servindo como uma espécie de espinha dorsal do Direito Urbanístico brasileiro, noutra parte, normativo, com seus instrumentos jurídicos e políticos, de cunho urbanístico, tributário e financeiro. Trata-se do principal diploma legal a respeito da propriedade imobiliária urbana, sendo ainda a primeira norma federal a pensar a cidade de maneira holística, passando a abordá-la como um direito difuso<sup>5</sup>.

Com efeito, a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade já tratavam há mais de três décadas do direito à cidade como um direito fundamental dos cidadãos, antecipando uma conclusão óbvia, mas que a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito, só veio a reconhecer formalmente no ano de 2019, com prognósticos irrealizáveis para 2030. O lema do Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS) n.º 11 da Nova Agenda Urbana, além de atrasado, tratou de diferenciar as *Cidades das Comunidades Sustentáveis*, quando a função social da cidade, cujo conteúdo o Estatuto da Cidade exigia que fosse contemplado nos Planos Diretores, já tinha por finalidade constitucional o bem-estar de todos, sem distinções de lugar, sem permanentes “guerras dos lugares”.<sup>6</sup>

Nem por isso o Estatuto da Cidade, por forjar sonhos urbanos idílicos, conseguiu se efetivar na

realidade brasileira, cujas cidades continuaram, a despeito de todos os avanços jurídicos, “partidas”.<sup>7</sup>

Cumprido ressaltar também que, a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, a cidade brasileira passou a ser encarada sob o aspecto urbano-ambiental, de modo a se conjugarem os princípios das cidades sustentáveis com os da sustentabilidade ambiental, econômica e social, para as presentes e futuras gerações, num verdadeiro amálgama entre o direito urbanístico e o ambiental. O próprio conceito de cidades sustentáveis passava a acenar para a aplicação ao meio ambiente urbano das teóricas discussões envolvendo o conceito de desenvolvimento sustentável. As cidades deixavam de ser encaradas tão somente sob o ângulo de regramentos adaptados do direito privado, que seria o enfoque civilista, para alcançar os contornos do direito público, da satisfação do interesse coletivo, que seria o enfoque ligado ao Direito Administrativo. Em decorrência dessa mudança de concepção, a própria cidade passava a ser considerada como um bem urbano-ambiental, devendo haver uma harmonização dos arts. 182 e 183 com o art. 225 da Constituição da República, o qual dispõe sobre o direito ao meio ambiente equilibrado. Isso dialoga com o referido

Objetivo de Desenvolvimento Sustentável n.º 11 da Nova Agenda Urbana, cuja finalidade é a de “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

Por meio de suas diretrizes, seus princípios, objetivos e instrumentos, o Estatuto procura dispor sobre o ordenamento territorial e a política urbana nos municípios. A grande preocupação é com a efetividade, pois a maior parte da norma diz respeito aos instrumentos de política urbana, que são organizados em planos de gestão do território e de planejamento, os instrumentos tributários e financeiros, os institutos jurídicos e políticos e as avaliações de impacto ambiental<sup>8</sup>. Chama especial atenção a previsão dos instrumentos tributários e financeiros, como o IPTU, a contribuição de melhoria e os incentivos fiscais, o que revela a preocupação do legislador com o financiamento e, portanto, com a efetividade da política urbana e, além disso, com a concretização do princípio da divisão equitativa dos bônus e ônus urbanísticos.

É preciso deixar claro o caráter social do Direito Urbanístico no Brasil, onde uma parte significativa da população se vê desprovida das funções sociais da cidade, de forma que

4 O art. 2.º do Estatuto da Cidade dispõe que:

A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações [...].

5 Pouco depois da edição do Estatuto da Cidade, a Medida Provisória n.º 2.180-35/2001 alterou a Lei n.º 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública) para incluir expressamente no art. 2.º, inc. VI, a defesa da ordem urbanística como um direito difuso.

6 ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2016.

7 VENTURA, Zuenir. **Cidade Partida**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

8 Art. 4.º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; III – planejamento municipal, em especial: a) plano diretor; b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; c) zoneamento ambiental; d) plano plurianual; e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual; f) gestão orçamentária participativa; g) planos, programas e projetos setoriais; h) planos de desenvolvimento econômico e social; IV – institutos tributários e financeiros: a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU; b) contribuição de melhoria; c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros; V – institutos jurídicos e políticos: a) desapropriação; b) servidão administrativa; c) limitações administrativas; d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; e) instituição de unidades de conservação; f) instituição de zonas especiais de interesse social; g) concessão de direito real de uso; h) concessão de uso especial para fins de moradia; i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) usucapião especial de imóvel urbano; l) direito de superfície; m) direito de preempção; n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; o) transferência do direito de construir; p) operações urbanas consorciadas; q) regularização fundiária; r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; s) referendo popular e plebiscito; t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; u) legitimação de posse. VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

a sua principal missão é promover a inclusão urbana. É importante observar que, além da moradia, existem outros direitos sociais previstos expressamente no art. 6.º da Carta Magna que são objeto do Estatuto da Cidade, a exemplo do lazer, da segurança, do trabalho e do transporte. Nesse contexto, o direito à habitação exerce um papel central, pois a escassez de habitação é uma realidade tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo do déficit habitacional brasileiro. A própria discussão sobre acesso à terra urbana e à infraestrutura urbana de maneira geral gira em torno do direito de morar com um mínimo de dignidade e segurança jurídica. Por isso as inúmeras referências do Estatuto ao direito à moradia, à regularização fundiária e à urbanização, mormente no que diz respeito às “áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais” (art. 2.º, XIV).

A outra marca do Estatuto é a gestão participativa das cidades, já que o princípio da participação assegura ao cidadão o direito à informação e à participação na elaboração da política urbana, de modo que a ele devem ter assegurados os mecanismos judiciais, legislativos e administrativos correspondentes. A democracia participativa também é consagrada por diversos dispositivos da Constituição Federal, como o art. 1.º, parágrafo único, que dispõe que o poder é exercido por meio de representantes eleitos ou diretamente pelo povo e, em seu art. 3.º, que estabelece como vetor da República a diminuição das desigualdades regionais. Entretanto, no que diz respeito à cidade, o princípio da participação

é ainda mais importante, visto que se trata de um direito difuso. O art. 1.º, parágrafo único, do Estatuto dispõe que esta lei “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. O Estatuto da Cidade, no art. 2.º, incisos II e XIII, determina a gestão democrática da política urbana por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e a audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população, entre outras diretrizes. O art. 43 determina que, para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros instrumentos, os órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal, os debates, audiências e consultas públicas, as conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal, e a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O Estatuto da Cidade também enfrentou um hiato, pois grande parte de seus instrumentos necessitava de regulamentação no âmbito local, o que nem sempre aconteceu com celeridade. Se alguns municípios fizeram a regulamentação mais rapidamente e outros nem tanto, a aplicação dos mecanismos também se deu e continua se dando de maneira heterogênea e irregular.

Isso não deixa de ser reflexo do próprio Pacto Federativo brasileiro, que alçou os municípios à condição de Entes da Federação sem, no entanto, levar em consideração a complexidade e as distorções entre as municipalidades brasileiras. Os arts. 30 e 182 da Lei Maior atribuíram aos entes locais uma série de incumbências, como se a prefeitura de um pequeno município pudesse agir em pé de igualdade com a de uma grande capital, cuja realidade financeira, social e técnica é significativamente diferenciada.

Realmente, a imensa maioria dos entes locais mal consegue dar conta das despesas correntes, sendo evidente a dependência do repasse de recursos federais para a realização de estudos e obras estruturantes. A questão é que a repartição de competências administrativas, notadamente no caso das municipalidades, ignora os problemas estruturais do federalismo fiscal brasileiro. Daí ser possível observar que, nos municípios de médio e pequeno porte, o Estatuto da Cidade é quase um desconhecido, sendo apenas previsto genericamente na legislação sem um conhecimento ou uma cobrança maior por parte da população. Cumpre dizer que, segundo os dados do IBGE de 2020, dos quase 5.600 municípios brasileiros, somente cerca de 300 possuíam mais de 100 mil habitantes.

Entretanto, existem instrumentos que, mesmo nas cidades de maior porte, possuem pouca ou nenhuma aplicação, como é o caso da contribuição de melhoria, do IPTU progressivo e do parcelamento e da edificação compulsórios, dentre outros. Isso significa que o déficit de efetividade é de fato um grande problema do Estatuto da Cidade que, obviamente, não é o único diploma jurídico a padecer desse mal no

Brasil, ainda mais em se cuidando de direitos sociais. Parece evidente a ausência de um preparo maior por parte dos gestores públicos locais, bem como a falta de uma cobrança mais significativa por parte das autoridades competentes, a exemplo do Ministério Público e dos Tribunais de Contas. Contudo existe uma questão estrutural que aparenta ser ainda mais relevante, que é a falta de uma cultura de participação popular no que diz respeito aos cidadãos, que ainda não aprenderam que a cidade é um bem difuso (*res communes omnium*), que a todos pertence indistintamente. Realmente, de nada adiantam os princípios de participação se eles não forem devidamente aproveitados, pois não podem ser tratados como um mero rito burocrático a ser cumprido, já que a cidade a todos pertence, sendo esta a mesma situação dos planos e dos zoneamentos que não conversam com a realidade, pois tratam o planejamento urbano como uma formalidade – e não como o substrato cotidiano da vida de seus habitantes.

Outro problema diz respeito à falta de uma perspectiva regionalista, que é uma nova tendência existente na relação entre espaço e poder de se rearranjar em razão de questões regionais, sem se arrogar a qualidade de ente federativo, porquanto desprovido de autonomia política e financeira, a não ser administrativa. O intuito é entrelaçar os interesses territoriais sob um novo caráter, dito regional, de forma interestadual ou supralocal (as microrregiões em sentido *lato*), sem a conotação de um novo ente federativo, senão de uma nova instância administrativa compartilhada entre entes diversos. É nessa categoria que se encontram as regiões metropolitanas e os consórcios públicos intermunicipais. O objetivo é vencer o isolamento

econômico e social das municipalidades consideradas menores por meio da aglutinação de forças, o que implica junção de esforços, receitas e recursos humanos, aptas a lhes garantir autonomia, a despeito das transferências voluntárias por parte da União e dos estados já sob um novo enfoque – de solidariedade federativa e não de “cooptação política mediante chantagem financeira” –, uma vez que as políticas públicas urbanas integradas tendem a ter melhor custo-benefício, ganho de escala e incremento da eficiência administrativa local. As inquestionáveis dificuldades de ordem financeira, estrutural e técnica, dentre outras, aliadas à enorme dispersão territorial, na medida em que o País se encontra organizado em 5.560 municípios, tornam a perspectiva intermunicipal de discussão de políticas públicas uma necessidade premente. Por isso foi editada a Lei Federal n.º 13.089/2015, conhecida como Estatuto da Metrópole, que dispôs sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, mas sem ainda a efetividade desejada. Os problemas urbanos superaram barreiras territoriais locais e se tornaram regionais, metropolitanos, estando a exigir um Planejamento de Desenvolvimento Urbano Integrado de todas as municipalidades localizadas em seus territórios.

Segundo o Estatuto da Metrópole, os Planos Diretores preconizados pelo Estatuto da Cidade já têm que conversar entre si, nas regiões e aglomerações urbanas formadas por municípios limítrofes conurbados ou aglomerados, respectivamente, sem que tenham dito *per se* a que vieram.

A realidade urbana sempre se antecipa ao legislador urbano, na maioria das vezes descasando planejamento e realidade urbana. Exequibilidade, tanto do ponto de vista jurídico como social, é do que o Estatuto da Cidade e o da Metrópole precisam para atingir o pioneirismo do planejamento urbano através de cidades brasileiras nas quais se viva com maior qualidade de vida.

Não bastam os instrumentos jurídicos; há que haver efetiva participação cidadã na formulação das políticas públicas urbanas. Como preconizava o pai da expressão “direito à cidade”, Henry Lefebvre<sup>9</sup>, não se constrói uma cidade na prancheta de um arquiteto, tampouco, ora se acrescenta, na pena de um jurista: ela é construída de verdade por aqueles que dela, no dia a dia, se apropriam ou apossam, cabendo aos poderes públicos locais garantir que o seja de forma plural e inclusiva.



<sup>9</sup> LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. trad. Rubens Frias. São Paulo: Centauro: 2001.

## VIDAS ENTRELAÇADAS PELO ESTATUTO DA CIDADE: (RE)ENCONTROS E (RE)ENCANTOS

O Estatuto da Cidade (EC), lei das mais importantes no panorama urbano brasileiro, é fruto da conjunção de desejos-lutas e tempos-espacos que entrelaçam vidas e direitos. Para ser aprovado em 2001, muitos caminhos foram percorridos envolvendo uma ideia de cidade e de sociedade que se almejava, inclusiva e democrática, diante da cidade real, excludente e a serviço dos interesses de setores detentores de poder político e econômico. A urbanização relativamente recente e “a jato” no Brasil, ao produzir a cidade dual, a dois tempos-espacos, deixa um rastro de vidas carenciadas produzidas pelas forças do atraso, travestido de modernidade. São as vidas que importam, todas as vidas que habitam a cidade, e especialmente as vidas sem direitos.

Proponho-me, portanto, de maneira singela, a olhar o EC através de histórias de vida, incluindo a minha, que, como a maioria dos autores deste livro, testemunhou sua gestação, seu nascimento e sua aplicação no cenário nacional e foi impactada por sua inspiração e seus resultados. O objetivo é nos reconhecermos nesta obra coletiva que foi o Estatuto da Cidade e assim aprendermos uns com os outros, para juntos avançarmos além deste importantíssimo marco, ativando a memória e reavivando a esperança de imaginar e construir outros modos de habitar o mundo.

Onde a minha vida é entrelaçada pelo Estatuto da Cidade? Formada em arquitetura e urbanismo durante o final da ditadura no Nordeste brasileiro, a economia política das cidades fazia parte do debate como chave hermenêutica



DÉBORA CAVALCANTI

Professora Dra. Adjunta na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/UFAL-Maceió Líder do Núcleo de Estudos do Estatuto da Cidade - NEST e do LABiboca (Laboratório de Intervenção em Bairros e Ocupações de Alagoas). Pesquisadora colaboradora do CIAUD (Centro de investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design) da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa (FA-ULisboa); membro do CEARAH Periferia.

da realidade. Ao elaborar um Plano Diretor para um pequeno município no sertão de Alagoas, antes da CF/88, acreditei no seu potencial para auxiliar e mesmo promover o desenvolvimento humano. Não estava errada, mas a questão era mais profunda, aprendi os meandros do poder local.

Os anos 1990 trazem para mim a rara oportunidade de estudar e trabalhar (no CEARAH Periferia) com as chamadas práticas autogestionárias (impulsionadas pela vontade de construir a autonomia e pela ausência de recursos públicos no neoliberalismo), que marcaram definitivamente a política urbana e habitacional brasileira e a minha trajetória, com o seu olhar sobre o cotidiano, os saberes e necessidades das comunidades: mutirões, inovações sociais e tecnológicas, microcrédito, subsídios, melhorias habitacionais, urbanização de favelas. O trabalho de experimentação, em escala micro, apontava para as possíveis mudanças nas políticas públicas, em escala macro, nesse caldo efervescente de

ONGs de desenvolvimento; de setores engajados da universidade, sindicatos e igrejas; de políticas associadas a direitos; de projetos cheio de inovações; e, sobretudo, de um movimento social forte (Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza – FBFF, Associação de Moradores do Bairro Dias Macedo, celeiros de grandes lideranças, dentre elas, Inácio Arruda – não por acaso o relator do EC), demonstrando a sua força produtora de transformações. As ideias se concretizavam em projetos de urbanização, em casas construídas e melhoradas, em créditos solidários, em debates e trocas nacionais e internacionais, em intensas formações que transformaram vidas, que hoje lutam por outras vidas. A questão era como expandir experiências desse tipo que aconteciam em várias cidades brasileiras, em um país continental, com características locais distintas e como fortalecer a autonomia dos grupos envolvidos que, por vezes, se enfraqueciam com o final dos ciclos dos projetos: como prolongar seus efeitos, as lutas por outros direitos, além da

casa, como avançar para o direito à cidade? Nos anos 2000, patrocinada pelo governo brasileiro através de uma bolsa de estudos, me entranho, com reverência, na microescala do cotidiano dos territórios populares, levantando histórias de vida de moradores, lideranças e planejadores urbanos, para entender os efeitos no chão do território das políticas urbanas (FIGURA 1), ao mesmo tempo que acompanho o entusiasmo e a esperança mundial sobre o Estatuto da Cidade e seus eventuais impactos nas políticas urbanas e os primeiros passos do Ministério das Cidades.

Nesta conjugação da micro e da macropolítica, participo da 1ª Conferência Nacional das Cidades em 2003, acompanhando a delegação de Alagoas, em um clima de muita alegria pela possibilidade da participação (FIGURA 2). Fica claro, nos relatos pessoais, na vivência das comunidades e nos embates da Conferência, a dificuldade em implantar políticas redistributivas em um cenário com opositores de grande influência e desejosos de manter em vigência um projeto predatório, especulativo e patrimonialista de desenvolvimento urbano, que não olha para as vidas que importam.



Foto 1:

Fonte: Fotos da autora



Foto 2: Participação da delegação de Alagoas na 1ª Conferência Nacional das Cidades, em 2003

Fonte: Fotos da autora

Os anos 2010 me encontram no Núcleo de Estudos do Estatuto da Cidade (NEST), junto com Regina Lins, com quem desde os anos 1980 aprendo e comparto interesses, lutas e ações, trabalhando no rescaldo da produção profícua do MCidades, ao elaborar Planos Locais de Habitação de Interesse Social para municípios alagoanos, à luz do EC. Retomo os temas do direito à cidade, agora na universidade, tendo histórias de vida, pobreza urbana e a extensão universitária como método, tema e foco da minha atuação. No fim dessa década, aprendi que as leis não são suficientes e que recursos financeiros disponíveis, apesar de essenciais, não resolvem todos os problemas, como foi o caso do PMCMV, o tão ansiado programa nacional como ponto de virada da política habitacional, com um modelo baseado em subsídios, com muitos recursos e atendendo prioritariamente à população de mais baixa renda, que, em uma conjuntura de crise mundial, reverte-se em um programa de desenvolvimento econômico, lucrativo para poucos e custoso para muitos, apesar de benefícios visíveis e impactos não totalmente mensurados. As histórias de vida se estabelecem, para mim, como termômetros das políticas urbanas, são interpretações da realidade que desafiam a versão oficial dos fatos, são importantes evidências do papel do Estado, por ação ou omissão, na produção dos territórios da pobreza.

Dessas histórias destaco dois aspectos que me parecem relevantes para reflexão sobre os impactos do EC: o discurso moldado e a qualidade de vida nas margens urbanas. Primeiro, consegue-se observar, tanto na vida dos profissionais do urbano quanto na vida dos moradores, a aptidão do EC em moldar discursos. O EC tornou-se um

desígnio a ser alcançado. A lei é frequentemente citada durante os embates políticos. Plano Diretor, ZEIS, função social da cidade e da propriedade, definitivamente, entraram no vocabulário das lutas urbanas. A população de baixa renda se beneficiou das políticas urbanas implantadas, decorrentes mais do “espírito da lei”, do ideário do direito à cidade, do que propriamente da implantação dos instrumentos presentes no EC, ou seja, efeitos colaterais muito mais que bem-vindos. Foram alcançadas melhor mobilidade, melhor habitação, melhores condições sanitárias, no entanto, o coração da questão brasileira, que é a supremacia da propriedade fundiária, não foi atingido. Observa-se, como de praxe, a reação dos setores dominantes da sociedade: assimilação e distorção dos diferentes instrumentos do EC, fazendo-o funcionar para os seus interesses.

Em termos de qualidade de vida nas margens urbanas, pouco mudou. A substituição de um barraco por uma casa de tijolo revela a complexidade das dificuldades da vida urbana. Paradoxalmente, a vida piorou: “a gente tinha mais ajuda na favela, tinha trabalho, hoje, casa sim, trabalho não...”. A casa sem cidade é a realidade dos que moram em conjuntos habitacionais com alguma infraestrutura e qualidade das construções, nas periferias urbanas, isoladas, sem dinheiro para o transporte em direção ao trabalho que não existe nas redondezas. “Eu gostaria de mudar daqui, porque é um lugar muito distante para procurar trabalho...”. São armadilhas para as vidas que importam, que não foram protegidas por um dos mais bonitos e potentes instrumentos do EC, as ZEIS. Para os que ainda esperam uma moradia, as histórias de vida relatam o distanciamento entre a ação do poder público e a necessidade

das pessoas. “Eu sempre morei em barraco, ou se come ou se paga aluguel”. A dificuldade em reverter a condição de milhares de pessoas, gerações de brasileiros que só experimentaram pobreza no tempo das suas vidas, continua um desafio. As redes sociais nesses casos extremos se enfraquecem: isolamento e falta generalizada de recursos os impedem de alcançar a solidariedade de grupo. São susceptíveis a criminosos que exploram suas vulnerabilidades. “Eu não conheço meus direitos, eu sou pobre e não tenho nada”. Ao mesmo tempo, porém, com o apoio de movimentos político-populares, universidades, defensorias públicas e outros atores, transformam os territórios da pobreza em territórios de resistência, o que tem possibilitado, por exemplo, a sobrevivência e a solidariedade em tempos de pandemia.

Apesar de estarmos vivendo um momento muito doloroso, de retrocessos devastadores, entre eles o embaciamento do discurso do EC e as dificuldades da participação, há pretextos de esperança. Nunca nos (re)encontramos tanto, mesmo que virtualmente – este livro é um exemplo. São tantos e bons debates que nos transportam dos rincões mais distantes, desintegrando as barreiras tempo-espço, desconstruindo hierarquias e pensamentos ao produzir centralidades inesperadas. Como frutos do direito à cidade, a produção do conhecimento científico se aproxima dos municípios. A capilaridade das universidades no território brasileiro, a política de cotas e as atividades de extensão na área do planejamento urbano, conectadas com o EC, vêm produzindo uma nova geração de profissionais preocupados com o direito à cidade, com os territórios populares e com os problemas sociais e ambientais que

afetam as nossas cidades, questionando o modelo, inovando, discutindo e assumindo novas formas de estar no mundo e vivendo a vida urbana, criando coletivos, grupos ativistas, de assistência técnica para tratar os temas do EC. Somos muitos mais do que éramos nos anos 1990. Essa dinâmica é crucial para os desdobramentos do EC, que também esbarra nas diferenças regionais. Na realidade, são muitos Brasis para um só Estatuto da Cidade. Sua interpretação e sua aplicação precisam ser criativas, de acordo com as condições de cada localidade. Para isso, vários olhares, assim e além dos apresentados neste livro, devem ser considerados, incluindo, sobretudo, os que pouco são ouvidos, das vidas que importam. Passados 20 anos, estamos mais velhos, mas estamos vivos, sendo amigos e amigas, companheiros e companheiras, nesta linda trajetória de entrelaçamento, em que o apoio mútuo tem sido bálsamo, alento e guia para os momentos difíceis. Continua válida a percepção de que a única saída para modificar ou influenciar as políticas reside nas possibilidades de uma ação coletiva. Precisamos, portanto, nos (re)encantar e (re)encontrar com um projeto de Brasil outro. No entrelaçamento das vidas, sigamos rumo ao direito à cidade, como paradigma resiliente de quem procura uma sociedade mais democrática e igual, com mais justiça social e espacial. A luta continua...





## O ESTATUTO COMO POLÍTICA PÚBLICA NO CHÃO DO TERRITÓRIO ALAGOANO: “...TEM, MAS ESTÁ FALTANDO!”



Seminário utilizando o EC<sup>1</sup>  
Maceió, 2002.

Fonte: Fotos da autora



Conferência das Cidades, Alagoas<sup>2</sup>  
Maceió, 2003

Fonte: Fotos da autora

1 1º evento público em terras alagoanas sobre o EC, em Maceió, 10-11/11/2002 (entre o 1º e o 2º turno das eleições). Três representações distintas — duas como organizadores: eu (UFAL) e Promotor Ubirajara Ramos (MP, Alagoas) e a convidada arquiteta Raquel Rolnik, que viria a ser Secretária Nacional de Programas Urbanos, Ministério das Cidades.

2 Abertura da Conferência em Alagoas, com presença do Ministro das Cidades, Olívio Dutra.



REGINA DULCE LINS

Professora da Universidade Federal de Alagoas desde 1979. Arquiteta de formação, é nos Estudos Urbanos que encontro meu lugar acadêmico, construindo experiência profissional no campo temático das políticas públicas. Aqui continuo aprendendo por meio do ofício da docência, dentro e fora da sala de aula, em viagem coletiva: são companheiro/a/s o/a/s que continuam lutando por uma vida mais digna nas cidades brasileiras.

Há muitos argumentos sobre como é difícil escrever acerca do presente, o que não torna mais fácil a escrita sobre o passado: 20 anos me trazem até aqui como ecossistema, um corpo em relação com outros. Assim, esta contação de histórias se constrói das minhas memórias sobre esses encontros, nesse período: “o pessoal é político”<sup>3</sup>. Deixei as situações envolvendo o Estatuto da Cidade (EC) se desenrolarem como se personagens fossem, tomando vida e construindo um lugar para sua existência em Alagoas. Omito referências, mas elas estão por todo o texto, pois essa história não existiria, não fosse um comum: enquanto eu inventava meu lugar nesse processo, outros lugares foram sendo inventados e ao mesmo tempo. Concentro-me aqui em situações que contextualizam temas abertos pelo EC, não é um inventário anárquico. Parto da lei para descrever

como ela, não só como lei, mas como uma agenda urbana e urbanística, ainda por se realizar em territórios diversos no Brasil, foi aterrissando como pôde e onde pôde nas terras alagoanas, já que não sou jurista, e, portanto, não pretendo interpretar teleologicamente a lei. Duas situações estruturam este relato (a concisão implica fazer escolhas): a universidade UFAL fora das salas de aula e a regularização fundiária da ocupação dos catadores de lixo em Maceió. Só avançamos, nas duas situações, porque o Estatuto estava ali!

No processo de contar um pouco dessa história, as fotos me caíram nas mãos, nos olhos, no corpo, resgatando detalhes do que muito/a/s de nós compartilhamos: “...elas contêm o poder e a arte da possibilidade.”<sup>4</sup>

3 HOOKS, Bell. **Ensinando pensamento crítico**: sabedoria prática. São Paulo: Elefante, 2020.

4 Ibidem.

## A Universidade para além da sala de aula<sup>5</sup> ou circulando com o EC no território de Alagoas

1. Estar numa pequena universidade federal, em um estado cujos graus de urbanização e urbanidade ainda são processos em construção, (im)punha limites concretos. Por outro lado, essa instituição — a UFAL<sup>6</sup>, única universidade federal por aqui, garantiu-nos autonomia considerável, para o que propúnhamos: construir uma jornada no ensino, na pesquisa e na extensão cujo *leitmotiv* continua ancorado no direito à cidade e, mais concretamente, no direito à moradia. As bases para colocarmos o EC no chão do território alagoano centraram-se, e se apoiaram continuamente, no curso de Arquitetura e Urbanismo nas disciplinas: (i) na graduação: Planeamento Regional e Urbano (os PRU1 e PRU2) e (ii) na pós-graduação: Cidades e Políticas Públicas, e no grupo de pesquisas que passei a coordenar em 2004: (iii) o Núcleo de Estudos sobre o Estatuto da Cidade — NEST. Este é seu “apelido”, tradução dos nossos desejos: “*aninhar*”, e para além das salas de aula, as perspectivas abertas pelo texto daquela lei, suas linhas e entrelinhas; seus cheios e vazios; a teoria e a prática sobre vários dos temas que descortinava. Tudo na lei ampliava a sua interpretação, acionando um desejo coletivo de praticá-la.

2. Não foi sem críticas que o grupo recebeu essa denominação. Fiar-se numa lei, num país

onde as leis geralmente não pegam<sup>7</sup>, parecia ser equivocado como indicador de uma agenda acadêmica. Entretanto resistimos, e este é o conceito que associo à lei e às ideias que encerra: resistência! Começávamos entendendo que o dissenso é o que nos configuraria, sendo o consenso, a meta aberta por possibilidades várias. O contexto e a conjuntura brasileiros nos favoreciam.

3. Situar o EC no território alagoano implicava fazermos escolhas sobre que aspectos privilegiar. Alagoas era, e continua sendo, um estado eminentemente rural, uma das maiores concentrações de renda e, portanto, de terras, proporcionalmente, no País, com índices de pobreza assustadores. Maceió, sua capital, já quis ser Barcelona, esquecendo-se da própria natureza e de suas mazelas urbano-urbanísticas. As formas políticas aqui encontram(vam) mais respaldo na definição de adversários como inimigos. E nas palavras de importante historiador local, inimigos são para encontrar o revólver (não é nova esta ideia!).

4. Conscientes sobre nosso contexto local, adentramos o território com o EC, recortando nossos esforços por meio de três eixos, com naturezas distintas, mas interligados: (i) os instrumentos urbanísticos; (ii) a regularização fundiária e (iii) a gestão democrática dos processos, com a qual tentávamos atravessar todas as discussões conduzidas, intra e extramuros universitários. Em Maceió, nosso

cotidiano, o tema dos Vazios Urbanos permitiu problematizar conceitos e práticas postos pelo EC<sup>8</sup>. No interior do estado<sup>9</sup>, a discussão sobre Planos Diretores Participativos. Embora problemática, essa era uma inserção possível. Num dos municípios, aplicamos três metodologias inter-relacionadas: o *Plano Diretor* (MCidades); a *Avaliação da Vulnerabilidade Ambiental* (MMA) e o *Relatório GeoCidades* (ONU/HABITAT/PNUMA)<sup>10</sup>. Isso nos permitiu também (re) interpretar o EC a partir das experiências e das experimentações coladas nos territórios.

5. Éramos um coletivo nacional<sup>11</sup>, e aqui também não há como deixar de registrar que o que foi possível só o foi pela configuração que o Ministério das Cidades tomou nesse processo — coordenando esforços, sem definir políticas mais locais. Aqui no chão, conseguimos juntar o Estado de Alagoas e os municípios alagoanos, malgrado as diferenças existentes. Disputas políticas continuaram a existir, mas não nos limitaram. Em meus já 23 anos de estudos urbanos<sup>12</sup> nunca havia participado de nenhum esforço intergovernamental<sup>13</sup> daquele porte. De fato, ali a federação brasileira tinha uma concretude, com limites e possibilidades, na construção de

um sistema de planejamento urbano nacional. Os três níveis de governo insinuavam aparecer como agentes públicos com papéis em formação. É de lembrar que o Brasil como um todo, e não só Alagoas, não era portador de uma cultura urbanística, para além de outros problemas estruturais, levando importante acadêmica e ativista, Ermínia Maricato, a conceituar como analfabetismo urbanístico a situação no País. Some-se a esse, o analfabetismo ecológico e ambiental, e teremos o caldeirão no qual mexíamos o caldo do EC em Alagoas.

6. E tudo se entrelaçava ao mesmo tempo, em vários lugares. Não conhecíamos o chão do território sobre o qual o EC precisava ser palpável. E na falta de cartografia específica, institucional ou insurgente, nós a produzimos com o que tínhamos. Foram parceiros nesses esforços os agentes do Programa da Saúde da Família (PSF/SUS), e juntos (re)conhecemos pedacinhos de chão que não estavam representados nos mapas oficiais. Para favelas de Maceió, não inseridas na sua cartografia milionária, posto que não pagavam IPTU, sobrevoamos nós mesmos o território, com máquinas fotográficas caseiras cujas fotos eram digitalizadas e

5 Tomo emprestado o título do livro: Para Além da Sala de Aula. Extensão Universitária e Planejamento Urbano e Regional, organizado por Camila D'Ottaviano e João Rovati (2017), no qual tenho um artigo em autoria coletiva, que sintetiza a 1ª Sessão Temática sobre Extensão Universitária em Encontros Nacionais da ANPUR, na qual atuei em cocoordenação.

6 Terminei este artigo lendo manchete em jornal local: “Espero não ter que fechar a Universidade”, diz reitor da UFAL, referindo situação ultra crítica por cortes no orçamento pelo Governo Federal. (sic)

7 “[...] só pegam quando tem uma pega no tecido social!”. É um argumento do Prof. Edésio Fernandes que permanece na minha memória e nas minhas reflexões.

8 A discussão sobre Vazios Urbanos em Maceió fica aqui como um registro. Decidimos não fazer dela o recorte específico deste texto, dados os seus limites.

9 Trabalhamos em todas as regiões, no chão de terra de muitos municípios alagoanos.

10 Além de Piranhas, participaram desse esforço coletivo Beberibe (CE); Ponta Porã (MS) e Marabá (PA), e dezenas de outros municípios latino-americanos. Alargávamos assim as perspectivas, encontrando o que nos aproximava, mas também reconhecendo particularidades de cada uma dessas sociedades.

11 Ainda mesmo antes da instalação do Ministério das Cidades, o Instituto Polis, em 2002, organizou curso de capacitação para o/a/s Multiplicadores/a/s do Estatuto da Cidade. Esse é também um marco importante nesse percurso sempre coletivo. Éramos em torno de 40 de nós, de todos os estados desse imenso e diverso Brasil.

12 Agora já se vão 43 anos.

13 Em minha tese de doutorado estudei o governo municipal tentando entender o que significava de fato fazer política urbana no contexto da nossa federação. Na pós-graduação criamos um mestrado, cuja disciplina desenhada por mim intitulava-se Cidades e Políticas Públicas. Mais uma vez, está clara a inspiração.

georreferenciadas<sup>14</sup> apropriadamente. No interior, caminhando a pé por caminhos vários, GPS na mão, desenhávamos nós mesmas os contornos do território, pressupondo ali a existências de zonas de interesses específicos.

### Realizando os instrumentos do EC em territórios da pobreza maceioense

A partir daqui muito especificamente gostaria de comentar sobre a aplicação de dois dos instrumentos do EC em Maceió: o PD e a regularização fundiária. Entretanto aquele PD só servirá aqui para contextualizar este, a regularização da terra dos catadores de lixo da capital alagoana.

7. O 1º PD de Maceió, pós-EC, foi aprovado em 2005 e deveria ter sido revisado em 2015. Até houve certo esforço para que essa revisão se desse de forma pública e participativa. Formaram-se Conselho e grupos autônomos, com interesses específicos, para enfrentar o processo. Parece, porém, que o esforço morreu na praia! O PD com as revisões e modificações propostas encontra-se “esquecido” em alguma gaveta. Não se sabe onde ou de quem, pelo menos é o que se propaga, mas eu tenho cá minhas dúvidas. Enquanto isso, a cidade continua se fazendo à revelia do Plano. O que está regulado continua regulado e o resto é de fato o resto. Quem governa o que, e quem governa para quem são perguntas seminais para responder quem se beneficia dessa aparente ausência. A

mudança da conjuntura e do contexto brasileiro agora favorecem esse silêncio. Naquele PD, dentre outros aspectos, definiram-se pontos no mapa de Maceió como Zonas Especiais de Interesse Social Ocupadas. Entretanto elas eram (e continuam sendo) um vir-a-ser, pontos no mapa necessitando de regulamentação específica.

8. Entretanto, já em 2004, mesmo antes de o PD de Maceió ser aprovado, o EC havia aberto caminho para um processo de regularização fundiária das terras<sup>15</sup> do/a/s catadore/a/s de lixo da cidade, a Vila Emater. Tendo ocupado aquelas terras já há dezenas de anos, viam-se alcançado/a/s pela expansão da cidade em direção aos estoques de seus mais importantes vazios urbanos (especulação ou preservação, a discutir), e ameaçado/a/s de remoção do lugar onde construíram suas casas — que também era o lugar de seu trabalho. Vimos<sup>16</sup> ali como estratégia, que não era só urbanística, mas política, a possibilidade de usar a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM)<sup>17</sup> em Alagoas. A ocupação situava-se em terras públicas estaduais, destinadas à construção de habitações de interesse social. Esperávamos que, em 2005 finalmente esses dois processos se encontrassem: o PD demarcando a área como ZEIS de fato, apoiando o processo de regularização fundiária via CUEM. Esse encontro permitiria o acesso a outros instrumentos que vinham se desenhando nos cenários local e nacional. Não foi o que

aconteceu! A lei de ZEIS, que em Maceió é anterior ao PD, criava nela mesma impedimentos àquela demarcação (era a cobra comendo o próprio rabo).

9. Conscientes dos limites políticos, e assim institucionais, da empreitada para realizar os direitos de moradia do/a/s catadore/a/s, percebíamos também as possibilidades abertas pelo quadro institucional conferido pelo EC: o uso de fato de instrumentos de gestão democrática da cidade em um território determinado. Iniciamos ali uma assessoria voluntária a essa ação que perdura até hoje: 17 anos depois. Vário/a/s morreram (e não em sentido figurado, são corpos que se foram de fato!) enquanto o imbróglio procedimental que ia sendo criado, a cada sucesso nosso na direção daquela regularização, ia se aprofundando e complexificando. Não se pode atribuir a dificuldades administrativas, unicamente, os impedimentos que surgiam no processo de realização plena da CUEM para manter o/a/s catador/e/as de lixo naquela localização. Na minha interpretação, esses impedimentos têm que necessariamente incorporar uma leitura mais ampla, e que é, antes de mais nada, política e relacionada a uma cultura específica. Sua máxima: *cada um no seu lugar, um lugar de cada um*. E aquela terra tinha/tem tido outros propósitos.

10. Os avanços reconhecendo aquele direito à moradia, todos lastreados nas possibilidades abertas pelo EC e pela atuação do MCidades, envolveram (i) a cessão da terra à Associação dos Moradores, não sem muita disputa em todas as esferas intragovernamentais do Estado de Alagoas por onde o processo circulou, por ato do

legislativo alagoano; (ii) o desenho urbanístico da área onde seriam (re)construídas as casas do/a/s catadore/a/s com previsão de sistemas de saneamento e drenagem urbanas, por meio de projeto de extensão com bolsas de estágio para estudantes de Arquitetura e Urbanismo, pagas pelo mesmo governo estadual; (iii) o acesso a edital do governo federal, e sua aprovação, para financiamento da construção do novo conjunto habitacional, como passou a ser chamado o projeto. Tudo, porém, esbarrou no registro da terra no cartório de registros civis: só é proprietário quem registra a escritura. E quem paga pelo registro é o proprietário. A favela dos catadores, é assim que a cidade a conhece, não podia pagar, e não encontrou solução político-institucional que desse conta desse paradoxo. Se o EC abriu as possibilidades dessa luta que hoje tem em torno de duas décadas, a idade do EC, o real-concreto as fechou. Escrevi recentemente um resumo sobre a situação que ainda é de resistência naquele lugar, melhor dizendo naquela localização, que intitulei como: *Silêncio! Notas-lembranças sobre o desassossego dos viventes do Litoral Norte de Maceió, Alagoas*. E citei a minha amiga Fátima Saadi<sup>18</sup> para introduzir o texto:

Tudo o que se constitui, tudo o que existe, existe no tempo, um tempo transpassado pelas Musas, pelos adivinhos e pelos poetas. As Musas, filhas de *Mnemosyne*, a Memória, que concedem ao adivinho e ao poeta o dom de perscrutar o tempo em todas as direções e promover o encontro do presente com o que, aparentemente, se subtrai ao nosso alcance.

<sup>14</sup> Aqui, agradeço por todo o sempre, a generosidade de meu falecido e saudoso companheiro, Chris Scott, geógrafo e engenheiro de softwares, que também se apaixonou pela causa do EC. Chris foi esteio incansável produzindo mapas antes inexistentes. Onde quer que ele esteja navegando, certamente conferiu possibilidades outras aos nossos esforços.

<sup>15</sup> Usar o CUEM e se beneficiar do desenvolvimento institucional do tema a partir do EC, construindo táticas distintas: Política Nacional de Regularização Fundiária, 2003; a gratuidade do 1º registro Lei n.º 10.931/2004; a Lei n.º 11.481 em 2007, sobre regularização em terras da união e, por fim, a aprovação em 2009, da Lei n.º 11.977, o MCMV.

<sup>16</sup> Aqui não posso deixar de mencionar a atuação incansável de uma ONG, o Centro de Estudos Ambientais São Bartolomeu (CEASB).

<sup>17</sup> Medida Provisória n.º 2220 que dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1.º do art. 183 da Constituição.

<sup>18</sup> SAADI, Fatima. Ibsen e a Poesia, em Libreto para a montagem da peça *Quando nós os mortos despertarmos*, de Henrik Ibsen, em montagem do Teatro do Pequeno Gesto, 1991.

**CODA: onde não se conclui, mas se arremata a peça anterior, colocando-se uma cauda mesmo que cotó**

**Professora:**

(i) *“...muito bonita esta sua lei, mas esta cidade tem Prefeito!...”;*

(ii) *“...quando vai chegar o artigo que diz que a gente pode usar a propriedade de quem não usa?...”;*

(iii) *“...o Plano Diretor de Maceió agora tem um Rasputin!...”;*

(iv) *“...eu fico inédita e fico incrível com essa lei que diz que eu posso falar o que eu quero sobre a terra onde está meu casebre...”;*

(v) *“...não sei ler, mas vi na TV, sua explicação sobre um tal do Estatuto da Cidade, que a gente pode ter a escritura de nossa terra e que podemos construir uma escola e tirar o esgoto dali. Como a gente faz?”.*

Este depoimento, inventário pessoal embora não seja anárquico, aponta em várias direções, o que me impede de construir uma conclusão fechando todas as pontas. Assim retomo essas várias citações, perguntas que me eram dirigidas, enquanto circulava com o EC em lugares diversos deste Estado de Alagoas. As citações ilustram, na minha percepção, a(s) potências da lei como agenda para a ação, mas, ao mesmo tempo, as percepções dos interesses diversos afetados por sua existência. E eles também se articularam.

Arrematando o que escrevi, neste período inacreditável (distopia vivenciada neo-facista-liberal!), com a esperança abalada, mas ainda

interpretando o EC como um portal para a resistência: isto me possibilita projetar futuros e seguir imaginando. Não jogarei fora a água do banho com o bebê, embora talvez possamos reformar a banheira. É importante recordar que não sou jurista, sou urbanista, e mudar a cidade que temos, construindo a cidade que “queremos” (quem quer o quê?) continua sendo uma utopia comum. Portanto, não falo da lei, como se dela lhe fossem tiradas outras camadas. O EC não é só uma lei. Neste momento, apresenta-se na minha percepção, e ainda, como manifesto.

Se todas as situações de enfrentamentos de conflitos territoriais e ambientais postas por demandas do EC se deram em discussões coletivas, mesmo que em contexto de analfabetismo, eram nelas mesmas que definíamos nossos modus operandi: todo/a/s com as mãos em cima da mesa, saindo alguns/mas sem anéis, mas todo/a/s com dedos. Esse mérito não pode ser esquecido. E é dele, e nele, que o vir a ser pode representar esperança sem ingenuidade.

Ouvimos<sup>19</sup>, eu e outro professor,<sup>20</sup> que sobre o EC, um/a de nós dizia que o *copo estava meio cheio*, enquanto o/a outro/a, que *estava meio-vazio* — uma excelente metáfora para concluir esta peça. Não fecha os argumentos, mas os deixa como possibilidades de um vir a ser, porém em outras bases. *“...Tem, mas está faltando!”*<sup>21</sup>, continua uma máxima atual, citando a mim mesma ao comentar, ao longo desses 20 anos, a inserção capenga das ideias postuladas no EC nos instrumentos de planejamento das cidades que foram sendo construídos nas Alagoas. Quando e como vamos repor o estoque é o que precisamos enfrentar.

Maceió, 31 de maio de 2021.

<sup>19</sup> Do avaliador Christopher Pickvance em seminário internacional, em Vancouver, 2007, onde debatemos sobre o EC.

<sup>20</sup> O amigo Márcio Valença, da UFRN, hoje presidente da ANPUR.

<sup>21</sup> Aqui copio expressão muito comum, em Alagoas, para dizer que um produto está na lista de estoque, mas faltando nas prateleiras da loja. Raquel Rolnik gostou disso e passou a usar, sempre me citando em várias de suas falas.



## 20 ANOS, ESTATUTO DA CIDADE EM ARACAJU/SERGIPE

Festejar, lamentar ou refletir? Este é o ensejo que nos propomos a fazer na comemoração de aniversário dos 20 anos do Estatuto da Cidade. Festejar por estarmos comemorando duas décadas dessa tão expressiva lei que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Lamentar, porém, pelos descaminhos e pela falta de alcance e implementação efetiva dos instrumentos das políticas urbanas. E refletir... sobre um passado para vislumbrarmos um futuro promissor com novas esperanças. Nossa contribuição será pautada em uma breve análise reflexiva no Estado de Sergipe e, mais especificamente, na capital Aracaju. O arcabouço se constitui sobre um olhar no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Aracaju aprovado em 2000, e suas sucessivas tentativas de revisão durante estas duas últimas décadas.

Sergipe é o menor estado da Federação, com uma área aproximada de 22 mil km<sup>2</sup> e localizado na costa do Nordeste brasileiro. Desde 2000, o estado conta com 75 municípios, dos quais 24 possuem população acima de 20 mil habitantes e apenas 7, acima de 50 mil. Aproximadamente 75% da população reside em zonas urbanas. Neste ano de 2021 conta com aproximadamente 2,3 milhões de habitantes, sendo que a capital Aracaju e sua região metropolitana concentram quase 1 milhão de habitantes. Apenas 1/3 dos municípios sergipanos possui Plano Diretor. Para dar início ao nosso panorama diante dos pressupostos do Estatuto da Cidade em Sergipe, é importante destacar



RICARDO SOARES MASCARELLO

Possui Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS (1995), Mestrado em Engenharia Civil na área de Edificações e Comunidades Sustentáveis pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS (2005), Especialização em Fundamentos do Projeto Arquitetônico pela UNIRITER (1997), Especialização em Gestão Universitária pela UNIVATES (2007) e Curso de Arquitectura del Ambiente pela Facultad Latinoamericana de Estudios Ambientales - FLACAM/ Argentina (1996). Foi Coordenador dos Cursos de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário UNIVATES e da Universidade Tiradentes. Foi Secretário Municipal da Indústria, Comércio e Turismo da Prefeitura Municipal de Aracaju (SE) e Diretor do Programa Aracaju Inteligente, Humana e Criativa. Coordenou a elaboração do Plano Diretor do Município de Pirambu e do Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Maruim. Participou da análise crítica da revisão do Plano Diretor de Aracaju (2010) pela parceria CREA/SE e OAB/SE e fez parte da equipe como consultor BID da Revisão do Plano Diretor de Aracaju (2015). Atualmente é Arquiteto e Urbanista na Empresa de Desenvolvimento Socioespacial Economia Urbana, Diretor de Inclusão Produtiva e Cidadania da Secretaria de Inclusão e Assistência Social do Estado de Sergipe e professor no Curso de Arquitetura e Urbanismo da Faculdade FANESE. É Conselheiro Federal do CAU/BR pelo Estado de Sergipe na gestão 2021/2023 e organizador atuante em pesquisas urbanas com o Projeto Traço Urbano.

que realizaremos um olhar analítico focado em Aracaju, visto que a maioria dos municípios sergipanos possui escalas diminutas e muitos dos Planos Diretores das cidades do interior do estado não comportam dinâmica urbana para absorção de grande parte dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade. Antes de nos concentrarmos na análise de Aracaju, podemos destacar alguns poucos reflexos de implantação do Estatuto nas cidades do interior do estado, como o exemplo da demarcação das Zonas Especiais de Interesse

Social em cinco planos diretores, nos quais foram empregados os instrumentos do Parcelamento, da Edificação e da Utilização Compulsória do solo, bem como do IPTU Progressivo no Tempo e da Desapropriação com Títulos da Dívida Pública, porém em nenhum deles houve implementação efetiva. Há um destaque para o plano diretor do município de Tobias Barreto relativo ao aumento da oferta de terra para o mercado urbano de baixa renda, sendo incorporado aos parâmetros urbanísticos na lei de uso e ocupação do solo.

Na pauta da legislação urbanística, resumidamente, Aracaju sustenta uma retrospectiva histórica de ter constituído sua Lei Orgânica em 1982, constando naquele momento de um coeficiente de aproveitamento básico de 1,0. Em 1991, iniciam-se as primeiras tentativas da construção de um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Municipal, mas foi em 1995, a partir da contratação da Empresa Trama, que se iniciaram efetivamente, através de reuniões, audiências públicas e constituição de um diagnóstico urbano, a construção do primeiro Plano Diretor de Aracaju, aprovado no ano de 2000. É importante destacar que nessa ocasião a Lei Orgânica do município fixou o coeficiente básico de aproveitamento em 3,0. Essa sucinta trajetória coloca lado a lado o Plano Diretor de Aracaju e o Estatuto da Cidade, visto que comemoram aniversário de 20 anos quase que simultaneamente, além, é claro, da oportunidade de termos um plano nascido em perfeita consonância com os Instrumentos das Políticas Urbanas do Estatuto, consequente do paralelismo de suas concepções.

Nossa breve análise está se pautando a partir dos atributos contemplados no Plano Diretor de 2000, suas sucessivas discussões a partir do Primeiro Congresso da Cidade, ocorrido em 2003, e das primeiras investidas de revisão em 2005, momento no qual a Prefeitura Municipal de Aracaju (PMA) montou um grupo de discussão que desencadeou algumas audiências públicas, porém o resultado deste trabalho sofreu paralisação no Conselho de Desenvolvimento Urbano de Aracaju. A partir daí, irão acontecer três momentos distintos de revisão do Plano Diretor de 2000: em 2010, 2015 e 2018, mas todas elas sem aprovação da Câmara de Vereadores, ou

mesmo sem alguma efetividade de êxito. É nesse curso temporal de 2000 a 2021 que faremos uma breve reflexão, destacando as dificuldades de implementação das políticas do Estatuto durante os ensaios que aconteceram nas respectivas revisões e suas relações com os instrumentos do Estatuto da Cidade, assim como as consequências negativas para a cidade pela não implementação.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Aracaju – PDDU (2000), vigente até os dias atuais, incorporou no corpo da lei, desde sua elaboração, vários instrumentos urbanísticos, mas sem aprofundamento para a sua implementação. Existem citações relativas a IPTU Progressivo, Outorga Onerosa, Operações Urbanas, entre outros. Infelizmente, em nenhum momento na história de sua vigência observou-se alguma ação de desdobramento efetivo a partir dos instrumentos. Apesar de possuir um capítulo específico na descrição dos instrumentos, não há detalhamento para que sejam implementados e nem a sua regulamentação por lei específica. Nota-se que os instrumentos foram inseridos no corpo da lei para cumprir a mera formalidade de conteúdo. O fato é que se passaram duas décadas e a cidade de Aracaju cresceu expressivamente, tendo deixado de lado a oportunidade de avanços diante de possíveis melhorias infraestruturais, a partir de recursos provenientes da Outorga Onerosa, e principalmente da oferta de Zonas Especiais de Interesse Social diante do cumprimento da função social da propriedade através do IPTU Progressivo.

No ano de 2000, Aracaju possuía 461.534 habitantes; em 2010, 570.937 e, em 2020, 664.908, verificando-se um crescimento populacional de aproximadamente 200 mil habitantes nos últimos

20 anos. É justamente a partir de 2000 que a cidade começa a se verticalizar vertiginosamente no Bairro Jardins, que se constituía essencialmente por um ecossistema de manguezal e, a partir daí, este bairro recebe a construção de um *shopping center* e desencadeia um processo de adensamento sob a forma de sucessivos condomínios fechados na tipologia torre e base-torre, configurando uma morfologia urbana desprovida de relação com o espaço público coletivo, sem áreas verdes e com coeficientes de aproveitamento construtivo altíssimos na média de 5,0. De 2010 a 2015, verifica-se também um fortíssimo vetor de crescimento junto ao Bairro Jabotiana, com similar tipologia arquitetônica de condomínios verticais fechados e o mesmo desprovimento de áreas verdes e equipamentos urbanos e, ainda por cima, aterrando áreas de manguezais que deixaram consequentes alagamentos anuais devidos ao aterramento e à falta de permeabilidade do solo. A partir de 2012, também é verificada junto à Orla de Atalaia a substituição de residências de veraneio e a tipologia de condomínios de até seis pavimentos para a tipologia base-torre de 16 pavimentos e com um coeficiente de aproveitamento chegando a 6,0. Esse rápido crescimento teria ocorrido de outra forma, caso a outorga onerosa estivesse em vigor. Também é importante lembrar que, quando do parcelamento do solo, a doação de área pública para equipamentos e áreas verdes só ocorre a partir de áreas acima de 40 mil m<sup>2</sup>, deixando como consequência a carência de áreas verdes, equipamentos urbanos e a falta de permeabilidade urbana, devidos à grande extensão de áreas muradas que vão até 40 mil m<sup>2</sup>. Um exemplo claro dessa questão ocorre no próprio Bairro Jabotiana, onde a PMA necessita construir uma Unidade Básica de Saúde e não

possui área devido à falta de doação para o poder público quando do parcelamento do solo.

Em 2005, na administração Marcelo Déda, foi verificada a necessidade de revisão do plano de 2000, sendo iniciada então uma série de debates, mas que apenas se efetivou na revisão iniciada em 2010, quando um novo Plano Diretor denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável – PDDUS foi constituído, resultando na não aprovação devido à deficiência de participação social e audiências públicas. Na ocasião foi montado um grupo de trabalho paralelo à prefeitura, constituído pelo CREA e pela OAB, denominado de Participe Aju, que desenvolveu uma análise crítica do novo projeto de lei e verificou várias inconsistências, tais como: macrozoneamento urbano sem expressivas alteração e atualização, instrumentos do Estatuto sem detalhamento, a mesma relação de doação insuficiente de área pública durante o parcelamento do solo, coeficientes de aproveitamento e taxas de ocupação permissivas e incoerentes, do ponto de vista da boa relação do uso e ocupação do solo, além da irregularidade da ausência de participação popular no processo coletivo de construção social. A incorporação do “S” ao PDDU, que foi apresentado como PDDUS, apenas ficou na intenção de marketing para exaltar o conceito de sustentabilidade, pois na construção do texto notou-se claramente uma desorganização teórica, evidenciando a inconsistência de bases ideológicas e filosóficas quanto a uma ideia de cidade diante de um novo plano de desenvolvimento urbano. Esses fatores levaram a uma ação da OAB já no momento em que o novo projeto de lei estava sendo aprovado na Câmara de Vereadores. O processo não foi consolidado e, somente em 2015, na gestão posterior, foi iniciada uma nova revisão.

A revisão iniciada em 2015 teve um processo de rigor técnico e de sensíveis avanços em relação à antiga, mas atual, lei de 2000. Foi um exaustivo trabalho constituído por uma equipe própria da PMA, com técnicos qualificados das várias secretarias municipais, juntamente com alguns consultores técnicos locais contratados com recursos do BID. Desenvolveu-se um trabalho processual e contínuo de oito meses, com a constituição de consultas públicas nas três etapas do processo, que totalizaram 32 audiências amplamente divulgadas e pulverizadas nos vários bairros da cidade. É importante destacar os vários avanços que essa nova revisão pôde proporcionar: incorporação efetiva da outorga onerosa, inclusive com fórmula de cálculo, IPTU Progressivo zoneado nas respectivas áreas para sua futura implementação, além da doação de área pública a partir de terrenos acima de 10 mil m<sup>2</sup>, exigência de doação de áreas livres externas em condomínios fechados, exigência de muros permeáveis, incentivos construtivos para fachadas ativas e usos miscigenados e incentivos para a moradia no centro da cidade, entre outros. É importante destacar que todos os regimes urbanísticos (coeficiente e taxas) foram readequados para melhor equilíbrio de adensamento e qualidade ambiental, enfatizando um coeficiente de aproveitamento básico de 1,0 para possibilitar a implementação da outorga onerosa. Infelizmente, por questões políticas em relação ao mercado imobiliário, o projeto de lei não foi encaminhado para a Câmara de Vereadores.

Recentemente, na nova gestão municipal, em 2018, a PMA desenvolveu um ensaio teatral de uma suposta revisão. O prefeito foi a público fazendo uma jogada política e divulgando que

estava iniciando a revisão do tão sonhado Novo Plano Diretor. Foi desenvolvido um trabalho incipiente de gabinete sem a mínima consulta social, com uma equipe resumida e totalmente desprovida de recursos para a elaboração de uma nova leitura urbana e a constituição de um diagnóstico atualizado.

Nessa trajetória, o Município de Aracaju segue com um Plano Diretor desatualizado em 20 anos, com sérias deficiências em vários âmbitos relacionados a uso e ocupação do solo, ao parcelamento do solo, e principalmente com coeficientes abusivos e permissivos, e ainda sem a mínima implementação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade. É significativo ressaltar que a PMA está descumprindo a lei da exigência de revisão do Plano Diretor após os dez anos, e principalmente que a cidade vem perdendo sensivelmente na qualidade de vida e do meio ambiente urbano, além do aumento expressivo da exclusão social e do não cumprimento da Função Social da propriedade e do Direito à cidade para todos.

Ressaltar a falta da Função Social da Propriedade nesses últimos 20 anos é o mais relevante nesse processo, pois no recente diagnóstico de campo, desenvolvido no final de 2019, na elaboração da Revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS de Aracaju verificou-se a constituição de aproximadamente 120 assentamentos precários, sendo em sua maioria autoconstruídos e com expressiva falta de saneamento básico, equipamentos e serviços urbanos. Um significativo déficit habitacional quantitativo e qualitativo. Notamos claramente o aumento das ocupações organizadas legitimamente pelos movimentos sociais (MTST e MLB), o que evidencia a falta do cumprimento da Função Social da Propriedade e do Direito à Moradia.

Em uma breve reflexão da não implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, destacamos a outorga onerosa e o IPTU Progressivo. A não aplicação da outorga onerosa impossibilitou uma arrecadação expressiva de recursos, visto que a cidade recebeu vários empreendimentos com uma média de coeficientes de aproveitamento de 5,5 (coeficiente que deveria ter outorga), inviabilizando investimentos em infraestrutura. Quanto à não aplicação do IPTU progressivo, notou-se um expressivo crescimento de assentamentos precários em áreas sem a mínima infraestrutura de saneamento básico. Em pesquisa desenvolvida pela professora e arquiteta Ana Neri (2011), em sua dissertação de mestrado, foi verificado que Aracaju possui muita área com infraestrutura a ser ocupada, chegando à conclusão de que poderia duplicar a sua população, utilizando os terrenos e imóveis desocupados ou subutilizados. Com base nesses dados é notório nos remetermos para a base legal do Estatuto da Cidade em seu art. 2.º: “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. Fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade é garantir que o coletivo prevaleça sobre o individual.

Na perspectiva de um porvir em relação às cidades mais justas, acreditamos em sensíveis atributos consistentes do ponto de vista técnico e metodológico para a implementação efetiva dos instrumentos urbanísticos nas dimensões de cidades às quais eles se adequam. Continuamos sempre esbarrando nas questões políticas e nos interesses dos que lucram com a cidade, em detrimento dos que necessitam de um habitat mais adequado com moradia, infraestrutura, acesso aos serviços e equipamentos urbanos. É

importante ainda o entendimento futuro para um olhar diante da diversidade das distintas escalas urbanas, atentando para pequenas, médias e grandes cidades e a inter-relação entre o meio urbano e rural. É necessária uma articulação de uma forma de governar compartilhada entre governos municipais vizinhos e os diversos entes constituídos pela sociedade civil.

Finalizo esta breve reflexão analítica referenciando os valores sociais do Estatuto da Cidade e a trajetória de lutas e insucessos no Estado de Sergipe. Temos o perfeito discernimento entre os atributos constitucionais que sustentam a normatização de ordem pública e interesse social, assim como os esforços colaborativos que devemos imprimir e entrelaçar entre os vários entes institucionais de movimentos sociais, entidades, coletivos, universidades e líderes comunitários para a construção futura na compreensão e na constituição das cidades. Uma tríade de governança cidadã conjunta entre a esfera governamental, científica e social. Que sigamos nutridos e sustentados pelo Estatuto da Cidade e pelos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável com olhos em 2030, 2040 e 2050.

## 20 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE: É POSSÍVEL COMEMORAR?

O convite para escrever um depoimento para marcar os 20 anos do Estatuto da Cidade remete a uma reflexão que transita por tempos e espaços distintos, sempre marcada por sentimentos oscilantes e contraditórios. A tessitura desta narrativa não se encerra no texto, pois se confunde com a própria trajetória das nossas vidas, das nossas angústias e dos nossos afetos. A instigação do professor Edésio Fernandes para escrever este texto chega em boa hora, pois em momentos de retrocessos torna-se imperioso recuperar os processos de construção da ordem urbanística brasileira.

A promulgação do Estatuto da Cidade, há 20 anos, foi motivo de grande entusiasmo por diversos setores da sociedade vinculados à Reforma Urbana, ganhando rapidamente repercussão internacional. Nesse percurso foram acumuladas derrotas, mas também vitórias, que permitiram acreditar ser possível inverter a lógica segregadora de produção das cidades. Trazer à baila as conquistas, longe de apostar em um otimismo desprovido de consciência, pode contribuir para se contrapor à vertente pessimista da contemporaneidade que tende a nos levar para um estagnacionismo retrógrado. Trata-se de um esforço hercúleo, sobretudo quando a escrita emerge em um contexto de crise sanitária de Covid-19 que intensifica as fraturas de um País urbano segregador e excludente, situação que tende a se agravar pela avalanche de normativas editadas que buscam desconstituir a ordem jurídica urbana, inaugurada pela inserção de um capítulo sobre política urbana na Constituição Federal de 1988,



ADRIANA NOGUEIRA VIEIRA LIMA

Nordestina. Professora de Direito Urbanístico na Universidade Estadual de Feira de Santana/Bahia (UEFS). Pós-Doutora em Direito pela UnB. Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal da Bahia, com estágio sanduíche na École des Hautes Études en Sciences Sociales. Coordenadora do Grupo de Pesquisa Direito, Territorialidade e Insurgência - UEFS e Conselheira de Estudos e Pesquisa (IBDU).

regulamentado pela Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

Desse modo, antes de entrar no balanço propriamente dito do Estatuto da Cidade, é importante olhar pelo retrovisor para abocanhar um tempo que antecede a sua aprovação. O deslocamento temporal proposto visa a descortinar a construção processual desta ordem, que nasce nas “ruas”, aqui entendida no seu sentido literal e metafórico, cujo movimento engendra outra ordem ou, como diria o jurista Roberto Lyra Filho<sup>1</sup>, que faz florescente uma “incessante des-ordenação das estruturas sociais, transformando a ‘engenharia’ do *status quo*”. Essa premissa é importante para não perdermos de vista que grande parte dos direitos reconhecidos e

declarados pelo Estatuto da Cidade não tiveram a sua constituição circunscrita a um acontecimento histórico datado, mas retroagem e dilatam no tempo, deixando sempre latentes os seus dispositivos deflagradores.

O início da década de 1980 foi marcado pela emergência dos movimentos sociais urbanos que esculpem o Direito à Cidade, através da politização dos espaços de reprodução da vida cotidiana, com destaque para as ocupações de terra urbana, como estratégia de acesso à moradia. O *Documento dos Favelados sobre a Terra*, elaborado durante o 2º Congresso do Movimento de Defesa dos Favelados, em 1982, revela a centralidade que o direito à terra e à moradia ganha nos repertórios

<sup>1</sup> LYRA FILHO, Roberto. Desordem e processo. In: LYRA, Doreodó Araujo (Org.). **Desordem e processo**: estudos sobre o direito em homenagem a Roberto Lyra Filho. Porto Alegre: SAFE, 1986.



construídos para legitimar o modo de fazer cidade empreendido pelas classes populares. Nesse contexto, as municipalidades locais, tensionadas pelas reivindicações dos movimentos sociais, passaram a formular instrumentos jurídicos urbanísticos que respaldassem os pioneiros projetos de urbanização de favelas. Os municípios de Salvador, em 1978, Recife e Belo Horizonte, ambos em 1983, propuseram regimes diferenciados de urbanização, estabelecendo parâmetros urbanísticos específicos, visando a reconhecer as diversas formas de acesso à terra e à moradia, instituindo as Zonas Especiais de Interesse Social ou institutos correlatos. Essas experiências transbordam para o cenário político nacional, sendo apresentado o Projeto de Lei Federal n.º 775, de 4 de maio de 1983, ao Congresso Nacional, dispondo sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano.

Figura 1 – Material de divulgação do 7.º Congresso do Movimento de Defesa dos Favelados



Fonte: Acervo CEAS

A partir desse acúmulo de experiências, o Movimento Nacional de Reforma Urbana

apresentou a emenda popular da Reforma Urbana, subscrita por 131 mil eleitores brasileiros, durante a Assembleia Nacional Constituinte, dando origem ao Capítulo da Política Urbana. Pela primeira vez na história do País, as questões urbanas foram alçadas ao *status* de direito constitucional, sendo os artigos 182 e 183 da CF/88 regulamentados pelo Estatuto da Cidade e pela Medida Provisória 2.220/2001.

Apesar do entusiasmo com a aprovação do Estatuto da Cidade, estava claro que o texto aprovado não materializava apenas as reivindicações dos movimentos sociais e municipalidades sensíveis às pautas da Reforma Urbana; incorporava também os anseios de setores vinculados ao capital imobiliário e da indústria da construção civil. Apesar dos limites, não restam dúvidas de que o Estatuto da Cidade representou um divisor de águas no campo do direito brasileiro, visto que até então o regime da propriedade estava basicamente contido no Código Civil de 1916, que garantia ao proprietário os poderes de usar, gozar e dispor dos seus bens, limitados por normas de vizinhança e limitações administrativas.

Dentre os principais avanços do Estatuto da Cidade, podemos – em apertada síntese – sistematizá-lo em três eixos: consolidação dos instrumentos operativos para o cumprimento da função social da propriedade pública e privada; criação de esferas públicas de participação social; e previsão de institutos voltados à regularização fundiária dos territórios urbanos ocupados pela população de baixa renda para fins de moradia. Especificamente em relação ao último eixo, a regularização fundiária deixa de ser um ato discricionário do poder público,

passando a configurar como um direito passível de ser exigido em face do Poder Judiciário. Há também certo deslocamento em relação à forma-propriedade individual, sendo previstos institutos jurídicos para o reconhecimento coletivo da posse urbana.

As expectativas em torno do Estatuto da Cidade foram reforçadas em função da chegada do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República. Na esteira das mudanças foram criados o Ministério da Cidade, as Conferências Nacionais, instituído o Conselho Nacional da Cidade e diversos canais de diálogo com a sociedade civil, entres os quais destaco o Seminário Nacional sobre Regularização Fundiária, realizado em julho de 2003, pela Diretoria de Assuntos Fundiários, à época coordenada pelo jurista Edésio Fernandes. Nesse evento foram discutidas as principais diretrizes que deveriam guiar a implementação de uma Política de Regularização Fundiária no Brasil. Nessas esferas públicas, com a intensa participação social, também foram discutidas propostas para os marcos legais voltados a regular as políticas setoriais de Habitação, Saneamento e Mobilidade.

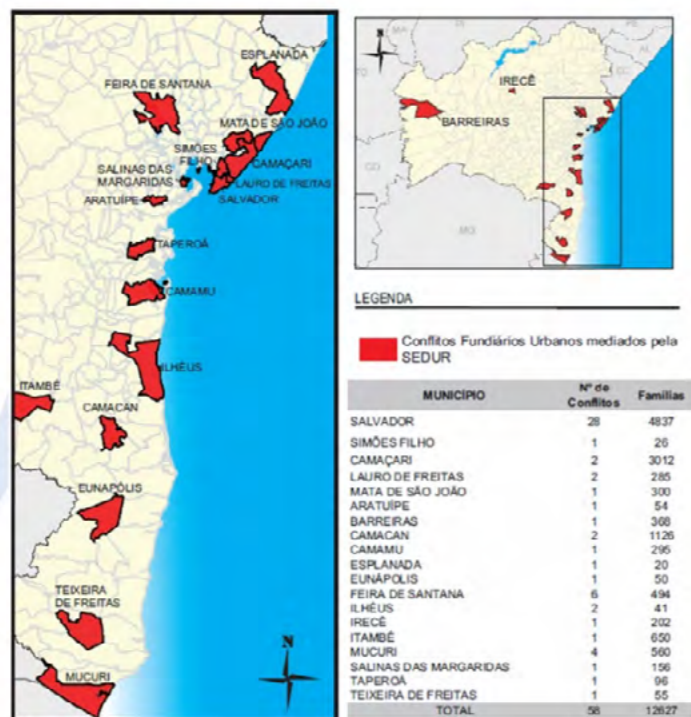
No âmbito local, confiro destaque ao Estado da Bahia, em função da oportunidade que tive em exercer a função de Diretora de Regularização Fundiária no governo do estado. A participação nesse espaço trouxe consigo a esperança de contribuir com a construção de uma política pública que ampliasse o acesso à terra urbana e à segurança da posse, reivindicação histórica dos movimentos sociais. Assim, buscamos reforçar, no âmbito local, as diretrizes e os instrumentos de regularização fundiária trazidos pelo Estatuto da

Cidade, através da Lei Estadual n.º 11.041, de 7 de maio de 2008, que instituiu a Política e o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social e criou o Fundo Estadual de Interesse Social, construído de forma amplamente participativa com os movimentos sociais.

Não restam dúvidas de que avançamos na proliferação de espaços participativos, tornando o estado mais permeável às reivindicações dos movimentos de luta pela moradia. Por outro lado, também não podemos negar que avançamos muito pouco na experimentação da aplicação dos instrumentos de regularização fundiária trazidos pelo Estatuto da Cidade. Os obstáculos foram de diversas ordens, podendo ser destacada a cultura jurídica conservadora e patrimonialista que negava força operativa ao uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos.

Paradoxalmente, a urgência e a pressão dos movimentos sociais levaram-nos a avançar na criação da Política Estadual de Mediação e Prevenção de Conflitos Fundiários; foi criada, no âmbito da Diretoria de Regularização Fundiária, uma coordenação específica para tratar do assunto. Durante o período de 2007-2010, foram mediados 58 conflitos, envolvendo 12.627 famílias no Estado da Bahia, sendo alguns deles solucionados através da destinação de bens públicos federais e estaduais para construção de habitação de interesse social. Esse trabalho tornou-se referência no Brasil, quebrando o paradigma do tratamento das ocupações urbanas promovidas pelos movimentos sociais como sendo caso de polícia, em constantes violações aos tratados e convenções internacionais de Direitos Humanos.

Figura 2 – Conflitos Fundiários Urbanos mediados pela SEDUR na Bahia



Fonte: Elaborado pela Coordenação de Mediação de Conflitos Fundiário/SEDUR, 2010.

É possível afirmar que, apesar de todas as contradições e dos limites, havia maior espaço para acionar posições contra-hegemônicas voltadas à afirmação do Direito à Cidade. A partir de 2016, o Brasil passa a atravessar uma forte crise política, iniciada com o golpe de Estado, pondo em xeque a democracia brasileira. Esse processo levou o País a uma nova fase, caracterizada pelo fim da era dos pactos, ataques às instituições, revisão de diversos marcos regulatórios e fechamento de esferas públicas participativas, incluindo o Conselho da Cidade e a Conferência Nacional da Cidade. Apesar de o Estatuto da Cidade não ter sofrido alteração expressa, os novos marcos regulatórios põem

em xeque a sua aplicabilidade, na medida em que propõem a mercantilização dos serviços e bens de uso público e comum; redução de todas as formas de uso do território urbano à forma de propriedade privada individual; dissociação da regularização fundiária dos processos de urbanização e implantação de infraestrutura urbana; e substituição da concepção da regularização fundiária como política pública, por uma estratégia de atração de investimentos do capital financeiro.

No campo das estratégias adotadas, competenos, como juristas que apostamos no “Direito como arma de libertação”<sup>2</sup>, seguir ao lado

dos movimentos sociais urbanos na defesa intransigente do Direito à Cidade, como vem sendo feito pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), o qual tenho a honra de integrar na gestão atual. Essa opção política ganha um apelo ainda mais forte no contexto de crise sanitária, em que 64.546 famílias estão ameaçadas de despejo no Brasil, sendo 2.746 na Bahia<sup>3</sup>. Não há dúvida de que estamos vivenciando um momento que se caracteriza por retrocesso avassalador, sobretudo em relação às experimentações democráticas, núcleo central do Direito à Cidade. Todavia também sabemos que o novo contexto permite emergir novas articulações, a exemplo da Campanha Nacional Despejo Zero, que vem lutando para conferir centralidade ao direito à moradia, como condição para realização do direito à saúde e à vida.

## REFERÊNCIAS

CAMPANHA NACIONAL DESPEJO ZERO. Relatório de Sistematização do período 1º de março de 2020 até 11 fevereiro de 2021. Disponível em: [www.campanhadesejozero.org](http://www.campanhadesejozero.org). Acesso em: 29 maio 2021.

LYRA FILHO, Roberto. Desordem e processo. In: LYRA, Doreodó Araujo (Org.). **Desordem e processo: estudos sobre o direito em homenagem a Roberto Lyra Filho**. Porto Alegre: SAFE, 1986.

RANGEL, Jesús Antonio de la Torre. **El Derecho como arma de liberación en América Latina**. San Luis Potosí: Centro de Estudios Ecuménicos, 1984.

SEDUR. Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos. **Caderno do Programa de Habitação do Estado da Bahia**. Salvador: Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, 2010.

2 RANGEL, Jesús Antonio de la Torre. *El Derecho como arma de liberación en América Latina*. San Luis Potosí: Centro de Estudios Ecuménicos, 1984.

3 CAMPANHA NACIONAL DESPEJO ZERO. Relatório de Sistematização do período 1º de março de 2020 até 11 fevereiro de 2021. Disponível em: [www.campanhadesejozero.org](http://www.campanhadesejozero.org). Acesso em: 29 maio 2021.

## O ESTATUTO DA CIDADE E OS SEUS 20 ANOS

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) é o marco de uma nova ordem jurídico-urbanística erigida sobre os princípios da função social da cidade e da propriedade. A elevação de tais princípios à condição de norma constitucional permitiu que a política urbana brasileira adotasse uma base legal realmente voltada para os ideais de justiça social e de qualidade de vida urbana.

Apenas no ano de 2001, 13 anos após a promulgação da CF/88, passou a vigor o documento legal que regulamenta as normas constitucionais relativas à política urbana: o Estatuto da Cidade (EC/2001), Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Como característica primordial, o EC/2001 passou a fornecer um rol de instrumentos jurídico-urbanísticos capaz de viabilizar a função social da cidade e da propriedade, a exemplo do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) Progressivo no Tempo, da Outorga Onerosa e do próprio Plano Diretor.

Desde que foi criado, o EC/2001 tem sido mundialmente considerado como a lei urbanística mais adequada para concretizar as diretrizes atinentes à democratização da cidade e ao desenvolvimento urbano sustentável. Eis que o Brasil, desde então, passou a ocupar uma posição de destaque no debate internacional sobre o direito à cidade.

Ocorre que, a despeito de o EC/2001 possuir qualidades inquestionáveis, a realidade das cidades brasileiras ainda não está alinhada a suas diretrizes. Em 20 anos de vigência, o aludido Estatuto ainda não foi capaz de se sobrepor

à lógica reinante que orienta a produção do espaço urbano. Originou-se, desse modo, um visível paradoxo entre teoria e prática, entre lei e realidade social. A cidade idealizada pela ordem jurídico-urbanística brasileira não é a mesma cidade que os habitantes veem, ouvem e sentem rotineiramente.

O EC/2001, como documento normativo que regulamenta a ordem jurídico-urbanística brasileira trazida pela CF/88, foi formulado para fornecer instrumentos que permitissem aos governos locais interferir na produção do espaço urbano de sua competência. De acordo com essa concepção, a cidade não poderia ser manipulada exclusivamente a partir das regras do livre mercado, mas deveria ser respeitada como lugar pertencente a todos os habitantes.

Eis que as diretrizes mais fundamentais elencadas pelo EC/2001 são as atinentes à função social da cidade e da propriedade. A exploração de um imóvel urbano não pode desconsiderar as vidas que habitam ou transitam por suas vizinhanças.



CLAUDIO CARVALHO

Advogado. Doutor em Desenvolvimento Regional e Planejamento Urbano. Mestre em Direito. Professor Titular na Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB) das disciplinas Direito Ambiental, Direito Urbanístico e Direito Agrário. Integrante do Núcleo de Assessoria Jurídica Alternativa (NAJA) e Coordenador do Grupo de Pesquisa Direito e Sociedade (GPDS) da UESB. E-mail: ccarvalho@uesb.edu.br

O conforto, a qualidade de vida, a justiça social e a própria dignidade dos cidadãos urbanos dependem de um pacto social que limite as liberdades individuais em nome da consagração do interesse público.

O instrumento jurídico-urbanístico que recebe mais atenção dentro da ordem jurídico-urbanística brasileira é o Plano Diretor. Tal dispositivo já foi previsto na CF/88, mas o EC/2001 acabou por detalhar mais o seu alcance e as suas possibilidades. O Plano Diretor, na verdade, é uma ferramenta que tem a qualidade de ser um continente que agregará muitos outros instrumentos urbanísticos como conteúdo. É a norma urbanística que trata das diretrizes que orientarão o planejamento e a gestão urbanos.

Diferentemente do que ocorre com o Plano Diretor, nenhum outro instrumento jurídico previsto no EC/2001 é de elaboração obrigatória. De modo a respeitar a autonomia dos municípios, já que estes entes federativos são dotados desta

particularidade, o EC/2001 apenas fornece o conteúdo jurídico mínimo, que deverá ser regulamentado pelas prefeituras. De fato, em um País continental e com variações culturais marcantes como é o Brasil, torna-se necessário que as cidades adaptem os instrumentos conforme a sua realidade.

Dezenas de outros institutos jurídicos compõem o rol de instrumentos urbanísticos do EC/2001. Todos eles oferecem caminhos sólidos de superação dos antigos problemas urbanos, tanto por sua qualidade técnica quanto pela segurança jurídica que a ordem constitucional impõe. É de se pensar, naturalmente, o porquê de as cidades brasileiras, em 20 anos de vigência do EC/2001, continuarem a amargar graves dificuldades.

Nesse longo íterim, pode-se concluir que o EC/2001 foi uma lei “plano discurso” – um estatuto que não transformou palavras em visíveis realidades. A exclusão socioespacial, a acumulação de renda, a manutenção de vazios urbanos especulativos e o declínio da convivência e da cidadania urbanas são algumas questões que provocam tal inferência.

Existem nítidas fronteiras que separam espaços urbanos elitizados de áreas marginalizadas e, por mais que hoje notícias sobre o caos urbano sejam difundidas amplamente, sabe-se que problemas como os de mobilidade urbana, saneamento básico, segurança pública, poluição do ar e sonora e tantos outros não são sentidos de forma semelhante por todos os habitantes.

Com efeito, grande parte do fracasso na efetivação das normas do EC/2001 não pode ser considerada como proveniente de uma limitação técnico-jurídica, mas fruto de uma competência

de grupos hegemônicos, que têm regido a produção do espaço urbano há muitas décadas, sobretudo aqueles ligados à indústria imobiliária e ao capital financeiro especulativo.

Cumprido salientar, além disso, que a tão reverberada crise urbana também não pode ser tratada como mera questão de incapacidade estatal para aplicar as leis urbanísticas. Ela, na verdade, decorre de uma lógica muito bem articulada, que privilegia a especulação imobiliária, a privatização do espaço público e a elitização dos mecanismos de poder.

A maioria dos instrumentos urbanísticos previstos no EC/2001 ainda não foi regulamentada pelos municípios brasileiros, principalmente quando tratamos daqueles direcionados à efetivação da função social da propriedade. O grande equívoco dos movimentos sociais que objetivam a Reforma Urbana é concentrar quase todo o seu esforço na produção legislativa, deixando de ocupar outros palcos de luta que são imprescindíveis para a concretização do direito à cidade.

A importância da norma jurídica como instrumento coercitivo capaz de orientar uma construção mais democrática do espaço urbano não pode ser negada, obviamente; acontece que as cidades brasileiras são marcadas pelo confronto entre legalidade e ilegalidade, entre a cidade e a *não cidade*. Na prática, a lei não consegue atingir de modo satisfatório as suas duas finalidades básicas: não amplia o acesso dos cidadãos às condições de vida mais básicas, nem estabelece limites fáticos aos interesses do capital privado.

As cidades brasileiras, apesar dos anseios reproduzidos nas legislações urbanísticas, são tomadas por velhas estruturas sociais, econômicas

e políticas que acabam por comprometer o sucesso de qualquer empreitada democratizante. Nesse cenário, leis como o EC/2001 acabam se tornando incapazes de produzir as mudanças anunciadas por suas diretrizes.

O Plano Diretor é o instrumento jurídico urbanístico que mais foi regulamentado pelos municípios brasileiros, o que era de se esperar, já que se trata do único instrumento de elaboração obrigatória.

Segundo o IBGE (BRASIL, 2016), apenas 10,4% das cidades brasileiras com mais de 20 mil habitantes não possuem Plano Diretor, permanecendo, portanto, em situação que confronta a própria CF/88. Se a análise abranger todos os 5.572 municípios brasileiros, ver-se-á que metade deles não possui Plano Diretor.

Quando a análise deixa de ser quantitativa e avança para questões qualitativas, descobre-se que, apesar da considerável difusão dos Planos Diretores nos municípios com mais de 20 mil habitantes, a grande maioria deles não é elaborado de forma devida. Isso pode ser justificado por diferentes razões: (a) muitos planos são construídos sem que exista efetiva participação popular; (b) alguns planos não reproduzem as diretrizes do EC/2001, nem concretizam os seus instrumentos urbanísticos; e (c) existe um hábito no Brasil de legislações de cidades menores serem cópias quase idênticas daquelas de cidades maiores, algo que acaba por gerar um descompasso entre texto normativo e realidade urbana.

As inovações jurídicas e institucionais que recaíram sobre a política urbana não foram acompanhadas de uma transformação de parâmetros na sociedade brasileira. A maior

prova disso é que o EC/2001 é um documento normativo desconhecido pela maioria da população brasileira e nem mesmo juristas são conhecedores de seus detalhes. Temos um verdadeiro analfabetismo urbanístico que está sendo enfrentado e que tem no Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU um grande aliado.

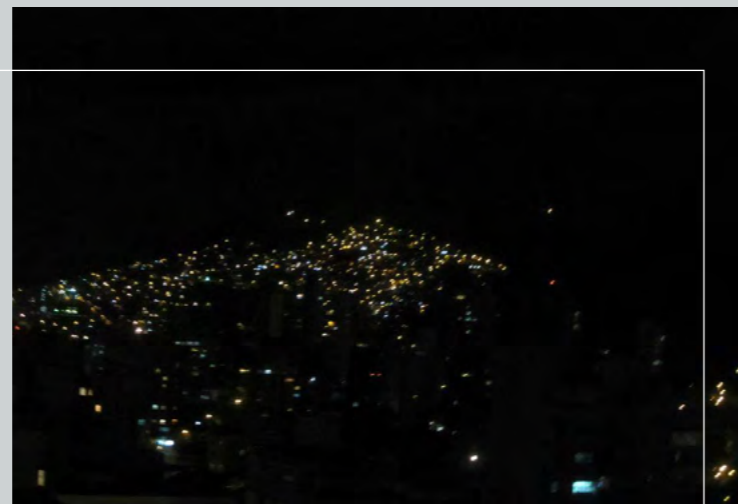
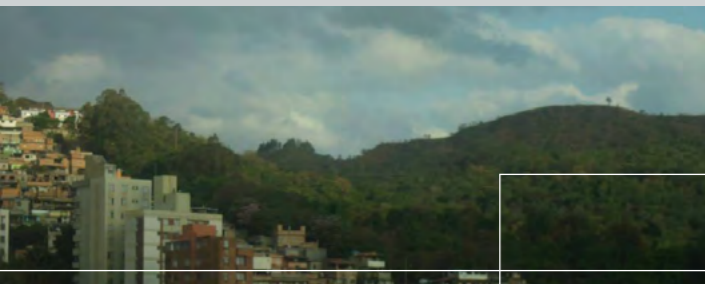
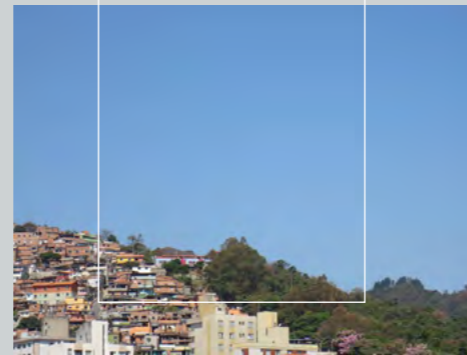
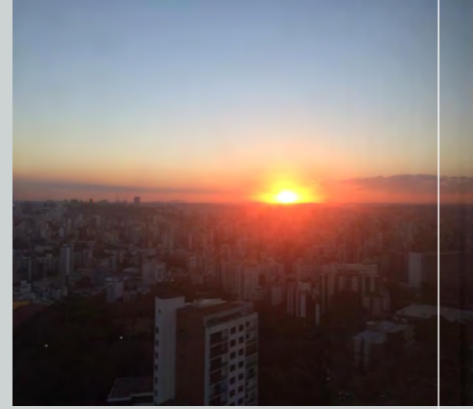
O Brasil é um país de muitos arcaísmos. Sua estrutura fundiária, seja no campo, seja na cidade, é atrasada, elitista e insustentável do ponto de vista ambiental, econômico e social. O que a nova ordem jurídico-urbanística fez foi justamente se opor a essa lógica, procurando relativizar bens tidos como absolutos, a exemplo da sagrada propriedade privada.

Esse descompasso existente entre norma e realidade social acabou por fazer do EC/2001 uma lei que continua em disputa na correlação de forças políticas. Poucos de seus dispositivos foram regulamentados pelas cidades brasileiras, de modo que os problemas urbanos continuam a fazer parte de suas rotinas.

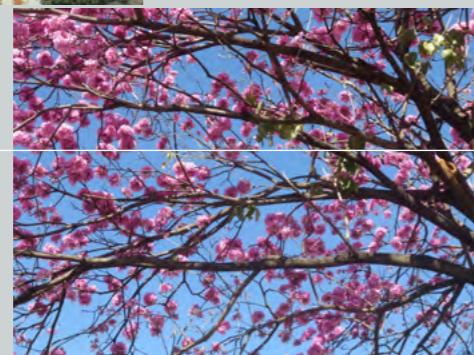
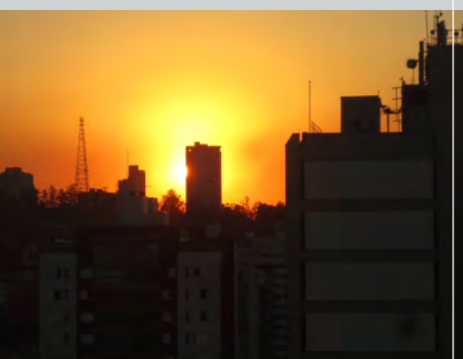
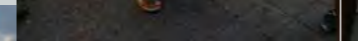
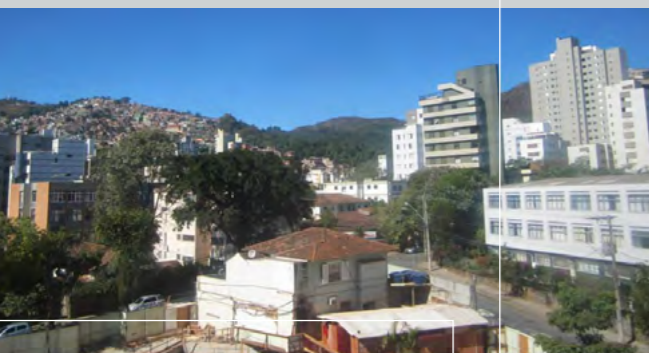
A superação da crise urbana brasileira apenas se tornará possível em um cenário em que os modelos de exploração capitalista da cidade sejam repensados e rechaçados. Enquanto uma minoria hegemônica permanecer no comando das cidades, qualquer projeto de democratização do futuro será repellido veementemente.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Municípios brasileiros 2015**. Brasília, DF: IBGE, 2016. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/estudos\\_especiais.php](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/estudos_especiais.php)>. Acesso em: 24 maio 2021.



Fotos: Edésio Fernandes



## Centro-Oeste



## Distrito Federal



### **TOCANTINS | 124**

João Aparecido Bazzoli

### **DISTRITO FEDERAL | 130**

Paulo Carmona

Benny Schvarsberg

Frederico de Holanda

Liza Maria Souza de Andrade

José Roberto Bassul

Denise de Campos Gouvêa

Carlos Frederico Maroja de Medeiros

## O ESTATUTO DA CIDADE: UM DEBATE SOBRE OS DESAFIOS DA SUA APLICABILIDADE PELOS MUNICÍPIOS NESTES SEUS 20 ANOS DE EXISTÊNCIA

Este texto busca propor uma reflexão acerca dos 20 anos do Estatuto da Cidade, referindo-se aos desafios da sua aplicabilidade pelos municípios. Fizemos um recorte, pela amplitude da legislação, na função social da propriedade, entendendo que este tema seja um dos pontos de maior fragilidade nesta legislação, pelo contraponto estabelecido ao domínio absoluto da propriedade e pelo conservadorismo do Judiciário, ainda reticente em relação ao relativismo do direito à propriedade. Isso resultou na falta da aplicabilidade de seus instrumentos, especialmente nos pequenos municípios.

Apontamos inicialmente dois pontos essenciais ao tratar do Estatuto da Cidade: a sua longa duração no trâmite legislativo, de 1989 a 2001, e a estratégia de seu encaminhamento ao Senado Federal. Essa estratégia, por não ser comum o ingresso de Projetos de Lei por esta Casa Legislativa, acabou por desarticular as ações contrárias que os empresários imobiliários vinham demandando para evitar a sua aprovação.

É evidente que esse atraso superior a uma década para a sua aprovação dificultou ações efetivas de ordenamento territorial ao longo desta espera. Se houvesse aprovação do Projeto, quando foi proposto em 1989, teríamos antecipado medidas para regular socialmente o mercado imobiliário, bem como estabelecido mecanismos de compensação social por meio de políticas urbanas ao longo desse período perdido.



JOÃO APARECIDO BAZZOLI

Professor Associado da Universidade Federal do Tocantins (UFT)  
Curso de Direito  
Advogado especializado em Direito Urbanístico  
jbazzoli@uft.edu.br

Embora tenha ocorrido esse lapso temporal, pontuamos a inegável condição de que a aprovação do Estatuto da Cidade estabeleceu novas perspectivas sobre o tratamento e o controle do crescimento do setor imobiliário, quando estabeleceu importantes diretrizes gerais da política urbana nacional. Esse novo ordenamento jurídico urbanístico criou realmente possibilidades da organização territorial pelos municípios brasileiros e consolidou mecanismos de participação comunitária, promovendo, assim, a inclusão social. Foi nesse sentido que apresentou regras referentes ao uso e à ocupação do solo e ao controle da expansão do território urbano e propôs a definição da função social da cidade e da propriedade, a ser especificada no Plano Diretor Municipal.

Embora tenhamos ciência de que esse novo ordenamento jurídico, por si, não resolveria todos os problemas das cidades brasileiras, o Estatuto

da Cidade terminou por atender, na maioria das vezes, às demandas de municípios grandes e médios, não ampliando os seus tentáculos para os pequenos.

Temos de evidenciar nesse contexto da promulgação do Estatuto da Cidade, em 10 de julho de 2001, a criação, em 2003, do Ministério das Cidades, que acabou sendo fundido ao Ministério de Desenvolvimento Regional, pelo atual Governo Federal, em 2019. Esse Ministério brasileiro objetivava combater as desigualdades sociais, transformar as cidades em espaços mais humanizados e ampliar o acesso da população à moradia, ao saneamento e ao transporte. E foi, sem dúvida, o principal disseminador dessa nova ordem urbanística pelo País. Ademais, apoiou várias ações para a popularização do Plano Diretor Municipal, até mesmo com financiamentos voltados para qualificação e consultorias técnicas às prefeituras municipais.

É oportuno dizer que, embora tenha sido o momento ideal para que fossem ampliadas as fronteiras da discussão sobre o Estatuto da Cidade para os pequenos municípios, constata-se que essa condição não se confirmou, a referida legislação não alcançou os menores, especialmente aqueles em que a população fosse menor do que 20 mil habitantes, visto que não tiveram a obrigatoriedade de elaborar o Plano Diretor.

Pois bem, não chegar às localidades com população inferior a 20 mil habitantes representou não atender a 68,2% dos municípios brasileiros, ou seja, 3.670 deles. Destaca-se nessa constatação que, por não haver obrigatoriedade da elaboração de Planos Diretores nesses municípios, eles ficaram impossibilitados de aplicar vários dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, entre eles, a desapropriação-sanção, penalidade aplicada ao proprietário que não cumpre a função social de sua propriedade.

Podemos afirmar que a função social da propriedade se constitui num dos principais gargalos dessa legislação, e temos de considerar que, embora haja medidas indutoras para cumprimento da função social da propriedade, como: a possibilidade de desapropriação do imóvel não utilizado ou subutilizado; a usucapião de imóvel urbano; a outorga onerosa do direito de construir; as operações consorciadas; a transferência do direito de construir; a preempção e o direito de superfície, elas dependem de regulação no Plano Diretor Municipal.

Portanto, o Plano Diretor Municipal tem dois

papéis centrais: o de indicar os instrumentos que serão utilizados pela municipalidade no ordenamento territorial; e o de determinar as punições que serão aplicadas aos que desrespeitarem os seus preceitos instituídos.

Nesse sentido, nos seus 20 anos de vigência, embora o Estatuto da Cidade tenha surgido como um instrumento regulamentador de preceitos constitucionais que tratam da temática urbana, ainda não apresentou resultados efetivos no campo da sua aplicabilidade, especialmente nas pequenas cidades, destacamos as da Região Norte do País, em razão de suas características específicas e pela clara desigualdade.

Outro ponto em destaque é que a nova normativa traz, contradito ao paradigma dominante sobre a propriedade absoluta, o da função social da propriedade. E, nesse aspecto, o debate termina sendo remetido à titularidade do domínio dos imóveis, exercido por membros da própria comunidade em que se inserem. Dessa maneira, a atitude dos próprios membros da comunidade, na relação do uso de suas propriedades, deveria ser cidadã, o que não condiz com a atividade especulativa de retenção de terrenos, resultante nos vazios urbanos<sup>1</sup> das cidades.

Assim, se buscássemos inter-relacionar o Estatuto com os mecanismos aplicáveis para resoluções de problemas nas cidades, encontraríamos neste caso, no seu segundo capítulo, as ferramentas e os instrumentos de Políticas Urbanas para o uso contra os abusos ao direito à propriedade, como o da especulação imobiliária derivada da retenção fundiária.

É evidente que a especulação imobiliária em nosso País precisaria ser mitigada por objetivar a valorização viciosa do imóvel e, em regra, ser provocadora dos vazios urbanos, especialmente nas regiões centrais das cidades, em razão da disponibilidade de toda infraestrutura nesses locais. É importante salientar que esse procedimento de retenção fundiária deveria ser punido com o Imposto Predial Territorial Urbano progressivo, pelo motivo de a propriedade não cumprir a sua função social, seguido da desapropriação-sanção.

É importante notar que a norma legal ressalta a obrigação de utilização da terra urbana, o que é outro gargalo na referida legislação, em razão especialmente do enfrentamento desta questão no campo político, que vem desconstruindo a narrativa da necessidade desse procedimento para se eximir da consequência da desapropriação-sanção. Temos atualmente no Senado Federal projeto em trâmite que objetiva retirar a figura constitucional da função social da propriedade.

É importante salientar que, mesmo com as dificuldades de avançar neste tema “função social”, o Estatuto da Cidade apresentou um grande avanço com a determinação da dedução no pagamento da desapropriação-sanção de quaisquer expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios, relativos ao imóvel desapropriado. Com essa medida, ficou caracterizada a expropriação da “mais valia”<sup>2</sup>, objeto do lucro resultante da valorização do imóvel, por conta de melhorias na localidade onde está inserido, realizadas pela prefeitura e

pagas por todos os contribuintes. Dessa maneira, a destinação dessa valorização, habitualmente apropriada pelo agente privado, toma outra direção, vai para os cofres públicos municipais e retorna para os contribuintes em forma de prestação pública.

Ressalte-se, nesse contexto, que o Estatuto da Cidade foi precursor para o avanço dos debates fundiários urbanos, por tratar das questões urbanas em várias dimensões e trazer para o debate a noção da função social e ambiental; acabou por ser reconhecido como um marco conceitual jurídico-político para a aplicação do Direito Urbanístico.

Contudo ainda não há amplo entendimento do impacto dessa nova ordem jurídico-urbanística na gestão das cidades. A regularização fundiária, por exemplo, não poderia ser vista como ação discricionária do Poder Público, mas como tema central para o atendimento das várias dimensões do ordenamento do território.

Convém salientar que o País conquistou avanços na urbanização das ocupações irregulares, porém estes procedimentos não se complementam por esbarrar na regularização jurídica. Os resultados na emissão de documentos garantidores da posse, quando comparados com a necessidade da população, são ínfimos ante a enorme burocracia, também pela legislação urbanística e pelo procedimento de registro imobiliário serem elitistas. Nesse viés, é necessário o enfrentamento do problema fundiário com a construção de argumentos consistentes que validem essa nova ordem jurídica, por meio da pacificação da

<sup>1</sup> Os vazios urbanos podem ser apresentados como espaços não construídos, áreas ociosas ou ainda remanescentes urbanas.

<sup>2</sup> A recuperação de mais-valias fundiárias urbanas é uma forma de retornar à sociedade incrementos de valor da terra decorrentes de iniciativas alheias aos proprietários.



doutrina e jurisprudência no campo do Direito Urbanístico.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade tem o papel de contribuir para a inserção plena do cidadão à cidade e viabilizar o desenvolvimento urbano sustentável. Isso reduziria os passivos urbanísticos e ambientais, além de propiciar a transformação local.

Outro aspecto relevante, ao relacionar o Estatuto da Cidade com as questões fundiárias, é o da eficácia plena conferida às normas e aos princípios do Direito Urbanístico, fator que atribui segurança jurídica na aplicação de seus instrumentos, de maneira que possibilitem o controle urbano.

É importante salientar que a legislação urbanística da cidade legal desconhece a cidade real – esta última mostra os conflitos e reforça essa incompatibilidade existente entre elas. É evidente que, com a flexibilização dessas normas, haveria o reconhecimento da pluralidade e da diversidade da produção social. Assim sendo, o caminho para pacificar esses conflitos nasce da relativização da propriedade com a utilização dos meios legais para a garantia da posse, para além do domínio.

Constata-se, na prática, que grande parte dos municípios não está aplicando os instrumentos desse novo arcabouço jurídico ante a forte influência política orquestrada pelo mercado imobiliário, e em razão do conservadorismo do Judiciário, como já nos referimos anteriormente, ainda reticente em relação ao relativismo do direito à propriedade.

Podemos concluir então que, embora se detecte avanço no tratamento do tema urbano, pode-se afirmar que não há muito a se comemorar pelos 20

anos da promulgação do Estatuto da Cidade, em 10 de julho de 2001. Ao tratarmos dessa discussão, ou seja, da aplicação do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação-sanção, importantes instrumentos de controle da especulação imobiliária para fazer cumprir a função social da propriedade, mostramos que estes mecanismos ainda têm um efeito insignificante no País, devido à elasticidade nos procedimentos burocráticos, que pode chegar a oito anos entre a notificação inicial e a desapropriação, refletindo, durante esse período, em penalidades que não levam preocupação aos penalizados. Esse fator se deve à falta de atualização dos cadastros imobiliários pelos municípios, aplicando normalmente suas penalidades com base em valores venais defasados.

Portanto, grande parte dos municípios brasileiros ainda não aplica os instrumentos do Estatuto da Cidade na integralidade, especialmente os relacionados às penalizações pelo descumprimento da função social da propriedade, isto em razão de reflexos no campo político e eleitoral. Por esse motivo, encontramos vazios urbanos nas regiões centrais de grande parte das cidades brasileiras.



## ESTATUTO DA CIDADE: DESAFIOS DE SUA EFETIVA IMPLEMENTAÇÃO

Lúcio Costa, o grande arquiteto que criou o Plano Urbanístico do Plano Piloto de Brasília, afirmou que “a única certeza do planejamento é que as coisas nunca ocorrem como foram planejadas”.

Assim parece ser nossa sina em relação às grandes cidades brasileiras, tais como São Paulo, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Recife, Salvador, Porto Alegre, Brasília ou Curitiba.

Nesse passo, surge a Lei n.º 10.257/2001, autodenominada Estatuto da Cidade, como um conjunto normativo intermediário entre o capítulo de política urbana previsto na Constituição Federal de 1988 (artigos 182 e 183) e a atuação interventora e disciplinadora do poder público local.

A referida lei, que acaba por completar 20 anos de vigência, tem como base os estudos e discussões acerca do moderno Direito Urbanístico e procura oferecer para as cidades um conjunto inovador de diretrizes e de instrumentos de intervenção sobre seus territórios, além de uma nova concepção de planejamento e gestão urbanos.

Por outras palavras, o Estatuto da Cidade, denominado por Diógenes Gasparini de Lei de Responsabilidade Social<sup>1</sup>, estabelece as diretrizes gerais da política urbana, que, por sua vez, visa a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (art. 2.º, *caput*).

<sup>1</sup> GASPARINI, Diógenes. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo: NDJ, 2002, p. 1.



PAULO CARMONA

Pós-doutor pela Universidade del Salento, Itália  
Mestre e Doutor em Direito Urbanístico pela PUC/SP  
Professor do PPG em Direito e em Arquitetura e Urbanismo do UNICEUB  
Juiz de Direito (TJDFT)

Assim, o surgimento do Estatuto da Cidade, para o Direito Urbanístico brasileiro, é de elevada importância, pois praticamente fez nascer este novo ramo de disciplina jurídica.

Sobre o nascimento de novos ramos do Direito, bem sintetizou a questão Carlos Ari Sunfeld, apontando que as novas disciplinas jurídicas passam por três fases: infância, adolescência e idade adulta.<sup>2</sup>

A infância do Direito Urbanístico no Brasil corresponde ao período situado entre as décadas de 1930 e 1970, em que aparece o princípio da função social da propriedade (CF/34, art. 113, n.º 17) e surgiram os primeiros trabalhos (especialmente de Hely Lopes Meirelles, com *Direito Municipal*, de 1957, e *Direito de Construir*, de 1961) e os primeiros acenos normativos (notadamente na legislação dos grandes municípios, como São Paulo e Rio de Janeiro).

Destaca-se que a adolescência ocorreu a partir da década de 1970, com o aparecimento de várias leis que deram identidade teórica a esse ramo do Direito (principalmente a Lei n.º 6.766/79 – Lei de Parcelamento do Solo Urbano) e obras doutrinárias – com destaque para a primeira obra geral sobre o tema: *Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico*, de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, publicada em 1975; e da obra clássica, *Direito Urbanístico Brasileiro*, de José Afonso da Silva, com primeira edição em 1982. A promulgação da CF/88 foi um grande marco nessa fase juvenil.

Finalmente, temos a fase adulta, que só ocorreu em 2001, com a publicação da Lei n.º 10.257, o mencionado Estatuto da Cidade, que, dando eficácia aos instrumentos constitucionais de cumprimento da função social da propriedade, trouxe novos instrumentos, situou competências, estabeleceu princípios e diretrizes.

<sup>2</sup> SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 45-46.

Em seguida, houve introdução de considerável legislação federal no Direito Urbanístico. Com isso, somente se quer destacar a rápida evolução da legislação urbanística pós-Estatuto da Cidade, mas sem diminuir ou desprezar a legislação federal pré-Estatuto da Cidade sobre o tema.

Tudo ao seu tempo.

Agora é o momento de analisar as dificuldades de implementação do Estatuto da Cidade, apontando algumas críticas e possíveis soluções.

Embora quase todos os temas que envolvem a questão metropolitana tenham ficado de fora do Estatuto da Cidade – pois foram objeto do Estatuto da Metrópole (Lei n.º 13.089/2015) – pode-se apontar que a Lei n.º 10.257/2001 focou muito nos problemas das grandes cidades e regiões metropolitanas brasileiras, deixando um pouco de lado os problemas urbanísticos dos pequenos municípios.

Se é certo que ainda hoje a grande maioria dos municípios brasileiros não são obrigados a elaborar plano diretor, já que não se enquadram no rol do art. 41 do Estatuto da Cidade, a nosso ver, o Estatuto da Cidade pecou por atrelar os novos instrumentos de intervenção urbanística – direito de preempção, outorga onerosa de alteração de uso, outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios – ao plano diretor, sem que trouxesse um capítulo com instrumentos de política urbana mais simplificados para os pequenos municípios.

Ao contrário, imaginou-se que tal amarra conduziria os pequenos municípios a elaborarem o plano diretor – principal instrumento de planejamento, com *status* constitucional – para

que fizessem uso dos novos instrumentos de intervenção urbanística.

Vinte anos depois é possível dizer que não foi esse o movimento percebido. Ao contrário, muitos municípios de pequeno porte, enquadrados no porte populacional entre 20 e até 50 mil habitantes, que são obrigados a elaborar o plano diretor, ainda não o possuem. Vale lembrar que o Brasil possui 5.568 municípios, dentre os quais 1.054 municípios estão nesse patamar.

Acrescente-se que a sua maioria, 80% dos municípios (3.899) com população inferior a 20 mil habitantes, não é obrigada a elaborar o plano diretor, como também não está incluída nas ações do governo federal de fortalecimento das capacidades institucionais e administrativas.

Esse dado evidencia a ausência da União em traçar melhores estratégias de planejamento e ordenamento territorial nos pequenos municípios a fim de evitar o excessivo adensamento urbano descontrolado e as ocupações informais.

Assim, um capítulo no Estatuto da Cidade com instrumentos de política urbana simplificados para os pequenos municípios que não são obrigados a elaborar plano diretor significaria um avanço considerável, pois propiciaria que as pequenas cidades já tivessem algum nível de planejamento e desenvolvimento urbano, o que, inclusive, facilitaria a futura adoção de plano diretor quando alcançassem o patamar de 20 mil habitantes.

É possível, ainda, tecer críticas pontuais ao texto da Lei n.º 10.257/2001, com destaque para certa estranheza com a redação da diretriz prevista no art. 2.º, XVI, uma vez que a isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização deve ser entendida, em uma interpretação sistemática, de forma que

o Estado tem uma primazia na atuação, pois a ordem urbanística implica um desempenho de uma função pública.

Além disso, o art. 46, ao estabelecer o consórcio imobiliário urbanístico, trouxe redação aberta demais, o que pode favorecer atos de corrupção urbanística.

Pode-se apontar, ainda, que a outorga onerosa de alteração de uso (ONALT), prevista no art. 29, tem-se mostrado instrumento que causou inúmeros problemas urbanísticos, pois, ao alterar o zoneamento, tem causado mais malefícios do que benefícios ao bem-estar da população.

No Distrito Federal, por exemplo, a ONALT foi instituída pela LC 294/2000, a qual exige que o pagamento do débito relativo à outorga onerosa da alteração de uso deve ser exigido antes da expedição do Alvará de Construção (art. 6.º, com redação da LC n.º 902, de 23/12/2015). Tal instituto tem sido aplicado pelo Poder Público de maneira generalizada, causando uma série de conflitos entre vizinhos e inúmeras ações judiciais, no âmbito cível e criminal.

Assim, é possível vislumbrar uma modificação legislativa para aprimorar ou até mesmo excluir tal instrumento do Estatuto da Cidade.

Por fim, destaca-se um problema que não é propriamente do Estatuto da Cidade, mas que tem inúmeros reflexos em instrumento disciplinado por ele, o PEUC (parcelamento, edificação ou utilização compulsórios).

É que diante da PEC 80/2019, que visa à modificação do art. 182 da CF, propõe-se o aprimoramento do dispositivo, em sentido absolutamente contrário ao proposto pela referida PEC.

Não se pode olvidar que o PEUC foi concebido como instrumento de indução ao cumprimento

da função social da propriedade imobiliária urbana e, 20 anos depois de sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade, tem sido muito pouco aplicado pelos municípios, infelizmente.

Assim, pode-se apontar que o instrumento é complexo, demorado e passível de questionamentos judiciais.

Por isso e com o intuito de facilitar sua aplicação e diminuir a judicialização, propõe-se a modificação do art. 182, § 4.º, da CF, para eliminar a existência da lei municipal específica – uma vez que já existem a norma geral (Estatuto da Cidade) e a norma específica (plano diretor) –, a inclusão no inc. I da utilização ao lado do parcelamento e edificação compulsórios e a modificação da redação do inc. II para deixar claro que o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo terá alíquota máxima de 15% e poderá alcançar os imóveis dos demais entes federados.

Dessa forma, afastar-se-ia a alegação de inconstitucionalidade da mencionada alíquota, prevista somente pelo Estatuto da Cidade, diante da norma constitucional que proíbe o tributo com efeito confiscatório, prevista no art. 150, IV (alegação muito comum entre os tributaristas). Além disso, afastaria a aplicação da norma constitucional que prevê a imunidade tributária recíproca entre os entes políticos (art. 150, VI, 'a'), pois existem inúmeros imóveis urbanos pertencentes aos Estados-membros e à União que não cumprem sua função social e que, assim, poderiam ser alcançados pelo IPTU progressivo no tempo instituído pelos municípios ou pelo Distrito Federal.

Salienta-se, por fim, que todos esses apontamentos não retiram a elevada importância do Estatuto da Cidade para o desenvolvimento do Direito Urbanístico brasileiro.

## ESTATUTO DA CIDADE E FÓRUM SOCIAL MUNDIAL FAZEM 20 ANOS NA PANDEMIA<sup>1</sup>

No artigo “10 anos do Estatuto da Cidade: quem disse que ia ser fácil?”, publicado no livro *Leituras da Cidade* (2012), refleti sobre avanços e recuos na implementação da Lei Federal n.º 10.257/01. Criticava a prática corrente de fetichização de Planos Diretores e do próprio Estatuto, usando a categoria “fetichismo da mercadoria”, desvelada por Marx como um processo em que se atribuem às mercadorias propriedades, atributos e, às vezes, até poderes que elas por si só não têm. Escondem-se, nesse mesmo processo, as contradições, relações sociais, econômicas e políticas que estão na base de sua constituição como mercadorias. E questionava: será que o Estatuto e os Planos Diretores mais avançados seriam capazes de mudar regras do jogo de produção da cidade, garantindo novas lógicas e dispositivos de desmercantilização do espaço e da moradia? Superariam a despolitização do planejamento e do desenho urbano que as narrativas tecnocratas sobre a configuração e produção da cidade buscam construir incessantemente? Seriam capazes de promover a repolitização do debate urbano na perspectiva do ideário da Reforma Urbana?

<sup>1</sup> Esta breve reflexão se nutre da memória viva de companheiros que se foram nos últimos anos, como os arquitetos Demetre Anastassakis, Zezéu Ribeiro e Clóvis Ilgenfritz da Silva, e o ativista da luta pela moradia popular, o paraense Miguel Lobato.



BENNY SCHVARSBERG

Benny Schvarsberg é carioca-candango (32 anos para cada), arquiteto urbanista (UFF), mestre em planejamento urbano e regional (IPPUR/UFRRJ), doutor em sociologia (UnB), professor titular da FAU/UnB, onde atua no ensino, pesquisa e extensão na área de urbanismo e planejamento urbano desde 1992. Trabalhou na prefeitura do Rio de Janeiro, foi diretor de projetos e presidente do Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do DF, diretor de planejamento urbano e secretário nacional de programas urbanos do Ministério das Cidades, secretário executivo da Associação Nacional de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional.

Reconhecia que havia instrumentos importantes disponibilizados, mas havia bem mais dilemas do que avanços, sobretudo para uma política pública de redistribuição de terra urbana (e rural) para combater a miséria, a pobreza e a desigualdade social no Brasil. Em 2021, os limites, dificuldades e constrangimentos à implementação pelos municípios dos instrumentos, especialmente de combate à retenção especulativa de imóveis – PEUC + IPTU progressivo + DESAPROPRIAÇÃO –, parecem ser monotonamente reiterados. É um desafio que, na pandemia, se renovou especialmente em imóveis comerciais vazios e subutilizados em áreas centrais fartamente infraestruturadas. Brasília ilustra bem esse dilema com 4 mil imóveis comerciais vazios em seu centro; os centros de cidades como o Rio e São Paulo amplificam esse fenômeno.

Instrumentos tidos como indutores do “desenvolvimento urbano” – termo cada vez mais vazio de qualquer sentido crítico –, como Outorgas Onerosas, são de baixa eficácia para as experiências de planejamento urbano participativo, e até inclusivo. E sem maquiavélicos maniqueísmos, de alta apropriação-cooptação pelo mercado na tradicional lógica da cidade para negócios, vide potenciais construtivos e “cepacs” nas conhecidas operações urbanas Porto Maravilha (RJ) e Faria Lima (SP), dentre outras sobre as quais há extensa literatura crítica. Especialmente para catapultar negócios imobiliários de alta rentabilidade no espectro da financeirização globalizada contemporânea, além de reduzida potência como política pública para promover justa distribuição de bônus de valorização de partes da cidade para territórios populares e periféricos.

Com a implementação do que entendo constituir o programa urbano da barbárie neoliberal pós-2016<sup>2</sup>, aprofundado pós-2019 com a instalação da necropolítica urbana e territorial em vigor, poucos governos municipais de viés democrático e popular subsistem no propósito de implementar políticas urbanas progressistas. E penam no esforço de desenhar projetos urbanísticos e habitacionais de políticas afirmativas, ou reparadoras de direitos, aplicando os instrumentos do Estatuto. Há expectativas de que as novas prefeituras de Belém (PA), Juiz de Fora (MG), Araraquara (SP), dentre outras em um universo cada vez mais reduzido, por enquanto, produzam experimentos inovadores de construção de “espaços de esperança” com novas paisagens e cenários urbanos que superem os limites das experiências do Minha Casa Minha Vida (MCMV), PAC e Urbanizações de Favelas das últimas décadas. E avancem em direções e práticas de autogestão se apropriando criticamente dos avanços da modalidade Entidades do MCMV, das experiências de Assistência Técnica (Lei Zezéu Ribeiro), de Locação Social, etc. Dentre outros, esses são temas interessantes a serem propostos ao debate programático sobre as cidades brasileiras nas eleições de 2022.

Tanto ou mais do que a competência técnica e política dos governos progressistas e sua pauta de justiça urbana, bem viver e outros conceitos que se alinham com o repertório-ideário produzido em 20 anos do Fórum Social

Mundial, que coincide com a idade do Estatuto da Cidade, é imprescindível a presença combativa e protagonista de entidades e movimentos sociais como o Levante da Juventude, o MST, movimentos nacionais de luta pela moradia, Frentes Povo sem Medo e Brasil Popular, etc. Eles renovam, e condicionam em boa medida, as possibilidades de avanço dessas políticas e desses projetos de cidade em disputa nas correlações de forças tão desfavoráveis em tempos obscuros de tragédia sanitária, social e política, de crescimento vertiginoso de racismo estrutural, misoginia, feminicídio, homofobia, etc., em que a pauta conservadora de costumes opera em desviar foco da velha luta de classes, cada vez mais renovada e perversamente urbana e metropolitana.

Os balanços dos anos de “neodesenvolvimentismo com inclusão social” mostraram as possibilidades restritas - e bem diferenciadas, para não generalizar, banalizar e “jogar fora a criança, junto com a água servida do banho” – das arenas de disputa conhecidas como instrumentos de democratização da gestão. As legítimas lutas participativas em que movimentos sociais e populares, entidades técnicas, acadêmicas e profissionais avocaram em cidades país afora as famosas Audiências e Consultas públicas junto aos Ministérios Públicos – MPs, com base jurídica no Estatuto da Cidade. Por mais desacreditadas, inclusive por setores de esquerda, como farsas legitimadoras – quem não se indignou com a dinâmica e a condução de Audiências Públicas para políticas e projetos urbanos? –, são, ainda,

razoavelmente apropriadas pela pauta crítica a cobrar espaços de democratização, pluralidade e diversidade das Cidades, como o espaço da Política e a política do Espaço; ou seja, “Quem vai ficar com o que da Cidade”, tomando emprestada a síntese de Raquel Rolnik. Bem ou mal, e às vezes às avessas, ponto para o Estatuto! Mesmo com a heterogeneidade de posturas no conservadorismo militante que perpassa os MPs no Brasil, quero reconhecer alguns casos raros e notáveis em que as Promotorias do Direito Urbanístico e Ambiental – PROURBs se destacam proativamente no diálogo com a sociedade civil não privatista como a do MPDFT (Distrito Federal e Territórios).

Ainda no tema dos instrumentos do Estatuto da Cidade, vale lembrar o esforço de construção, também com belo protagonismo do Deputado Zezéu, do Estatuto da Metrópole, revisando e ampliando a escala para aplicação compartilhada dos instrumentos do Estatuto nas cidades de regiões metropolitanas. As timidamente relevantes experiências de construção dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados, repertoriadas e analisadas nas análises do Observatório das Metrópoles e da Diretoria de Estudos Urbanos e Regionais do IPEA, demonstram experiências diversas em alcance e potencial em Regiões Metropolitanas como São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Goiânia, Recife e, notadamente, a experiência da RMBH – esta última das mais ricas em termos de articular métodos e conceitos inovadores de leitura técnica e comunitária do território metropolitano, com dimensões ambientais, urbanísticas, socioeconômicas, culturais, etc. e visões de

planejamento, gestão e desenho participativo e interescalar.<sup>3</sup>

Cabe destacar uma questão principiológica vinculada ao debate do conceito da função social da propriedade, recentemente sob virulento ataque conservador no congresso nacional. Esse conceito instituinte do Estatuto da Cidade e do direito urbanístico brasileiro tem sido cada vez menos percebido como função socioambiental da propriedade. Sobretudo, no desentendimento de que diferentes tipos de uso e ocupação, não só da propriedade imobiliária urbana como do espaço urbano e seu desenho, se relacionam com padrões de exclusão e segregação social tanto como com a dinâmica do aquecimento global, perda do solo por erosão hídrica, mudanças na cobertura vegetal e agravamento de riscos. A crise da pandemia acentuou essa percepção em seus efeitos de exacerbação de vulnerabilidades, evidenciando como moradores de territórios e bairros populares, como favelas e periferias metropolitanas predominantemente constituídas por trabalhadores informais – que são hoje, pós-reforma trabalhista da inflexão ultraliberal de 2016, cerca de 50% da PEA PEA (População Economicamente Ativa) brasileira – foram os mais afetados.

De forma tragicamente desumana, o princípio da função socioambiental da propriedade foi, em plena “tempestade perfeita” constituída pela somatória de crise sanitária com socioeconômica e política, também exacerbadamente desprezado pelo Judiciário brasileiro: nunca antes na história deste País as cortes foram tão céleres para julgar ações de despejo e reintegração de

2 Conjunto de iniciativas perversamente combinadas em 5 (cinco) dimensões: 1. desregulamentação dos avanços da legislação urbana brasileira; 2. programas de privatização de órgãos e empresas públicas de energia, saneamento básico (água, esgoto, drenagem e resíduos sólidos), de habitação e de transportes; 3. políticas e programas de mercantilização e financeirização plena da Cidade e todos os equipamentos, bens, infraestrutura e serviços urbanos; 4. desmonte do Ministério das Cidades em nível federal e em nível estadual e municipal de órgãos de planejamento, pesquisa e gestão urbana e metropolitana; e 5. desmonte e desqualificação de instâncias de controle e participação social das políticas urbanas e metropolitanas.

3 Ver MONTE-MÓR, R. L. M.; COSTA, G. M.; COSTA, H. S. M.; MELO, M. G. P. The University and Metropolitan Planning: an Innovative Experience. *Nova Economia*, v. 26, p. 1133-1156, 2016.

posse, colocando milhares daqueles moradores e trabalhadores informais em condições de precariedade financeira e sanitária na rua da amargura. Mais de 9 mil pessoas foram despejadas, segundo dados da Campanha Nacional Despejo Zero<sup>4</sup>, somente em nove meses de pandemia do ano de 2020; em 2021, cerca de 24 mil famílias estão sob ameaça de despejo, sejam de ocupações em áreas privadas ou públicas, sejam de moradias alugadas.

Para concluir esta reflexão pessoal, alguns alentos. Um primeiro alento foi a aprovação recente, em 18/05/2021, do Projeto de Lei n.º 827/2020, que proíbe até 31/12/2021 ações de despejo na crise sanitária. Um segundo alento são os sopros de ventos externos insubordinados às lógicas neoliberais como os movimentos insurgentes na Colômbia, no Chile e no Peru; movimentos de inquilinos na Alemanha pelo controle social público dos aluguéis e, na Espanha, críticos à usurpação e à espoliação da cidade promovida pelas práticas tipo “AirBnB”, transformando todo e qualquer imóvel e espaço em objeto de turistificação mercantil.

Recentemente falecido, o arquiteto Paulo Mendes da Rocha, como destacou Nabil Bonduki, dizia que o “objeto da arquitetura hoje é a cidade, a realização da cidade, lugar do encontro por excelência; uma nova natureza que vamos ocupar de um outro modo e, por essas razões, provocava: uma questão eminentemente política”. Com pessimismo na razão e otimismo na vontade, finalizo resgatando o lema-mensagem esperançoso e mobilizador da ação libertária

proposto pelo Fórum Social Mundial de que “outro mundo é possível”, esperando estarmos vivos em 2031 para avaliar os 30 anos do Estatuto da Cidade, uma cidade menos injusta e menos desigual.



<sup>4</sup> Dados divulgados no âmbito da Comissão de Direito à Cidade do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, da qual fazemos parte como representante da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR.

## É A CONFIGURAÇÃO, ESTÚPIDO!

O Estatuto da Cidade é uma conquista sonhada há muito por urbanistas, cientistas sociais, juristas, movimentos sociais. No balanço a que esta série de reflexões se propõe, cada um de nós pode – e deve – puxar a brasa para sua sardinha: relacionar o Estatuto ao seu campo de *expertise*, na esperança de dar um contributo próprio ao desafio proposto por Edésio Fernandes – o meu será *configuração urbana*: numa casca de noz, em duas dimensões: 1) o modo como a cidade se organiza *fisicamente* impondo distâncias ou facultando proximidades entre os diversos lugares que compõem a urbe – sua *sintaxe*; 2) o modo como *rótulos* se superpõem a esta estrutura concreta, apartando, juntando ou mesclando sujeitos e práticas sociais distintos – sua *semântica*. Também, em busca de um argumento menos abstrato, exemplificarei preferencialmente com realidades empíricas afeitas a nossas investigações – aqui, a referência primeira será o município de Brasília, onde vivo há 49 anos.

Um diploma legal como o Estatuto constitui a superestrutura política da sociedade, ou, para utilizar conceito-chave de Pierre Bourdieu, o capital político de quem dele consegue se apropriar. Todavia, como diploma, ele não *determina* as práticas, não deságua necessariamente em *encenação* do capital político dos sujeitos, seu valor a residir antes num *campo de possibilidades* aberto à exploração, sem que isto diminua sua importância: o campo *precisa existir*, é condição prévia para que, dada certa correlação de forças, sua potencialidade se transmute em realidade implantada.



FREDERICO DE HOLANDA

**Frederico de Holanda** (n. Recife, 1944). Arquiteto (UFPE, 1966). PhD em Arquitetura (Universidade de Londres, 1997). Professor Titular aposentado, Pesquisador Colaborador Sênior e Professor Emérito da Universidade de Brasília, onde ministra desde 1972. Livros: *O Espaço de Exceção* (2002, 2018) baseado na tese de doutorado homônima, Prêmio ANPUR Tese, 1998; *Exceptional space* (2011 [e-book público]); *Arquitetura & Urbanidade* (Org.) (2003, 2011); *Brasília – cidade moderna, cidade eterna* (2010, Prêmio ANPARQ Livro); *Oscar Niemeyer: de vidro e concreto / Of glass and concrete* (2011, edição bilingue português-inglês); *Ordem e desordem: arquitetura e vida social* (Org.) (2012); *10 mandamentos da arquitetura* (2013, 2015); *Construtores de mim* (2019). Fundou uma editora (FRBH), contando com dez títulos publicados de arquitetura e de literatura, de autores da UnB e de colegas de outras IFES. Dedicou-se à realização de filmes sobre arquitetura e cultura – da coleção, constam 81 títulos públicos disponíveis na rede mundial de computadores. Investiga relações entre configuração edilícia e urbana, uso dos espaços pelas categorias sociais (classes, gêneros, gerações), segregação socioespacial. Coordena o grupo de pesquisa “Dimensões Morfológicas do Processo de Urbanização” (CNPq). Pesquisador Sênior (CNPq).

O valor do Estatuto está em ele ser simultaneamente um documento *científico e ético*. No primeiro caso, ele reflete o *mundo como é*, papel por excelência da Ciência. Mais ou menos explicitamente, ele reconhece o *status perverso* da configuração de nossas cidades. Os *instrumentos de política urbana* de que trata consideram que: a) o solo urbano é mantido como reserva de valor, onerando a infraestrutura e a mobilidade dos sujeitos (utilização compulsória); b) sem penalidades, tal situação

perversa continuará *ad aeternum*, e que deve custar caro a quem assim proceder (imposto progressivo), sendo aberta a possibilidade de, em caso de incapacidade ou desinteresse de usar o solo, o uso poder ser franqueado a terceiros (direito de superfície) e, se mesmo assim nada for feito, a desapropriação pode ocorrer sem ônus para o poder público (pagamento em títulos); c) o acesso a condições dignas de moradia é um direito social fundamental, e para tanto uma situação de fato, ao longo de anos, de uso não

contestado de um imóvel faz o direito sobre ele reverter para o usuário de fato (usucapião); d) deve prevalecer o direito do poder público de adquirir a propriedade quando posta à venda, quando a transação imobiliária envolve interesse social (preempção). Além disso, uma flexibilidade é promovida por meio da outorga onerosa e das operações urbanas consorciadas, em circunstâncias em que podem convergir os interesses do capital privado e o benefício público.

Como documento ético o Estatuto visa ao mundo não como ele é, mas como ele *deve ser*: ampliar o direito à cidade e tudo que isto implica ao maior número de pessoas possível. No entanto, onde está esse mundo que o Estatuto instaura como *campo de possibilidade*? Decorridos 20 anos dele, esse mundo não está à vista, porque entram em cena os capitais que os sujeitos conseguem mobilizar para satisfazer suas expectativas, e a disponibilidade desses recursos, ativos, capacidades – econômicos, políticos, culturais, ideológicos... *arquitetônicos* – em poucos lugares do mundo é tão desigual quanto no Brasil.

Arquitetônico, sim. Bourdieu não fala nele em sua obra monumental, uma omissão surpreendente porque... simplesmente não nos realizamos *concretamente* sem os *lugares* nos quais encenamos nossas capacidades: nossos corpos são necessariamente posicionados no tempo e no *espaço*. Falo de *lugares* inspirando-me nas duas macrocategorias de Milton Santos: lugares de *fluxos*, lugares de *fixos*. Ao longo dos primeiros dá-se nosso movimento – casa-trabalho, casa-serviços; quanto aos segundos, são os lugares configurados para todos os tipos de práticas sociais, práticas-fim, não as práticas-

meio da mobilidade urbana – posso ser um *flâneur*, mas são outros quinhentos...

O Estatuto foi um grande avanço, mas por que as cidades brasileiras *não mudam*? Ou, se mudam, mudam para pior – exceções de praxe à parte? Porque estamos numa verdadeira guerra – a *guerra dos lugares*, na expressão (infelizmente) feliz de Raquel Rolnik. E a grande maioria do povo brasileiro está perdendo a guerra. O Estatuto é um documento ético porque implica valores, mas ele é composto por *instrumentos*, e instrumentos, como sempre na história, não trazem consigo uma *ordem intrínseca* de uso. Eles estão ali, disponíveis, no caso, na forma da lei – mas, como as técnicas e o conhecimento, eles são *neutros*. O contrário é confundir, novamente, Ciência (e tecnologia) com Ética; e acreditar no contrário leva apenas à surpresa e à desilusão com as promessas não cumpridas da modernidade e a tornar-se um intelectual niilista (ou “pós-moderno”) como Michel Foucault e seus herdeiros – mas não muda nada.

O que (eventualmente) muda a história são as *batalhas pelo capital arquitetônico*, particularmente emblemáticas em Brasília, talvez pelo caso raro de cidade construída *ex nihilo*, talvez não. Poderíamos pensar que a “ordem natural das coisas” (isto existe em sociedade?) aqui foi invertida: formou-se um capital arquitetônico *antes* de haver a demanda dos demais capitais por lugares nos quais eles pudessem ser encenados; e o capital arquitetônico aqui edificado não foi correlato aos sujeitos, diversificados, e suas práticas, diversificadas, que constituem a sociedade brasileira, ou mesmo a parte dela que habita a Capital Federal – mas eles vieram, e não se

encaixaram no capital arquitetônico preparado. A esses sujeitos sociais, frequentemente reprimidos, removidos, trasladados a dezenas de quilômetros do coração da urbe, couberam as franjas do sistema, onde eles produziram o próprio capital arquitetônico.

Lucio Costa, porém, não “inventou” a cidade (agora refiro-me a seu *Plano Piloto* especificamente), como ele próprio, miticamente, afirma, como se a ideia tivesse brotado tão somente de uma mente iluminada. Sim, ele era culto e brilhante e sensível, mas não precisamos ignorar a dialética (perdão) indivíduo x sociedade – a contribuição *pessoal* do arquiteto – para enxergar que Brasília está fortemente ancorada na história, não só a da arquitetura moderna, mas a da cidade-jardim, da cidade linear, das “cidades” dos “socialistas utópicos”, e de instâncias arquitetônicas muito, muito mais longínquas no tempo e no espaço: a cidade barroca, a pré-colombiana, a oriental... (uma amiga me disse certa vez que apenas um *acadêmico* poderia tê-la projetado) Essa síntese, contudo, é uma contribuição pessoal, intransferível e insubstituível do indivíduo; na ciência, talvez novas teorias sejam uma questão de tempo, e a descoberta individual – Darwin, Einstein, Marx, Freud – seja apenas uma questão de “aceleração”; mas na cultura é diferente: se Bach não tivesse composto a *Toccatina e fuga em ré menor*, ninguém o teria feito em seu lugar.

Entretanto, a síntese de Brasília, historicamente milenar, tem pesadas implicações no aqui e no agora. Alguns a apontam como a cidade ideal de um hipotético futuro, em que, segundo Lucio Costa, “todos serão classe média”. Sessenta anos e nada desse futuro. Quantos mais? Enquanto

isso, aqueles não conformes com a cidade que existam, ok, mas... longe dela. Nossas pesquisas revelam em sintonia fina relações entre classes sociais e a configuração do local de moradia, e o Plano Piloto, não por acaso, é, predominantemente, a morada das classes endinheiradas. Os tipos edilícios do espaço doméstico são fundamentais na *determinação* (não tenho medo do termo) de quem pode morar onde. Não é apenas uma questão de distância, como em geral reza a literatura: em Brasília, ricos também moram longe, pobres também moram perto do centro, porém em prédios, lotes, casas, ruas, quadras com *certos atributos morfológicos*, não outros; são “pontos fora da curva” na correlação distância ao centro x renda. Por que tais espaços sobreviveram, particularmente um bairro, a Vila Planalto, remanescente de um acampamento de obras, a 1.500m da Praça dos Três Poderes, não de ricos, mas com um perfil de renda *similar, quase nas casas decimais* ao da cidade como um todo? Uma conjunção de fatores – a organização dos moradores, o apoio da academia, o suporte dos órgãos do patrimônio, frações dos técnicos do Estado, e, *last but not least*, residentes com alto capital político que também moram lá desde sempre – fez com que a “fixação” da Vila fosse talvez a mais bela batalha vitoriosa na guerra dos lugares em Brasília. O exemplo está aqui, gritando para inspirar novos projetos, mas a configuração da Vila não foi emulada em nenhum outro sítio da Capital – ao contrário, continuam a proliferar bairros só para ricos, ou só para pobres, ou só para remediados.

Estou a discutir *configuração urbana* e o Estatuto da Cidade, para o bem ou para o mal, não é um documento *morfológico*. Como lei federal, talvez não pudesse sê-lo, talvez questões



morfológicas fiquem inevitavelmente para os planos diretores, respeitando a especificidade de cada urbe, inspirando-se em sua identidade e sua história, que no caso da extensão territorial brasileira são extremamente diversas. O Estatuto paira acima dessas questões, e, se toca em desenho, isto reduz-se a um conjunto de índices quantitativos – p. ex., de aproveitamento – e não de configuração propriamente dita.

No entanto pesquisas acumulam-se sobre o *desempenho morfológico dos lugares*, em suas mais diversas facetas – funcionais, bioclimáticas, econômicas, sociológicas, topoceptivas (questões de orientabilidade e identidade do lugar), afetivas, simbólicas, estéticas – e em todas as escalas, do espaço doméstico ao âmbito metropolitano. Como arquitetos, entender as consequências de nosso traço é crucial para não repetirmos como papagaios códigos de cujas implicações nada sabemos.

Para terminar, e parafraseando o famoso assessor de Bill Clinton:

é a configuração, estúpido!



## “QUE DF É ESSE<sup>1</sup>” EM 20 ANOS DE ESTATUTO DA CIDADE? A IMPORTÂNCIA DO MICROPLANEJAMENTO URBANO PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL DAS OCUPAÇÕES INFORMAIS NAS BACIAS HIDROGRÁFICAS

*Brasília, Brasília, Brasília*

*Cidade avião*

*Voo sem direção*

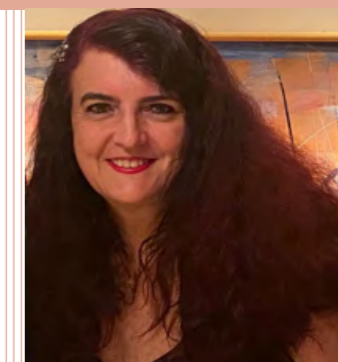
*Não sou seu inquilino*

*Qual nosso destino?*

*(60 anos em 5 - GOG)*

Não poderia deixar de iniciar um texto sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade e as implicações desta lei na capital do País sem citar vários trechos da música *60 anos em 5*, do maior *rapper* candango, GOG, representante da periferia, das quebradas. De fato, “Brasília uma ilha cercada de quebradas...”, a cidade com maior segregação socioespacial do Brasil. “Os filhos das satélites bolaram outro plano...” que vai muito além do projeto de Lucio Costa para Brasília.

<sup>1</sup> Expressão usada pelos estudantes do DCE Honestino Guimaraes da Bienal da UNE 2021 na live “Que DF é esse? Histórico de luta e resistência” (<https://www.youtube.com/watch?v=s-dw9G2KtMU>) - com a participação de GOG, Liza Maria Souza de Andrade, Max Maciel, Petra Magalhães e Benny Schvarsberg.



LIZA MARIA SOUZA DE ANDRADE

Professora e pesquisadora do PPG-FAU/UnB. Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão Periférico, trabalhos emergentes e vice-líder do Grupo de Pesquisa Água e Ambiente Construído. Membro do Núcleo de Política, Ciência, Tecnologia e Sociedade NPCTS/UnB, do BrCidades Núcleo DF Metropolitano e do ONDAS – Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento. Desenvolve pesquisas e projetos de extensão sobre “A produção do habitat no território do DF e entorno, os ecossistemas urbanos e rurais e a assessoria sociotécnica: tipologias e padrões espaciais, informalidade, redes solidárias, tecnologia social, agroecologia e lugares saudáveis e sensíveis à água”. Foi membro da Câmara de Extensão da UnB entre 2016 e 2020 e também Coordenadora de Extensão da FAU/UnB. Participou do Projeto Internacional de Cooperação Técnica para a melhoria da gestão ambiental urbana no Brasil – BRA/OEA/o8/001 como consultora do Levantamento do Estado da Arte na temática das cidades sustentáveis e desenvolveu pesquisa no âmbito da Chamada Pública MCTI/CNPq/MCIDADES n.º 11/2012, para monitoramento, avaliação, e aprimoramento do PMCMV na equipe de pesquisadores da FAU/UnB com a temática Sustentabilidade e Qualidade da Forma Urbana.

Brasília, a cidade planejada para abrigar 500 mil pessoas, antes de completar 10 anos de formação já abrigava mais de 79 mil pessoas em situação de pobreza, sem acesso a moradia digna, e mais de 14.600 barracos espalhados pelo território. Isso sem contar a luta pela resistência dos trabalhadores dos acampamentos das obras para permanecer na região do Plano Piloto e nas proximidades, que tiveram início em 1956, como a Vila Planalto, a Vila Telebrasília, a Candangolândia, a “cidade livre”, onde é hoje o Núcleo Bandeirante, e a Vila Paranoá, em 1957. Os trabalhadores que construíram Brasília eram

tratados como invasores, no entanto, a alternativa para esses migrantes sem-teto era construir moradias nas proximidades dos acampamentos das construtoras.

A cidade de Ceilândia, criada em 1969, distante 30km do Plano Piloto, foi planejada para ser o “Centro de Erradicação de Invasão - CEI”, afinal, “A cidade é uma só?”, lembrando o filme premiado de Ardilely Queirós. Não por coincidência, a Região Administrativa de Ceilândia é a região mais populosa do Distrito Federal, com o maior número de ocupações na bacia do Rio Descoberto – aproximadamente

165 ocupações, 33 com mais de 50 terrenos (*clusters*) –, que abriga o manancial que abastece 60% da população da capital, em algumas das áreas de maior adensamento, como Taguatinga e Ceilândia (LENOIR *et al.*, 2020). Cabe lembrar que tivemos uma crise hídrica em 2017 e este reservatório chegou a operar com um índice de 19,1% - abaixo dos 20%, considerados “gatilho” para o racionamento. Atualmente, segundo a ADASA, a sazonalidade das estações de chuva no DF e o desmatamento da bacia interferem na sustentabilidade do manancial. Um estudo<sup>2</sup> desenvolvido pela Secretaria de Meio Ambiente do DF aponta que haverá uma redução da umidade relativa do ar dos atuais 35% a 55% para 20% a 45% no final do século.

A evolução histórica de Brasília demonstra a forte ação do Estado na *periferização* da população de menor renda e, ao mesmo tempo, uma nítida ação do Estado favorecendo as ocupações de classe de renda média e alta na forma de condomínios, alternativa encontrada por esta população devido ao alto valor e à baixa disponibilidade da terra na região central e em seu entorno imediato. Nas Figuras 1 e 2 é possível identificar *clusters* de ocupações informais/irregulares nas bacias hidrográficas do DF na pesquisa do nosso grupo da UnB “Ocupações Informais e Direito à Água e Saneamento”<sup>3</sup>.

Na RA Ceilândia, segundo o PDAD/2018, apenas 53% dos domicílios investigados declararam

possuir esgotamento sanitário realizado pela CAESB e 78% dos domicílios possuem lotes não regularizados.

Hoje, ano de 2021, segundo informações de técnicos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação, existem aproximadamente 508<sup>4</sup> ocupações informais/irregulares em zonas urbanas e rurais que não estão no mapa do Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT-2009 como Áreas de Regularização de Interesse Social ou de Interesse Específico (ARIS ou ARINES), conforme pode ser observado nas Figuras 3 e 4. Nessas áreas, as infraestruturas de saneamento são pontuais, precárias ou inexistentes.

O PDOT-2009 prevê três modalidades para fins de regularização fundiária: Parcelamentos Urbanos Isolados em zona rural - PUI; Áreas de Regularização de Interesse Social - ARIS; e de Interesse Específico - ARINE, esta última categoria tratando, na maioria dos casos, de

condomínios de média e alta renda. No DF, as ARIS e ARINE somam 81.227 lotes ocupados com 264.800 habitantes, considerando a taxa média de ocupação de 3,26 habitantes por domicílio para o DF (PDAD, 2018). E fora das áreas passíveis de regularização, considerando as 508 ocupações, são 157.300 habitantes em 45.267 lotes.

Os grandes entraves na política urbana-ambiental no Distrito Federal para caminhar na direção do direito a Cidades Sustentáveis, previsto no Estatuto da Cidade, são a forte centralização do planejamento urbano regional e a falta de integração dos conselhos e planos do território, o que inclui o PDOT, o Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE, o Plano Integrado de Gestão de Recursos Hídricos - PGRIH/DF, o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal, o Plano Distrital de Saneamento Básico e, num nível mais direcionado para a escala local, o Plano Distrital de Habitação de Interesse

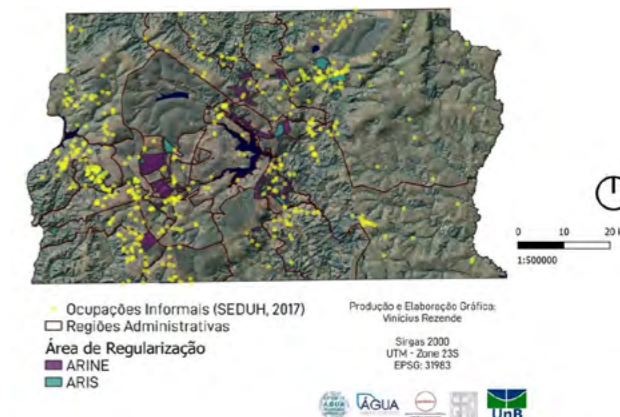
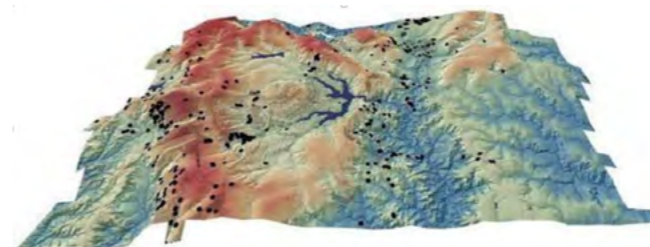


Figuras 1 e 2 - Clusters de ocupações informais nas bacias hidrográficas do DF.

Fonte: Mapas elaborados por Vinícius Rezende e Juliette Lenoir. Pesquisa “Ocupações Informais e Direito à Água e Saneamento” – Grupos Periférico e Água e Ambiente Construído - UnB

<sup>2</sup> Estudo Técnico de Projeções Climáticas para o Distrito Federal e 29 municípios goianos e quatro de Minas Gerais que integram a RIDE. Disponível em: <https://www.unep.org/pt-br/noticias-e-reportagens/press-release/estudo-sobre-projecoes-climaticas-no-distrito-federal-indica>. Este estudo faz parte do projeto CITinova/MCTI.

<sup>3</sup> Pesquisa realizada pelos Grupos de Pesquisa e Extensão Periférico, trabalhos emergentes e Água e Ambiente Construído da Universidade de Brasília contemplados no “Edital COPEI-DPI/DEX N. 01/2020, apoio à execução de projetos de pesquisas científicas, tecnológicas, de inovação e de extensão de combate à COVID-19”, coordenada pela professora Liza Andrade, com contribuições dos técnicos da SEDUH e da ADASA.



Figuras 3 e 4 - Sensibilidade Ambiental e pontos de ocupações informais fora de áreas de regularização no DF – ARIS e ARINE

Fonte: Imagem produzida por Vinícius Rezende – Pesquisa “Ocupações Informais e Direito à Água e Saneamento” – Grupos Periférico e Água e Ambiente Construído - UnB

<sup>4</sup> O mapa com essas novas áreas foi apresentado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH) no II Fórum do Núcleo DF Metropolitano do Projeto Brasil Cidades, na Semana Universitária 2019 da FAU/UnB, em outubro de 2019.

Social e o Plano para Regularização Fundiária dos assentamentos – além de estarem bem distantes da aproximação cidade-campo.

Se considerarmos a pouca efetividade nos processos de regularização fundiária, principalmente em áreas de conflitos socioambientais, a população passa longos anos sem ter acesso a moradia digna, transporte, saneamento, água e, conseqüentemente, à saúde. Nessa pesquisa realizada pela UnB, citada anteriormente, somando as áreas passíveis de regularização e não passíveis, na capital planejada do século XX existem mais de 420 mil pessoas sem acesso à rede pública de água e ao saneamento em plena pandemia de Covid-19, situação que demanda novas abordagens para a infraestrutura de saneamento, mais ecológica e voltada para assentamentos informais sensíveis à água (ANDRADE *et al.*, 2021).

Ao apresentarmos esse cenário junto ao CONSAB (Conselho de Saneamento Básico do

DF) a Companhia de Saneamento Ambiental do DF - CAESB alega que não pode atuar em áreas não passíveis de regularização, senão a companhia é multada; ela, por sua vez, devolve o problema para outros órgãos como a SEDUH e o IBRAM. As Figuras 5 e 6 ilustram a situação de calamidade pública da Chácara Santa Luzia na Cidade Estrutural, nas bordas do Parque Nacional de Brasília, uma ocupação urbana localizada a 15km do Plano Piloto que teve início no final da década de 1990 e, posteriormente, apenas em 2007 foi transformada em Área de Relevante Interesse Ecológico - ARIE, por estar na zona de amortecimento da Unidade de Conservação de Proteção Integral, impedindo a fixação da população no local. Estudos sobre Ecossistemas Urbanos demonstraram a injustiça ambiental existente na região. A poluição difusa de áreas existentes adjacentes causa mais impactos na microbacia do Córrego do Acampamento, como a “Cidade do Automóvel” e o Setor Militar Urbano (REZENDE *et al.*, 2020).

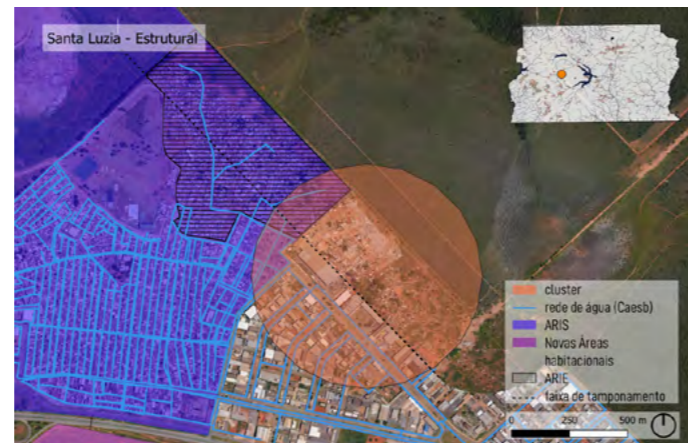


Figura 5 – Imagem de drone que revela a situação do saneamento em Santa Luzia: ruas com esgoto a céu aberto

Figura 6 – Rede de água da CAESB que passa apenas na região central para fornecer água de forma bem precária na ocupação nas bordas do Parque Nacional de Brasília

Fonte: Pesquisa “Ocupações Informais e Direito à Água e Saneamento” – Grupos Periférico e Água e Ambiente Construído – UnB

O que é preciso mudar para transformar essa realidade cruel do Distrito Federal? O que podemos avançar a partir das conquistas do Estatuto da Cidade?

As práticas extensionistas nos territórios populares atuando em planos de bairro e projetos de urbanismo participativos, reconhecendo a autourbanização existente, nos fazem acreditar na descentralização da política urbana com o microplanejamento junto às comunidades e às Administrações Regionais do DF. Hoje, são 33 Regiões Administrativas - RAs que são subutilizadas, servem mais para ocupar cargos políticos do que para promover gestão democrática das cidades satélites voltada para as demandas da população local.

### Mas, afinal, e o Estatuto da Cidade e a Regularização Fundiária?

Ao completar 20 anos do Estatuto da Cidade, ainda não conseguimos ordenar o território com os planos diretores para atender ao objetivo constitucional da política urbana e cumprir com o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana aos quatro grupos de propósitos estabelecidos na Lei: (1) promover a gestão democrática das cidades; (2) oferecer mecanismos para a regularização fundiária; (3) combater a especulação imobiliária; e (4) assegurar a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos núcleos urbanos.

Ainda não conseguimos promover as diretrizes gerais do inciso I do Art. 2.º para garantir **o direito a cidades sustentáveis**, como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços

públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, uma condição fundamental para alcançar a Agenda 2030 da ONU em seus Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), em particular o ODS 11, “Cidades e Comunidades Sustentáveis”, que tem como objetivo principal “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”.

O Estatuto da Cidade está alinhado com as metas da Nova Agenda Urbana, acordada em outubro de 2016, durante a III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, entre elas, a de garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, bem como aos serviços básicos e à urbanização de favelas.

No inciso XIV, o Estatuto da Cidade trata da regularização fundiária e da urbanização de “áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”. Ocorre que o discurso pela preservação ambiental ainda é usado por parte do governo como justificativa para remover as populações de baixa renda em áreas ambientalmente sensíveis. O mesmo discurso não é usado para empreendimentos urbanos irregulares de alta ou média renda ou para novas cidades projetadas como a Urbitá e o Quinhão 16, operando sob a lógica do “empreendimento verde”, este último com propostas de pontes e viadutos passando dez vezes em Áreas de Preservação Permanentes – APPs.

A polêmica Lei n.º 13.645/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, desconsidera a política urbana vigente com

a desobrigação de provisão da infraestrutura por parte do poder público e tendência ao favorecimento da grilagem de terras do território urbano do DF. Assim, impera este cenário, com o avanço da expulsão das classes econômicas mais baixas para áreas ainda mais periféricas e a efetivação do urbanismo neoliberal e do capital fictício aos detentores da especulação imobiliária na cidade.

A vigência dessa lei não permitirá ao governo distribuir título de propriedade urbana para imóveis que não sejam administrados pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), o que abrange uma pequena porção do território do DF. Existem mais de 160 áreas a serem regularizadas fora desse cenário, segundo os dados do Plano de Ordenamento Territorial (PDOT) de 2009. Alguns especialistas em direito urbanístico alertam que, segundo a nova Lei n.º 13.465/17, a modalidade Reurb-S não está mais atrelada à delimitação de Zona Específica de Interesse Social (ZEIS), o equivalente no DF à ARIS. Assim, uma vez regularizada, o uso da área não será condicionado ao interesse social e poderá ser alvo da grilagem de terras e do mercado imobiliário.

O decreto distrital n.º 40.254, de 11 de novembro de 2019, dispõe sobre os procedimentos aplicáveis aos processos de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no Distrito Federal nos termos da Lei Federal n.º 13.465/17. No Art. 2.º apresenta como um dos objetivos da Reurb: “identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior”. No inciso III reforça: “ampliar o acesso à terra

urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados”. A modalidade Reurb-S se aplica para fins de regularização fundiária de núcleos informais cuja população é de baixa renda e, conforme o decreto, as obras de infraestrutura dessa categoria devem ser executadas e financiadas pelo poder público.

### **A demanda por projetos de urbanismo na escala do microplanejamento**

O Art. 35, inciso IV da Lei n.º 13.465/17, prevê a realização de projetos urbanísticos como item essencial para realização da regularização fundiária, sendo esta a etapa na qual planos de bairro e projetos podem ser inseridos no processo de Regularização. Conforme o artigo 20 do decreto n.º 40.254/19, que regulamenta a Lei n.º 13.465/17 no DF, o projeto de Reurb deve conter, entre outros elementos, o projeto de urbanismo e “propostas de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso”.

O microplanejamento urbano, que abrange os planos de bairros e projetos de urbanismo com a participação da população, podem contribuir para fortalecer o poder local dessas populações na luta pelo acesso à moradia, baseado no Direito à Cidade, e não deixar a cargo das regras do mercado, muitas vezes direcionadas no âmbito da gestão centralizada e do macroplanejamento, conforme demonstrado na situação existente do Distrito Federal em relação ao último Plano Diretor de Ordenamento Territorial e às áreas não passíveis de regularização.

Alguns governos locais no mundo inteiro, do grupo Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU, têm unido forças e lançaram um chamamento conjunto pelo “Direito à Moradia e Direito à Cidade” para implementação do ODS 11, “Cidades e Comunidades Sustentáveis”. Uma declaração conjunta “Cidades por uma moradia adequada”<sup>5</sup> reforça que a moradia não é mercadoria, para que as cidades sobrevivam e realizem os direitos humanos de seus habitantes. A declaração está articulada em torno de desafios comuns que enfrentam as cidades do mundo inteiro: a expansão dos assentamentos informais, a segregação socioespacial, a financeirização da moradia e a especulação imobiliária.

Preconizam-se estratégias claras a conquistar: (1) mais competências para que as autoridades locais regulem melhor o mercado imobiliário; (2) mais recursos para melhorar o estoque de moradias pública; (3) mais ferramentas para coproduzir alternativas residenciais público-privado comunitárias; (4) o urbanismo que combine habitação adequada com bairros de qualidade ambiental socialmente inclusivos; e (5) cooperação municipalista em estratégias residenciais.

Esses desafios já constavam no Estatuto da Cidade e exigem a participação popular no processo de planejamento do desenvolvimento das cidades, a cooperação entre agentes públicos e privados, a proteção do meio ambiente natural e do patrimônio cultural, a produção de bens e serviços nos limites da sustentabilidade ambiental, a recuperação pelo poder público de investimentos que tenham resultado na

valorização imobiliária, entre outras. No entanto os planos diretores nos dez anos de vigência não conseguem abranger a complexidade das ocupações urbanas e da realidade local. Faz-se necessário pensar num processo mais transescalar e emergente para a revisão do macroplanejamento.

Os Planos de Bairro possuem um objetivo importante: informar à população sobre os seus direitos, as questões que tangem à regularização fundiária, o que nem sempre é passado de forma transparente pelo Estado. É ideal para trabalhar os cenários possíveis, resolver os problemas, sanar as necessidades e mediar conflitos, pensando em soluções em curto, médio e longo prazo, junto com a população, com metas e etapas. Nesse sentido, a Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS deixaria de ser um mero documento de restrições e parâmetros de uso do solo para fazer parte de um plano local mais abrangente com uma agenda territorial participativa que estivesse à mão de seus ocupantes, favorecendo a autogestão nos territórios e, ao mesmo tempo, retroalimentando o plano diretor para fazer as conexões importantes na escala do macroplanejamento da metrópole.

Devemos pensar em planos de bairro na microescala para contribuir no processo de desenvolvimento local, com planos de regularização fundiária na escala refinada do desenho urbano, com a microbacia como foco na regeneração dos ecossistemas urbanos, com projetos de habitação integrados ao trabalho e renda, bem como a soberania alimentar, identificando, nas redes de solidariedade existentes, equipamentos comunitários, provisão

<sup>5</sup> Foi apresentada pela prefeita de Barcelona Ada Colau.

de infraestrutura ecológica, ecossaneamento e jardins agroecológicos para manutenção do ciclo da água com base no Zoneamento Ecológico Econômico.

#### REFERÊNCIAS

ANDRADE, L. M. S.; LIMA, F.; CANTO, R.; LENOIR, J. A. F.; REZENDE, V. S. R. Ocupações informais e direito à água e ao saneamento básico: mapeamento, dimensionamento e padrões espaciais de infraestrutura ecológica para o suprimento hídrico. In: **PLURIS 2021 DIGITAL**, CONGRESSO DE PLANEJAMENTO URBANO REGIONAL, INTEGRADO E SUSTENTÁVEL, 9., 2021. Disponível em: <https://pluris2020.faac.unesp.br/>

LENOIR, J. A.; ANDRADE, L. M. S. A.; REZENDE, V. S. Ocupações informais e direito à água no contexto da Covid-19: análise das vulnerabilidades hídricas nas bacias hidrográficas do DF em uma visão ecossistêmica da saúde. **Revista da Arquitetura: Cidade e Habitação**, CEUB, v.1, N.1 (2021): Dossiê temático: Habitação Terceiro Milênio. Disponível em: <https://publicacoes.uniceub.br/ra/article/view/7011>. Acesso em: maio 2021.

REZENDE, V. S.; ANDRADE, L. M. S. A.; RODRIGUES, S. E. R.; PEREIRA, I. P. P.; LEMOS, N. S. O ecossistema urbano da ocupação Santa Luzia. Análise dos impactos por técnicas de geoprocessamento e proposição de Soluções baseadas na Natureza. **Paranoá, Cadernos de Arquitetura e Urbanismo**, n.26, Dossiê especial - Tecnologia, Ambiente e Sustentabilidade, Brasília, 2020.



## TEMPUS FUGIT

Há 20 anos, no dia 11 de julho de 2001, uma quarta-feira, os principais jornais brasileiros deram grande destaque para a sanção do Estatuto da Cidade – EC pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso.

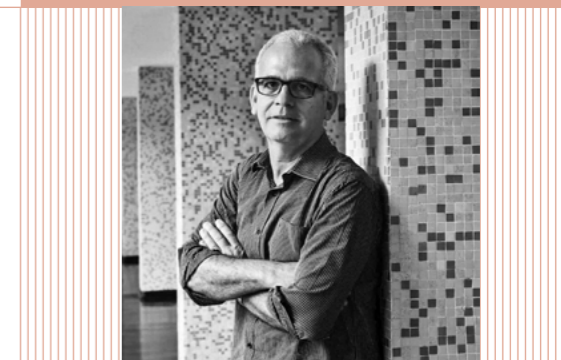
A *Folha de S. Paulo* deu chamada na primeira página: “Lei do Estatuto da Cidade é sancionada” e, nas páginas internas, resumiu o conteúdo da nova lei.

O *Estado de S. Paulo* dedicou ao EC uma página inteira com vários títulos e subtítulos. Alguns deles: “Cidades ganham instrumento contra o caos”; “Sancionado com 6 vetos por FHC, Estatuto da Cidade dá a favelas *status* de bairros”; “Terreno vazio pode pagar mais IPTU” e “Participação popular é uma das diretrizes”.

O *Globo* deu um destaque menor, mas, sob o título “FH sanciona lei que prevê usucapião em favelas”, enfatizou declarações do presidente: “É preciso que as pessoas mais carentes possam encontrar [...] um teto decente para viver. E se o teto não for dos melhores, que pelo menos ele tenha a garantia de que não pode ser expulso dali”.

No *Jornal do Brasil*, ainda muito importante à época, o assunto dominou a edição do dia sob a manchete de primeira página: “Estatuto da cidade legaliza favela”.

Essa grande repercussão marcava a culminância de um longo processo político-social-legislativo, que deve ser posto em perspectiva.



JOSÉ ROBERTO BASSUL

Roberto Bassul nasceu no Rio de Janeiro e vive em Brasília. Graduou-se e obteve o título de mestre em Arquitetura e Urbanismo pela UnB. Foi consultor legislativo do Senado Federal na área de política urbana. É autor do livro *Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?*

A institucionalização da questão urbana em âmbito federal encontra suas mais remotas referências no ano de 1953, por ocasião do III Congresso Brasileiro de Arquitetos, realizado em Belo Horizonte. O documento final do evento propôs a edição de uma lei para criar, no governo central, um “ministério especializado em habitação e urbanismo”.

Em 1959, o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) do Rio de Janeiro publicou uma proposta de projeto de lei, denominada “Lei da Casa Própria”, encaminhada aos candidatos à presidência da República nas eleições de 1960. Sugeria a constituição de “sociedades comerciais destinadas a financiar a aquisição de casa própria”, a vinculação entre reajuste de prestação e aumento de salário, a retomada do imóvel (mediante indenização) em caso de inadimplemento do comprador, bem como a criação de um Conselho Nacional da Habitação. Essa última sugestão

foi implementada em 1962, no governo de João Goulart, que assumira o poder após a renúncia de Jânio Quadros.

Em 1963, o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, o “Seminário do Quitandinha”, do qual participaram políticos, como o deputado Rubens Paiva, posteriormente assassinado durante o regime militar, profissionais e acadêmicos, resultou num documento que defendia preceitos de maior justiça social no território das cidades. Suas conclusões não apenas continham a recomendação de que o poder executivo encaminhasse ao Congresso um projeto de lei sobre a política habitacional e urbana, mas também expunham princípios que décadas depois seriam incorporados à ordem jurídica.

No começo de 1963, com base nessas propostas e no auge da campanha popular pelas “reformas de base”, como se dizia então, João Goulart, em sua Mensagem anual ao Congresso Nacional,

abordou a falta de uma “legislação reguladora” para impedir “que a indústria de construção se transforme em presa favorita de especuladores, impedindo o acesso à residência própria das camadas mais pobres de nossa população”. Abortado pelo golpe de 1964, o projeto não chegou a ser apresentado.

A ideia de uma legislação abrangente para as cidades só voltaria ao debate político no final dos anos 1970, à medida que os problemas sociais urbanos se agravavam e as críticas à atuação do Banco Nacional da Habitação (BNH), criado em 1964 e voltado para a abordagem financeira da produção habitacional, se avolumavam.

Em 1976, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) elaborou um anteprojeto de lei nacional de desenvolvimento urbano. A notícia de que estava em elaboração esse anteprojeto vazou para a imprensa, que repercutiu o assunto muito negativamente, dando o sentido de que o governo militar pretendia “socializar o solo urbano”.

O projeto não foi apresentado. O governo recuou.

As reivindicações sociais, no entanto, cresciam. A campanha eleitoral de 1981, no que seria a primeira eleição direta de governadores após o golpe, trouxe a questão urbana para a pauta política nacional. Em 1982, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) aprovou um documento, intitulado “Solo Urbano e Ação Pastoral”, em que critica a formação de estoques de terra urbana com fins especulativos e, entre outras ações públicas, a política de remoção de favelas. O texto propunha, por exemplo, a regularização fundiária de assentamentos informais, o combate à ociosidade do solo urbano

e o condicionamento da propriedade urbana à sua função social.

Em 1983, o presidente-general João Figueiredo, que tinha como Ministro do Interior (responsável pela questão urbana) o coronel Mário Andreazza, motivado pela avaliação de que a questão urbana poderia fermentar a oposição política ao regime, finalmente envia ao Congresso Nacional o projeto elaborado no CNDU, numa versão mutilada pela exclusão de institutos importantes, como a regularização da posse da terra em ocupações informais.

A denominada Lei do Desenvolvimento Urbano (LDU), de viés tecnocrático, objetivava “a melhoria da qualidade de vida nas cidades” por meio de diretrizes e instrumentos que, em boa parte, estariam adiante presentes tanto na Emenda Popular da Reforma Urbana, que seria apresentada quatro anos depois à Constituinte, quanto no Estatuto da Cidade.

A apresentação do projeto foi uma indiscutível ousadia. A reação dos setores conservadores da sociedade foi imediata. A revista *Visão*, de São Paulo, porta-voz do empresariado conservador, chegou a tratar o assunto em matéria de capa. Acusava o projeto de acabar com o direito de propriedade no Brasil.

O projeto da LDU nunca foi posto em votação no Congresso Nacional.

A redemocratização do País levou à instalação de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC) em 1986. Seu processo de funcionamento abriu amplas possibilidades de participação democrática. A mais relevante foi a das “emendas populares”, proposições legislativas que poderiam ser apresentadas diretamente por eleitores.

Entre as 83 emendas populares que atenderam às exigências regimentais, estava a da Reforma Urbana, que obteve 131 mil assinaturas.

Apesar das imensas reações contrárias dos conservadores na ANC, a Emenda da Reforma Urbana foi parcialmente aprovada e incluída no Capítulo da Política Urbana, o que parece ter parcialmente desagradado a ambos os polos do debate. De um lado, o movimento pela reforma urbana mostrava-se insatisfeito porque a função social da propriedade ficou condicionada às disposições de um plano diretor municipal. De outro, o empresariado urbano tornava pública sua inconformidade com instrumentos de maior interesse social.

Assim, promulgada a Constituição em 1988, a maior parte do ideário da reforma urbana passou a depender de uma lei federal. Começava a nascer o Estatuto da Cidade (EC).

O autor do projeto foi o senador Pompeu de Sousa, jornalista e professor, que, falecido em 1991, não viveu para presenciar a aprovação de seu projeto. Apresentado no dia 28 de junho de 1989, o EC foi aprovado no Senado um ano depois e enviado à Câmara dos Deputados. Lá, foram a ele anexadas dezessete outras importantes proposições com origem na própria Câmara.

As definições do projeto relativamente à função social da propriedade e ao abuso desse direito sofreram a rejeição radical de vários setores empresariais. Em sentido contrário, no âmbito dos movimentos sociais, o projeto era muito bem acolhido. A disputa estava lançada e duraria 11 anos.

Essa muralha divisória somente começou a cindir em 1996, quando o deputado Luís Roberto Ponte, empresário do setor e relator do projeto

na Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC), finalmente desengavetou seu parecer. As causas para que sua inércia tenha sido vencida se somam. De uma parte, uma tentativa de acordo coordenada pela Secretaria de Política Urbana do governo federal teria sido um fator de influência na atitude do deputado. De outra, as entidades ligadas ao MNRU haviam tomado a iniciativa de buscar um processo de negociação na tentativa de fazer o projeto sair da Comissão em que estavam concentrados os interesses contrários à proposta.

O parecer do relator despiu o projeto original de sua abordagem conceitual e voltou-o mais pragmaticamente para a instrumentalização dos municípios. Todos os instrumentos originais foram mantidos e outros, acrescidos, como a transferência do direito de construir, a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas, dispositivos que, defendidos pelo MNRU, já estavam em aplicação em algumas cidades.

Dessa experimentação municipal, muitos proveitos empresariais foram obtidos. O próprio parecer do relator confirma essa evidência ao declarar em seu voto que “os instrumentos podem ser benéficos para as atividades imobiliárias urbanas, ao inovar nas formas possíveis de parceria entre o Poder Público e as empresas privadas”.

Em 29 de outubro de 1997, para espanto de muitos, o projeto foi aprovado sem nenhuma objeção e seguiu para as demais comissões até chegar, no final de 1998, à principal comissão de mérito, a de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI), presidida pelo deputado Inácio Arruda (PC do B-CE), muito ligado aos movimentos sociais urbanos.



Inácio Arruda avocou para si a relatoria do Estatuto da Cidade e começou a pôr em prática um extenso e amplo calendário de coletas de sugestões, consultas, audiências públicas, debates e seminários. Muitas propostas foram acatadas e incorporadas ao texto, quase todas no sentido de reaproximar o projeto do conteúdo da Emenda da Reforma Urbana.

Em 2001, o projeto volta para o Senado, de onde saíra havia quase 11 anos. Relatado pelo senador Mauro Miranda (PMDB-GO), foi novamente aprovado por unanimidade. Conservadores ou progressistas, empresários ou trabalhadores, mais à direita ou mais à esquerda do extenso leque político-partidário, todos, sem exceção, apoiaram e até elogiaram uma proposta legislativa que nascera acusada de “socialista e confiscatória” e vista como “um desrespeito ao direito do cidadão e à propriedade”.

O histórico dessa trajetória nos induz a questionar: que razões teriam levado o empresariado urbano, que a princípio reagira drasticamente contra as proposições da reforma urbana, desde suas primeiras iniciativas, a aprovar e apoiar instrumentos legais que alegadamente se destinavam a confrontar seus interesses?

Em grande medida, a unanimidade pode ser atribuída aos efeitos do longo tempo decorrido entre a formulação e a aprovação da lei. Nesse período, boa parte dos instrumentos incluídos no Estatuto já vinha sendo posta em prática por alguns grandes municípios, com resultados considerados estimulantes pelo capital imobiliário. O que parecia uma ameaça passou a ser gradativamente percebido, e aproveitado, como oportunidade de mercado, o que, obviamente, reduziu suas restrições.

No mesmo sentido, a percepção do agravamento da problemática urbana pelo empresariado, que passou a ver na violência e na deterioração das condições de vida nas grandes metrópoles fatores de risco para o mercado, também ajuda a explicar a mudança das posições do poder corporativo e a formação de consensos entre os dois campos.

O tempo mostrou, contudo, que os consensos eram aparentes.

Tornou-se evidente o aspecto mais instrumental que principiológico do Estatuto da Cidade, assim como da legislação que dele decorreu. A metáfora da “caixa de ferramentas”, que ouvi pela primeira vez, ainda em 2001, de Raquel Rolnik, nos ajuda a explicar tanto a inaplicação de certos instrumentos quanto a aplicação de outros em sentido oposto ao pretendido pelos movimentos populares.

Operações consorciadas, títulos de potencial construtivo, outorgas onerosas e mesmo audiências públicas têm sido fartamente dirigidos para alimentar a especulação que se pretendia combater. Na outra ponta, o combate à ociosidade de imóveis urbanos e a regularização fundiária ainda engatinham e possibilidades como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são ameaçadas de extinção.

A verdade que não pode ser calada é a de que as ferramentas do Estatuto têm sido buscadas sob medida pelos beneficiários de sempre. Para mudar esse quadro, não adianta culpar os instrumentos. Afinal, a faca que divide o pão também pode ser usada para matar.

Pouco ou nada será transformado enquanto a corrente dos espoliados na formação da renda urbana, com seus apoios históricos, não voltar às

ruas, levar seus representantes ao poder político e perseverar em seus movimentos pelo direito à cidade – perseverança que, aliás, se enfraqueceu quando um governo popular tomou posse em 2003.

Em síntese, 20 anos depois da conquista do Estatuto da Cidade, permanecem atuais as palavras da saudosa professora Ana Clara Torres Ribeiro: “direitos sem instrumentos são direitos inexistentes, da mesma forma que instrumentos sem sujeitos sociais são folhas ao vento”.

## O ESTATUTO DA CIDADE E ALGUNS DOS AVANÇOS, RETROCESSOS E DESAFIOS NOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

Desde 2000, estive envolvida com a aprovação e a implementação do Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º 10.257/2001, seja na esfera federal, na participação de manifestações para sua aprovação e na elaboração de planos e programas nacionais, seja por meio da elaboração e revisão de Planos Diretores Municipais. Nos últimos anos, essa experiência tem sido focada na implementação de estudos, estratégias e processos de regularização fundiária urbana. Agora, passados 20 anos da aprovação desse marco legal, é importante refletir como essa Lei, reconhecida internacionalmente, com avanços inegáveis no fortalecimento de princípios e diretrizes gerais que buscam o direito à cidade, à moradia à regularização fundiária, foi efetivamente apropriada. Destaco, neste texto, alguns pontos que, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, no contexto da política urbana e do quadro da informalidade, mudaram os processos de regularização fundiária urbana.

O Estatuto da Cidade, juntamente com a Constituição Federal de 1988 e a Medida Provisória n.º 2.220/2001, configura as bases do nosso ordenamento jurídico-urbanístico. Trata-se da Lei federal que: **1-** estabelece as diretrizes gerais da política urbana; **2-** define instrumentos jurídicos e urbanísticos para redução do quadro de exclusão social existente no País (entre os quais ressaltamos os instrumentos de regularização fundiária e de gestão fundiária da terra, que possibilitam a justa distribuição dos benefícios

e ônus decorrentes do processo de urbanização); **3-** aponta para a gestão democrática da cidade, do território e **4-** define o Plano Diretor como o principal instrumento de concretização da função social da propriedade e da cidade.

A despeito de o universo da informalidade urbana ser pouco sistematizado, a irregularidade fundiária no País é crescente, apesar da redução do déficit habitacional de 6,2 milhões de residências para 5,24 milhões<sup>1</sup>. Os indicadores sinalizam para altos índices nos componentes do déficit habitacional quantitativo e qualitativo exatamente nas áreas informais e em processo

de regularização<sup>2</sup>. A existência da informalidade urbana está presente em todo o território nacional e não é uma exclusividade das áreas mais pobres como favelas, assentamentos informais. Encontramos parcelamentos irregulares em áreas ocupadas por moradores de alta e média renda, como nos inúmeros condomínios e loteamentos fechados espalhados por todo o País. A informalidade agrava a crise urbana marcada por cidades configuradas a partir de um modelo de fragmentação e segregação socioespacial de ocupação do solo, com adensamento excessivo dos centros urbanos e expansão horizontal dispersa e sem planejamento



DENISE DE CAMPOS GOUVÊA

Arquiteta e Urbanista (UnB), Auditora de Atividades Urbanas do Governo do Distrito Federal (GDF), Mestre em Planejamento Urbano (UnB); Especialista em Desenho Urbano (UnB); Especialista em Paisagismo (Lavras); Especialista em Direito Urbanístico (PUC/MG); participou de: publicação do Estatuto da Cidade, guia para implementação pelos municípios e cidadãos; elaboração de vários planos diretores, da coordenação do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável/ Ministério das Cidades; da coordenação de estudos, normatização federal e do Distrito Federal sobre regularização fundiária; e planos e projetos de regularização fundiária urbana no Governo do Distrito Federal/GDF.

<sup>1</sup> Dados IBGE, 2010.

<sup>2</sup> No DF, áreas como São Sebastião, Estrutural, Varjão, assentamentos gravados como ZEIS, possuem altos índices de déficit relativo por componente, ainda que tenham passado por recente processo de regularização fundiária urbana.

adequado. Nas cidades coexistem bolsões de pobreza e precariedade urbana com ilhas de riqueza e qualidade para apenas alguns. E com o crescimento da informalidade, os mais pobres são sempre empurrados para as áreas ambientalmente frágeis e sem valor no mercado imobiliário.

Neste momento, no qual a crise urbana é somada às crises econômica e sanitária da Covid-19, entendo que, para melhor construir o futuro das cidades e dos territórios, precisamos refletir como a base legal trazida pelo Estatuto da Cidade possibilita avanços expressivos na política urbana. Quais são os retrocessos observados e os desafios a serem perseguidos? Destaco quatro pontos, a meu ver, de maior importância para a regularização fundiária de assentamentos informais urbanos.

**1. Fortalecimento da ordem jurídico-urbanística** – o Estatuto da Cidade contribui para que as diretrizes gerais da política urbana nas diferentes esferas governamentais sejam definidas a partir dos seus fundamentos e pressupostos. É referência normativa para a incorporação de conceitos e instrumentos estabelecidos por vários planos diretores, programas e projetos. A criação do primeiro Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, denominado de Programa Papel Passado, em 2003, coordenado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos do extinto Ministério das Cidades, foi estruturado com base nesse marco legal. É importante lembrar que o governo federal até essa data não reconhecia o direito à moradia em terras de sua propriedade. Esse panorama

começou a mudar a partir da implantação da política de regularização fundiária, em 2003, com a adoção do princípio da função social da propriedade urbana aplicada à propriedade da União e de empresas públicas. Uma das ações principais do Programa Papel Passado foi a retirada de obstáculos jurídicos e legais para viabilizar os processos de regularização. Entre elas, destaca-se a proposição da Medida Provisória n.º 459/2009 (convertida na Lei Federal n.º 11.977/2009) que detalhou, no Capítulo III a primeira norma geral para regularização fundiária urbana no País.

O Estatuto da Cidade evidencia a regularização fundiária como ação capaz de promover a reforma urbana e a inclusão social. Define as bases para o fim da ambiguidade e a inserção inequívoca do cidadão à cidade com cidadania plena que resultam em impacto positivo no cotidiano dos moradores a partir de: segurança da posse, facilidades de financiamento, gratuidade no primeiro registro, endereçamento, urbanização, infraestrutura essencial, equipamentos coletivos, áreas de lazer.

E a partir dessa base jurídica foi definido, na Lei Federal n.º 11.977/2009, o conceito de regularização fundiária como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à efetiva integração do assentamento informal à cidade legal. Com essa definição, a legislação estabelece que a regularização

fundiária urbana não deve ser apenas a regularização dos documentos de posse ou propriedade, mas deve incorporar a regularização urbanística (infraestrutura, sistema viário, áreas de lazer, etc., possibilitando qualificação dos espaços), a regularização ambiental (propiciando a melhoria das condições ambientais) e o controle de riscos naturais e a regularização social a partir de ações que promovam a inserção dos moradores envolvidos à cidade. A legalização jurídico-dominial da área deve ocorrer, portanto, integrada a uma melhoria mais ampla da área com a urbanização e sustentabilidade ambiental e social. Essa regularização foi denominada de **regularização fundiária plena**.

Em 2016, o Governo Federal, antes mesmo da consolidação da aplicação da Lei Federal n.º 11.977/2009 nos municípios e no Distrito Federal, elaborou a Medida Provisória n.º 759/2016, a qual foi convertida na Lei Federal n.º 13.465/2017, que modifica o regime legal das terras da Amazônia, dos bens da União e da regularização fundiária rural e urbana. Essa Lei revoga a Lei Federal n.º 11.977/2009 e cria a possibilidade de alteração pontual do zoneamento territorial, em especial para os municípios que não possuem Plano Diretor, a partir da regularização de Núcleo Urbano Informal, com uso e característica urbanos, ainda que situado em área rural. Isso contribui para a configuração fragmentada do território, promove deseconomias de transporte, carência de equipamentos comunitários públicos e de serviços públicos, e potencializa o risco de danos às áreas ambientalmente sensíveis, com destaque para o forte impacto da dinâmica

imobiliária, que, por meio da valorização do solo, institui um sistema de expulsão da população de baixa renda para zonas ainda mais periféricas.

Diferentemente da diretriz de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda definida no Estatuto da Cidade, a Lei Federal n.º 13.465/2017 enfatiza a dimensão jurídica e a titulação aos ocupantes como se a cidade fosse um arranjo de lotes e propriedades, o que não expressa como produto final a integração das dimensões jurídica, ambiental, urbanística e social perseguidas no processo de regularização plena e necessárias para a construção de cidades ambientalmente sustentáveis e socialmente mais justas.

**2. Previsão de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)** – As ZEIS são especialmente estabelecidas no Estatuto da Cidade para promoção da regularização fundiária e provisão habitacional. Apareceram como instrumento conceituado, pela primeira vez, na Lei Federal n.º 11.977/2009. A proposta desse instrumento é regular o mercado de terras urbanas, reduzindo os preços dos terrenos, em geral, rapidamente aumentados pelo próprio processo de regularização. A possibilidade de controle do preço do solo, propiciando uma contratendência com a diminuição do interesse do mercado imobiliário, pode ser assegurada pela aplicação e combinação de parâmetros urbanísticos, ambientais, jurídicos e sociais específicos e referentes à produção habitacional popular. Isso também favorece a implantação de ações, medidas e programas no processo de regularização para evitar os processos de gentrificação nas ZEIS.

Segundo pesquisa do MCidades (2011)<sup>3</sup>, é o instrumento de política urbana mais utilizado pelos municípios. Na maioria dos planos diretores, o instrumento foi contemplado para regularização fundiária de áreas ocupadas. Poucos planos diretores fizeram alguma referência à aplicação de ZEIS em áreas vazias. E foram muito menos os planos diretores que aplicaram esse instrumento com normas específicas autoaplicáveis e regulamentadas. Com base nessa pesquisa, foi possível constatar que a maioria dos municípios brasileiros reconheceu grande parte dos seus assentamentos de interesse social já consolidados. Esses até pouco tempo eram invisíveis e tornaram-se marcantes nos novos zoneamentos como ZEIS. Em geral, ao ser regulamentado, o instrumento ZEIS contraria os princípios e as diretrizes para os quais foi criado e, efetivamente, acaba por entrar em conflito com os princípios definidos no Estatuto da Cidade.

No Distrito Federal (DF), por exemplo, foram definidas 50 ZEIS pelo atual Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF (PDOT/2009). São extensas áreas consolidadas para regularização fundiária delimitadas com regras muito semelhantes àquelas estabelecidas para ZEIS de vazios, o que dificulta o processo de regularização e muitas vezes o impede, sem oferecer outra solução. Nesses territórios são criadas regras de exceção, mas a possibilidade de manipulação de potenciais construtivos, permissão de remembramentos, usos e outros parâmetros urbanísticos e ambientais fora do Plano Diretor são um fator crítico para avaliação do instrumento de ZEIS. E essas áreas sofrem um rápido processo de transformação junto com

a implementação dos Projetos de Regularização Fundiária. São visíveis processos de gentrificação pela transformação em pouco tempo desses bairros populares com a valorização crescente dos lotes no mercado paralelo informal de compra e venda de imóveis. O mercado imobiliário tem incorporado as ZEIS como um grande negócio. Estratégias diretas, além daquelas já definidas pelas normas de uso e ocupação do solo em ZEIS, precisam ser rapidamente implementadas, para que cada assentamento em processo de regularização não seja pouco a pouco adquirido por outros grupos sociais e se perpetue o ciclo da informalidade com novas ocupações na periferia urbana do DF. A partir da Lei Federal n.º 13.465/2017 e dos decretos distritais que a regulamentam no DF, os processos de regularização fundiária de interesse social não estão condicionados à existência de ZEIS, o que na prática estimula a abolição desse gravame e o consequente enfraquecimento desse instrumento de resistência dos segmentos sociais mais vulneráveis pela luta ao direito à moradia.

**3. Aproximação da agenda ambiental com a urbana** – a não compatibilização das duas matérias tem normalmente obedecido a uma lógica perversa que favorece a informalidade urbana e a crescente segregação da população de baixa renda. Essa população, impossibilitada de acessar as moradias formais bem localizadas próximas ao mercado de trabalho, com oferta de serviços, equipamentos urbanos e infraestrutura, ocupa topos de morros, faixas ao longo dos cursos d'água com restrições ambientais legais.

Após a aprovação do Estatuto da Cidade, essa aproximação foi feita nos processos de regularização fundiária por meio da Lei Federal n.º 11.977/2009 e resultando em alterações nos arts. 64 e 65 do Código Florestal, que implicam a possibilidade de regularização de núcleo urbano informal situado em Área de Preservação Permanente (APP). Nesse caso, a regularização fundiária pode ser admitida por meio da aprovação do Projeto de Regularização Fundiária, desde que estudo técnico demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior. Isso avançou na melhor caracterização dos processos de regularização como um passivo socioambiental com diretrizes, procedimentos específicos e parâmetros ambientais diferenciados dos processos de aprovação de novos parcelamentos urbanos.

Contudo o entendimento do urbano e do ambiental como realidades do mesmo contexto e integradas ainda está em estágio inicial. Na maioria dos municípios, os processos de regularização passam por licenciamento ambiental e aprovação urbanística de forma segmentada. É aparente a desconexão de gestão e governança entre os órgãos de desenvolvimento urbano e ambiental.

A Lei Federal n.º 13.465/2017, em vários artigos, flexibiliza parâmetros urbanísticos e ambientais, sem restrições claras para as ocupações em unidades de conservação como, por exemplo, em Áreas de Proteção de Mananciais (APMs), relativizando os impactos do processo. Dispensa também qualquer aprovação do órgão ambiental para as áreas de regularização sem restrição ambiental. Assim, é ainda um desafio o regramento de procedimentos para que a aprovação urbanística e o licenciamento

ambiental sejam realizados de forma integrada e não apenas apensados, sem a sobreposição de competências dos órgãos envolvidos e de conteúdo. Isso possibilitaria maior agilidade nos processos de regularização que, muitas vezes, demoram anos para ser concluídos. O grande salto qualitativo do Estatuto da Cidade é de agregar essas duas realidades. Essa possibilidade, porém, envolve ir além, no sentido de propiciar uma mudança cultural e conceitual que realmente integre as duas temáticas urbana e ambiental.

**4. Gestão e participação social** – muitos municípios fizeram seus planos diretores e o processo de participação social mudou completamente a partir da diretriz da gestão democrática, por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Ressaltam-se no Estatuto da Cidade as várias obrigações colocadas para assegurar a participação, inclusive, com relação à possibilidade de o prefeito incorrer em improbidade administrativa quando impedir ou deixar de garantir a participação popular no processo de elaboração ou revisão do Plano Diretor e fiscalização de sua implementação.

No DF, antes de 1992, os planos diretores eram elaborados e a governança, estruturada de forma centralizada e absolutamente tecnocrática pelo governo. Os processos de regularização fundiária, da mesma maneira, eram realizados no âmbito da ação discricionária do Poder Público. A partir do novo ordenamento jurídico, os planos e os processos de regularização têm avançado gradualmente na ampliação da participação

<sup>3</sup> Pesquisa (2011) elaborada pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para implementação de Planos Diretores Participativos contratada pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades.

popular, em estruturas mais representativas de governança e de gestão urbana. Busca-se o modelo de governança descentralizado, com a representação mais expressiva dos grupos sociais com maior vulnerabilidade. Após 20 anos da aprovação do Estatuto da Cidade, existem muitas definições e conceituações que urgem ser analisadas e atualizadas no sentido de facilitar e melhor garantir a gestão participativa territorial. Existe a necessidade de construção de novos espaços institucionais, para que essa participação possa ocorrer de forma mais efetiva, pois não basta franquear a participação dos interessados ou promover formalmente eventos, apenas para cumprir as exigências legais. O debate público, participativo e propositivo é imprescindível. E nesse sentido, a crise sanitária, sem precedentes no mundo inteiro, precisa ser considerada para que não se incorra em riscos de utilização de novos aparatos tecnológicos, sem, contudo, garantir que a possibilidade de acesso à ampla participação seja a mesma para todos.

Assim, são fundamentais os avanços colocados pelas diretrizes gerais da política urbana do Estatuto da Cidade. É um marco jurídico que permanece promissor e permite a atuação efetiva não só do Estado, como de toda a sociedade brasileira no enfrentamento das questões urbanas. O fortalecimento e o reconhecimento do Estatuto são essenciais para que a regularização fundiária plena possa ser efetivamente aplicada e para a mobilização e a difusão de seus conceitos e princípios – mas precisamos persistir em sua aplicação e resistir contra os retrocessos. **Viva o Estatuto da Cidade!**

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Caderno n.º 3 MCidades** - Programas Urbanos, Planejamento Territorial Urbano e Política Fundiária. Brasília, 2003.

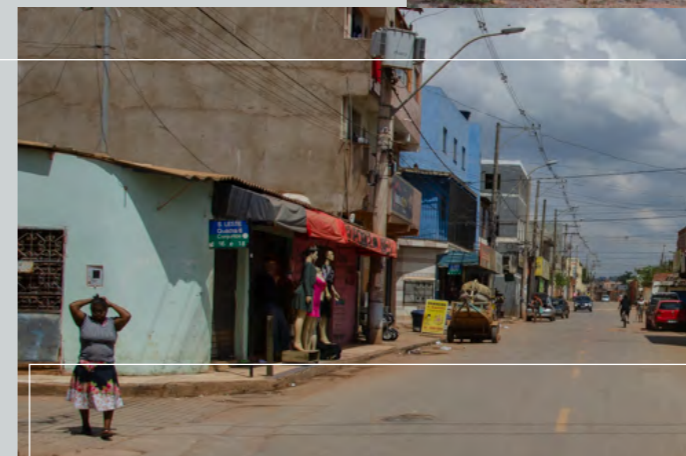
BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Lei n.º 10.257, de 10 de julho, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. – Brasília; Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

BRASIL. Lei Federal n.º 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. **Diário Oficial da União**, de 08.07.2009.

BRASIL. Lei Federal n.º 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, de 08.09.2017.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**. Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

SANTOS Junior, Orlando; MONTANDON Daniel (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**, Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.



## O ESTATUTO DA CIDADE: (AINDA) PRECISAMOS FALAR SOBRE FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

A “Constituição Cidadã” foi de veras exitosa em irradiar sua força normativa sobre os mais diversos aspectos da ordem jurídica, consagrando o estado ambiental e democrático de direito e inspirando estatutos que representaram inegável avanço a uma tradição jurídica até então contaminada pelo autoritarismo e aferrada a arcaísmos não condizentes com a sociedade diversificada, urbana e moderna que despontava ao final do século XX.

Dentre as leis inspiradas pela ordem constitucional refundada em 1988, destacam-se algumas que alteraram substancialmente a qualidade de algumas relações sociais: Código de Proteção e Defesa do Consumidor, Estatuto da Criança e do Adolescente, Estatuto do Idoso, Estatuto da Igualdade Racial, Estatuto das Pessoas com Deficiência, Lei Maria da Penha, etc. Todas essas leis são emblemáticas da assimilação, pelo ambiente jurídico brasileiro, da consagração da dimensão da dignidade da pessoa humana como valor transversal e prevalente de toda a ordem constitucional. Sob esse ambiente renovado e comprometido com valores humanistas mais seguros, o novo ordenamento jurídico passou a inspirar novos e mais respeitosos modos de convivência entre os cidadãos.

Contudo, os avanços jurídicos no campo humanitário não se refletiram como desejáveis no restante do âmbito social, sobretudo econômico. A construção de uma república plena e igualitária no País continua sendo um projeto inconcluso, e a tímida eficácia do Estatuto da Cidade é de veras

significativa do que se está a falar. Embora seja uma lei bem construída consoante com as diretrizes constitucionais e com a indicação de instrumentos de veras interessantes que, se bem utilizados, por certo contribuiriam enormemente para a gestão racional das cidades brasileiras, a verdade é que o Estatuto da Cidade foi desde o início de sua vigência uma norma incompleta e subutilizada.

O Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/01) procura disciplinar as diretrizes gerais consolidadas no art. 182 da Constituição Federal. Tais diretrizes apoiam-se sobretudo na ideia de função social da propriedade, um conceito que não era propriamente novo quando do advento da Carta<sup>1</sup>, mas que, por certo, foi nitidamente valorizado pela nova ordem constitucional.

A função social da propriedade, que é, a um só tempo, direito fundamental, fundamento da ordem econômica e diretriz da política



CARLOS FREDERICO MAROJA DE MEDEIROS

Mestre em Sociologia e Direito (UFF); Professor universitário (UDF); Juiz de Direito (Vara do Meio Ambiente – TJDF)

urbana e fundiária, consiste na exigência de uso da propriedade em consonância com os interesses sociais. Nas cidades, tais interesses referem-se sobretudo ao atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, exigências estas que se presumem em consonância com valores desejáveis do direito urbanístico, como a máxima racionalidade do uso do solo e, se possível, aprimoramento da qualidade de vida da população, que é sempre a aspiração maior de toda a investigação sobre a cidade, sob os mais variados campos do saber.

Numa sociedade acostumada desde as origens com uma formação ultraindividualista, a ideia de função social da propriedade foi desde o início mal compreendida e sujeita a ataques inspirados pelo estranho fenômeno social que o economista Roberto Campos batizou de “cegueira ideológica”. A apoteose dessa mazela se apresenta atualmente sob a forma de um projeto de emenda

<sup>1</sup> O conceito foi inaugurado, na realidade, por ocasião do advento da Lei n.º 4.504/64 (Estatuto da Terra).

constitucional (PEC 80/19), que pretende reduzir a incidência do princípio da função social da propriedade, em nome da preservação do caráter supostamente “sagrado” da propriedade privada.

A rigor, a incômoda verdade é que a esdrúxula proposta de emenda constitucional pretende convalidar uma realidade já existente: a parca efetividade da exigência de observância da função social da propriedade no trato das cidades. Os instrumentos previstos na Constituição e regulamentados no Estatuto da Cidade para sancionar a subutilização dos imóveis urbanos têm aplicação rara e insuficiente, estando longe de realizar as aspirações de inibir a acumulação da propriedade real imobiliária apenas para fins especulativos e de distribuição mais igualitária e racional dos espaços urbanos.

Dado que a preocupação primordial na questão fundiária desde sempre se pautou pelo cuidado para com o “sagrado” patrimônio particular, e não com interesses sociais mais amplos, o Brasil tem como arraigada tradição (talvez melhor seria dizer “maldição”) uma péssima normatização da questão fundiária, com soluções tão exóticas quanto daninhas, que remontam desde a peculiar solução das capitânicas hereditárias e sistema de sesmarias até os seguidos programas de “regularização” fundiária e urbanística que são sazonalmente requeitados para atender às contínuas e inesgotáveis demandas derivadas da expansão desordenada da malha urbana.

Com efeito, malgrado 20 anos de vigência do Estatuto, é forçoso reconhecer, com certa tristeza, que a péssima forma de crescimento das cidades brasileiras segue um mesmo padrão, tão irracional quanto danoso e ilegal: um crescimento, ou melhor dizendo, inchaço, sem qualquer

limite, mediante ocupações clandestinas que, cedo ou tarde, acabam sendo forçosamente “regularizadas”, ou seja, convertidas à legalidade, pela consideração do fato consumado irreparável. Exatamente pela consideração da supremacia dos interesses financeiros envolvidos nesses empreendimentos clandestinos é que, na prática, os criminosos que os promovem surfam na mais confortável e infame impunidade – em Brasília, por exemplo, grileiros e parceladores criminosos notórios são subcelebridades que circulam muito à vontade nas altas rodas sociais.

Sob a mesma dinâmica da ocupação ilegal e edificação clandestina erguem-se e expandem-se rapidamente favelas e “condomínios” de ricos. Uma vez consolidados como “núcleos urbanos informais”, as comunidades formadas nesses assentamentos passam a padecer de toda sorte de dificuldades, que vão da ausência de infraestrutura urbana adequada até a formação de uma cidadania de segunda classe (estando em situação de ilegalidade, tais comunidades costumam ter suas reivindicações desprezadas pelas mesmas autoridades que foram condescendentes para com a consolidação da própria ilegalidade).

O custo social e econômico dessa dinâmica ilegal é deveras conhecido: as obras de urbanização e urbanificação que cedo ou tarde haverão de ser exigidas são imensamente mais dispendiosas, pela óbvia razão de que custa muito mais caro implementar as estruturas urbanas necessárias após a consolidação da cidade, o que implicará a necessidade de remoção de algumas ocupações, gastos com a demolição de estruturas ou com o corte de ruas para a instalação de sistemas regulares de distribuição de serviços básicos de

fornecimento de energia elétrica, água e esgoto e outras despesas que não ocorreriam se a cidade fosse planejada e preparada antes da ocupação. Além disso, por ser altamente lucrativa, a atividade criminosa de grilagem, parcelamento ilegal e edificação clandestina passou a experimentar preocupante desenvolvimento, estando atualmente sob o domínio de organizações criminosas tão poderosas como perigosas. Exemplo do que se está a falar são os edifícios erguidos pelas famigeradas milícias na região da Muzema, Zona Oeste do Rio de Janeiro, que ruíram causando a morte de pelo menos sete vítimas e destruindo o patrimônio de dezenas de famílias que, por razões óbvias, jamais lograrão recuperar o prejuízo causado pelos empreendedores criminosos.

As tentativas de equacionamento jurídico desse descalabro resultaram na edição de sucessivas leis, todas inaptas a coibir a malsinada dinâmica de expansão ilegal das cidades e voltadas a uma “regularização” que, na prática, funciona mais propriamente como um estímulo à permanência de tais atividades: o Estatuto da Terra (1964), o Estatuto da Cidade (2001), o Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei n.º 11.977/09), a Lei de Regularização Fundiária (Lei n.º 13.465/17)

A rejeição radical à ideia da função social da propriedade também está na base de outra doença urbana bem conhecida no País: a proliferação do modelo dos “condomínios fechados”, os enclaves urbanos excludentes que hoje constituem o sonho de consumo dos brasileiros em geral.

Nesse caso, o que se dá não é propriamente a rejeição pura e simples da ideia de função social da propriedade, mas a sua redução para os microcosmos de comunidades de iguais, onde

viceja a ideologia da supremacia da propriedade particular sobre o interesse público. Nesses locais, as próprias vias de circulação são privatizadas, em nome de uma ilusória segurança e tranquilidade, as cercas, os muros e guaritas são a característica comum a todos esses enclaves urbanos, que reforçam marcadamente o notório *apartheid* social que sempre marcou negativamente a sociedade brasileira.

A própria ideia de que a segurança é item a ser providenciado por medidas pessoais do cidadão, como comprar um lote num condomínio murado, rechear sua residência com parafernália, as mais variadas, de segurança e adquirir armas para a defesa pessoal, é mais um sintoma evidente do desprezo pelas soluções coletivas, que exigiriam um voltar de olhos mais atento aos inúmeros e graves problemas sociais que afligem o País, mas que acabam por ser desprezadas exatamente pela falsa sensação dos indivíduos de que seu problema pessoal já fora equacionado.

A consequência dessa tendência é visível: uma cidade cada vez mais excludente e inacessível, uma crescente incompreensão e o temor das pessoas para com outras pessoas de classes sociais ou apenas moradoras de regiões distintas, comunidades vivendo em confinamento cada vez mais acentuado, alheias às variadas necessidades da cidade como um todo.

Sonho de consumo que não tarda a revelar o pesadelo que efetivamente são, os condomínios fechados transformam cidadãos em pessoas confinadas em locais insípidos, melancólicos, desprovidos da principal característica capaz de tornar qualquer cidade acolhedora e segura: a diversidade de pessoas e usos em constante interação, na constituição do que Jane Jacobs denomina “balé das ruas”.

O atual estado de coisas na gestão urbana no País contraria a Constituição, torna letra morta boa parte do Estatuto da Cidade e transita na contramão dos objetivos de desenvolvimento sustentável preconizados na Agenda 2030 da ONU. Com efeito, dentre tais objetivos, consta o de “garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas”, reduzindo a proporção da população vivendo em assentamentos precários e informais e incrementando a “urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis”.

Em Brasília, que é uma capital que resume boa parte das mazelas do País, a conjugação das tendências à expansão desordenada e ilegal da malha urbana para a constituição de “condomínios fechados” assume proporções de verdadeiro desastre, quando se sabe que cerca de 40% de sua população vive atualmente nesses assentamentos problemáticos, situação que configura verdadeiro caos fundiário e urbanístico. Tem-se, com isso, uma verdadeira apoteose da corrupção urbanística em suas mais variadas manifestações, o que é deveras lamentável, sobretudo em se tratando da capital do País.

A solução para a recuperação e a prevalência da ideia de função social da propriedade, que é urgente para a correção dos rumos na gestão da cidade, passa pela necessidade de revisitar dois itens relevantíssimos do ordenamento constitucional ambiental.

Quando se fala em Direito Urbanístico, é costume lembrar de suas articulações com o Direito Administrativo, o que decorre da notável tradição iniciada pelo pioneiro José Afonso da Silva e até hoje representada por administrativistas do porte de José dos Santos Carvalho Filho. Contudo não se pode perder de vista que, em essência, as normas urbanísticas integram o vasto campo do direito ecológico, conforme orientou o Supremo Tribunal Federal no célebre julgamento da ADI 3540<sup>2</sup>. Logo, não se pode desprezar o fato de que, para além da ideia do diálogo entre as fontes jurídicas, a abordagem da gestão das cidades pelo instrumental jurídico do direito ecológico opera de modo trivial, posto que são uma única seara jurídica.

Dentre as providências incumbidas pelo art. 225 da Constituição ao poder público em geral na construção da política ambiental nacional, consta a de incremento à participação democrática e à educação ambiental. As ações nesse sentido são primordiais para a recuperação da importância do conceito constitucional de função social da propriedade, sem o qual a própria coerência da ordem constitucional estaria vulnerada (na medida em que, sem a ideia de função social, não se compreende a alocação do direito de propriedade, que é algo distribuído para muito poucos, como um direito fundamental). A partir da melhor compreensão do conceito, torna-se possível exigir das autoridades públicas a maior efetivação das políticas preconizadas pelo Estatuto da Cidade, mormente em seu aspecto mais premente: o da coibição do subaproveitamento do espaço urbano para fins de especulação imobiliária, tornando

a cidade mais democrática, igualitária, diversa e acessível a todos, o que, por certo, resultaria em formidável melhoria na qualidade de vida de todos os cidadãos.

---

## REFERÊNCIAS

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Atlas, 2013.

DUNKER, Christian Ingo Lenz. **Mal-estar, sofrimento e sintoma: uma psicopatologia do Brasil entre muros**. São Paulo: Boitempo, 2015.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2021.

SATRIANO, Nicolás; LIMA, Marcos Serra. Moradores de condomínio na Muzema onde prédios caíram relatam domínio de milicianos. **g1.Globo**. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/04/13/moradores-de-condominio-na-muzema-onde-predios-cairam-contam-sobre-o-dominio-de-milicianos-no-local.ghtml> Acesso em: 30 maio 2021.

<sup>2</sup> Definiu-se, então, que o “meio ambiente” tutelado pela Constituição Federal é integrado pelos seguintes aspectos: meio ambiente natural (ou físico), artificial (ou urbano), cultural e laboral.





AS MAIORES TRANSFORMAÇÕES COMEÇAM DAS PEQUENAS ATITUDES... POR ISSO PENSE GRANDE, MAS COMECE PEQUENO

HEI DE VENCER!

HEI DE VENCER  
A ARTE TRANSFORMA OS CORAÇÕES  
ALGUÉM SABE DIZER POR QUE?

DINHEIRO E MULHER COMBINAM  
MAS DEUS E O DIABO NÃO SE FALAM

PROJECT-MORRINHO  
O MUNDO É DIFERENTE DA GRAMA PRA CÁ  
GOVERNO: PROJETO MORRINHO

NÃO SOU DONO DO MUNDO  
MAS SOU FILHO DO DONO

Fotos Edésio Fernandes  
Projeto Morrinho  
(<https://en.projeto-morrinho.org/>)

# Sudeste



## **ESPÍRITO SANTO | 180**

Eneida Maria Souza Mendonça

Pablo Lira

## **RIO DE JANEIRO | 192**

Marcos Alcino de Azevedo Torres

Alex F. Magalhães

Sonia Rabello

Rosângela Lunardelli Cavallazzi

Orlando Alves dos Santos Junior

Julia Ávila Franzoni

Cid Blanco Jr.

Marco Aurélio Bezerra de Mello e Thaís Marçal

Rafael Soares Gonçalves

## **MINAS GERAIS | 254**

Rogério Palhares Zschaber de Araújo

Maria Fernandes Caldas

Jupira Gomes de Mendonca

Denise Morado Nascimento

Heloisa Soares de Moura Costa

Júnia Ferrari

## **SÃO PAULO | 288**

Raquel Rolnik

Valter Caldana

Allan Ramalho Ferreira

Daniela Campos Libório

José Carlos de Freitas

Benedito Roberto Barbosa

Nelson Saule Júnior

Patryck A. Carvalho

Simone Gatti

Paula Freire Santoro

Douglas Tadashi Magami  
e Maria Lucia Refinetti Martins

Mariana Levy Piza Fontes

Antonio Augusto Galvão de França  
e João Sette Whitaker Ferreira

Celso Santos Carvalho

Giovanna Bonilha Milano

## ESTATUTO DA CIDADE: HISTÓRIA E DESAFIOS SOBRE SEU INSTRUMENTAL A PARTIR DE VIVÊNCIAS

Escrever sobre o Estatuto da Cidade remete, para mim, ao chamado Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, do qual ouvi falar quando ainda era estudante universitária na década de 1970. Fiz meu curso de graduação em Arquitetura entre 1976 e 1980, na Universidade Federal do Rio de Janeiro, e, naquela época, o Estatuto da Cidade era ainda o Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano e estava no Congresso Nacional, em Brasília. Havia uma expectativa enorme de que fosse votado a qualquer momento e, assim, pudesse trazer significativas alterações no modo como as administrações municipais lidavam com o planejamento urbano. O texto, datilografado, era fotocopiado e passado de mão em mão, para difusão do conteúdo e para debates analíticos e críticos em órgãos como o Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB. O que se alcançou naquela década foi a aprovação da Lei n.º 6.766, em 1979, dispondo apenas sobre o parcelamento do solo urbano. Mesmo de modo incompleto em relação ao almejado, tratava-se, no entanto, de um grande feito, considerando-se a completude da referida lei quanto ao parcelamento urbano, com normas e orientações no nível nacional, aos estados e municípios, com importante efeito sobre a expansão urbana. Ao mesmo tempo que essa lei demonstrou uma mudança na postura do governo federal, antes omissivo ao debate urbanístico, pode-se também ponderar sobre o quão tardia teria sido essa determinação, tendo em vista a constatação, no Censo do ano seguinte,

da superação da população urbana sobre a rural no Brasil. Significa dizer que, quando da aprovação da lei para orientar o parcelamento urbano, o País já havia se urbanizado. Estudos futuros indicaram as dificuldades que algumas das normas de parcelamento contidas na lei teriam gerado, por exemplo, para reconhecimento dos direitos de quem vive em áreas de elevada declividade, situação que envolve grande parte da população de baixa renda. No entanto, naquele momento, a lei federal de parcelamento era reconhecida como um avanço legislativo no campo urbanístico.

O tema relacionado à política urbana foi reeditado no Congresso Nacional, com o projeto de Lei n.º 775, de 1983, debatido entre arquitetos e juristas, nos mesmos moldes que o projeto de lei anterior (FIGURA 1). Nessa época, eu já havia passado pelo CEMUAM do IBAM, Curso de Especialização em Metodologia de Projetos de Desenvolvimento Urbano do Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Nesse, houve oportunidade de atuar em equipe interdisciplinar, debater sobre os instrumentos urbanísticos



ENEIDA MARIA SOUZA MENDONÇA

Arquiteta pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo, Professora Titular da Universidade Federal do Espírito Santo, com atuação na graduação em Arquitetura e Urbanismo e na pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo e em Geografia, pesquisadora do Núcleo de Estudos de Arquitetura e Urbanismo – NAU-UFES.

presentes nos já citados projetos de lei e conhecer metodologias de participação popular no processo de planejamento, algo almejado intensamente, considerando-se, inclusive, o desejo de reversão do quadro político, que ainda se configurava pela ditadura militar. Os escritos do arquiteto e antropólogo Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1981), publicados na ocasião, sobre o uso do solo e o município, no curso Governo e Administração Municipal, destinado a funcionários públicos municipais, tratava dos instrumentos e da participação popular, indicando inclusive as aplicações já existentes sobre os mesmos. Isso trazia luz à questão, demonstrando possibilidades concretas de emprego dos instrumentos e das técnicas de participação popular mais tarde previstos no Estatuto da Cidade, mesmo em tempos de ditadura e antes da votação do referido projeto de lei. Assim, no contexto da participação popular, a orientação antropológica da “observação participante” foi, portanto, a principal referência para atuação da equipe interdisciplinar da qual fiz parte, em 1981, nos trabalhos práticos ocorridos no Espírito Santo, realizados durante o curso do CEMUAM. Morei e trabalhei em Ibirapu, que na

época agregava também o atual Município de João Neiva, enquanto três outras equipes se mantiveram em Aracruz, Santa Leopoldina e Santa Teresa.

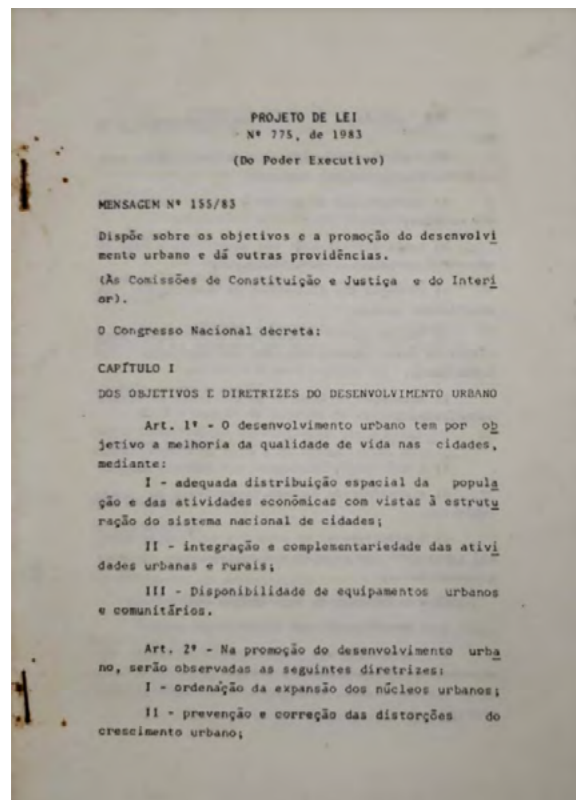


Figura 1. Cópia do Projeto de Lei n.º 775/1983

Fonte: Acervo pessoal

A atividade, acompanhada por técnicos do estado e pela equipe do IBAM responsável pela coordenação do curso, estimulou alteração na metodologia do governo do estado, na sua relação com os municípios. Na ocasião, o Espírito Santo consolidava a emancipação de quatro municípios (Rio Bananal, Marilândia, Jaguaré e Ibatiba) e decidiu adotar a participação popular e a residência das equipes no local, para elaboração dos projetos de lei relacionados à estrutura administrativa e ao desenvolvimento urbano dos novos municípios, conjunto normativo apelidado carinhosamente por “enxoval”. Tanto no contexto

do curso do IBAM quanto na experiência sobre os novos municípios, as equipes se visitavam em datas estratégicas de acompanhamento das atividades, o que possibilitou constatar a diversidade de formatos e métodos de inserção da participação popular. Tendo participado em Ibirapu e em Ibatiba, observo de modo crítico que, no primeiro caso, os processos de conhecimento do território e de participação estiveram mais concentrados nas áreas urbanas, enquanto no segundo, alcançou-se evolução metodológica, atingindo-se também a área rural.

Antecipações quanto aos instrumentos do Estatuto da Cidade, já conhecidos pelo mesmo texto de Santos (1981), estavam também presentes no Projeto de Lei do Plano Diretor Urbano de Vitória (ES), cuja primeira versão remete ao final da década de 1970, revisado durante 1983 e 1984, quando foi aprovado e tornado lei. Trabalhando, na época, na Prefeitura de Vitória e atuando nessa revisão e na posterior implementação, destaco como exemplos a inserção no plano do instrumento da transferência do direito de construir e da criação do Conselho Municipal do Plano Diretor Urbano. A transferência do direito de construir vem permanecendo nas sucessivas revisões daquele plano, contudo, sem regulamentação e, portanto, sem aplicação. Na década de 1990, esteve-se próximo dessa regulamentação. No entanto, o elevado coeficiente de aproveitamento em vigor e as evidências de sobrecarga de trânsito na estrutura viária da zona prevista como receptora do potencial construtivo parecem ter inibido a regulamentação do instrumento. Quanto ao Conselho, participei da organização de sua instalação e da coordenação de sua secretaria executiva enquanto trabalhava na Prefeitura Municipal de Vitória, passando a conselheira representante da Universidade Federal do Espírito Santo, mais tarde, quando

ingressei na docência. Para a instalação do Conselho, foi organizado material impresso orientando os conselheiros sobre suas atribuições, os procedimentos e compromissos na política de planejamento municipal. Com participação de representantes das secretarias municipais, de empresas concessionárias de serviços públicos, de órgãos colegiados da área de engenharia e arquitetura, de órgãos ambientais e de planejamento do estado, da construção civil e de movimentos sociais, esse conselho se tornou referência para os demais municípios da Grande Vitória e do estado, sobretudo mais tarde, quando da regulamentação do Estatuto da Cidade.

Em meados da década de 1980, ao participar do CEBRA, Curso de Especialização em Planejamento Urbano e Regional, parte desenvolvido no Brasil, parte na Universidade de Dortmund e parte em estágios em prefeitura municipal e em órgão estadual, na Alemanha, foi possível confirmar e expandir o olhar sobre instrumentos urbanísticos, participação popular e a importância da abrangência territorial no planejamento e das competências compartilhadas sobre esse planejamento entre esferas de poder. Quanto aos instrumentos, o direito de preempção e a formação de estoques públicos de terra eram fundamentais para viabilizar a elaboração de políticas públicas envolvendo o território e alcance social mais amplo, ao limitar efeitos especulativos. A elaboração de plano ambiental antecedendo o zoneamento urbanístico e indicando possibilidades detalhadas de uso com base nas características do sítio físico demonstrou a importância e as possibilidades de abordagens no planejamento municipal, articulando áreas urbanas e rurais. Foi também fundamental, na ocasião, conhecer a participação popular institucionalizada nos processos de planejamento

urbano, com momentos e procedimentos específicos, mesmo que diante de críticas quanto à linguagem excessivamente técnica do planejador e à descrença da população sobre a real consideração do seu ponto de vista na finalização do plano ou projeto em questão. Por outro lado, no entanto, foi estimulante o contato com a iniciativa popular, como movimento insurgente, espontâneo diante de determinada situação considerada emergencial, mostrando-se, por vezes, mais efetiva que a participação institucionalizada. Identificar, no exterior, a plena inserção desses instrumentos e procedimentos metodológicos na política urbana permitiu perceber a contemporaneidade dos instrumentos inseridos na década de 1970 no projeto de lei brasileiro.

As experiências relatadas indicaram que, mesmo antes da Constituição Federal de 1988, a qual por meio de capítulo específico passou a tratar da política urbana considerando o direito à cidade e estabelecendo a função social da propriedade, já havia difusão de conhecimento e aplicação prática de preceitos que viriam a compor o Estatuto da Cidade. No caso de Vitória, a exemplo de outros municípios, além do já mencionado Conselho, no período entre a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001, outro instrumento ainda foi instituído. Trata-se da exigência de Relatório de Impacto Urbano – RIU – para empreendimentos de grande porte, regulamentado pelo prefeito a partir de iniciativa popular contrária ao lançamento imobiliário de edifício que seria o mais alto da cidade. Mesmo frustrando a expectativa de determinados participantes do movimento, visto que este não impediu a execução da obra, o instrumento permitiu avaliar o projeto original e exigir redução de número de pavimentos, ampliação do número de vagas de garagem, entre outros elementos voltados

ao movimento dos fluxos viários. Nota-se que o instrumento previa uma diversidade de aspectos a serem avaliados, embora, no entanto, as questões quantitativas relacionadas ao impacto quanto ao aumento do número de veículos possivelmente gerado pelo empreendimento eram o aspecto predominante na avaliação e na decisão. Do mesmo modo que o Conselho Municipal do Plano Diretor, o RIU, em Vitória, tornou-se modelo para outros municípios do estado, especialmente os da Região Metropolitana, sendo também o instrumento que antecede o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV –, proposto no Estatuto da Cidade. Observa-se ainda que o RIU não previa audiências públicas, aspecto inserido posteriormente, em Vitória, no EIV, que, no entanto, mantém o caráter quantitativo e focado no impacto sobre a estrutura viária presente no instrumento anterior.

A partir de 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, regulamentando finalmente os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, foram diversos os encontros, congressos e seminários organizados para festejar o documento esperado há décadas, mas também para compreender seu conteúdo e alcance de aplicação. Essa compreensão foi estimulada, também, a partir de uma série de documentos, manuais, cartilhas, publicados como guia para a aplicação da nova lei. No nível federal foi importante, em seguida, a criação do Ministério das Cidades, como órgão federal responsável pela política urbana na escala nacional em articulação com estados e municípios. Em termos práticos, no entanto, o mais significativo para os municípios de determinado porte ou característica aconteceu em 2006, quando se aproximava o prazo estabelecido pela lei federal para revisão ou elaboração de planos diretores.

Nessa ocasião, no Espírito Santo, os municípios que já contavam com Planos Diretores Municipais

buscaram revisar suas normas, enquanto outros, enquadrados na obrigatoriedade da lei federal e que nunca os tiveram, buscaram a sua elaboração. É importante destacar que o termo revisão não significa a utilização da base do documento existente, visto que requeria, também nesse caso, total reformulação do plano existente, tendo em vista as novas exigências estabelecidas pela lei federal. Mesmo que muitos municípios tivessem necessitado de acordar, com o Ministério Público, novo prazo para cumprimento da lei, as demandas para revisão/elaboração de Planos Diretores Municipais no Espírito Santo foram enormes, contando com equipes técnicas de escritórios locais, das universidades e de outros estados. Atuar na coordenação de equipes, pela Fundação da universidade, para realização simultânea de diversos planos, em função do prazo legal, foi desafiador em múltiplos sentidos. Além do prazo exíguo, tratava-se de planos diferentes dos anteriores, visto o alcance territorial mais amplo, urbano e rural, e a obrigatoriedade de inclusão de determinados instrumentos urbanísticos e da participação popular, segundo procedimentos específicos.

Para elaboração da metodologia tive que recorrer aos processos já vividos, atuando com equipe interdisciplinar, estabelecendo como base a compreensão do sítio físico do território com suas características ambientais, entre potenciais e fragilidades para, junto aos dados de infraestrutura e economia e debate com a população, chegar a um macrozoneamento municipal, antes do detalhamento de um zoneamento urbano. A identificação, nesse zoneamento, das Zonas Especiais de Interesse Social se apresentou como algo promissor e distinto dos planos anteriores, orientando os municípios na prioridade quanto à regularização

urbanística e fundiária a ser realizada. O processo participativo requereu destaque e inovação metodológica idealizada por profissionais especializados. Além da participação com a população em diversas audiências, com apresentação e debate, foram previstas leituras técnicas elaboradas pela equipe interdisciplinar e leituras com o governo, a partir de reuniões com o executivo municipal, secretariado e técnicos. Essa última resultou em oportunidade importante para flagrar a própria equipe municipal com projetos e decisões nem sempre conhecidos por todos, além de se constituir em ambiente propício ao entendimento quanto ao direcionamento da administração sobre problemas, potencialidades e limitações. É importante, ainda, ressaltar outros frutos do processo, como a formação técnica e conceitual de alunos e recém-graduados, de funcionários municipais e de lideranças dos movimentos sociais envolvidos.

Passados mais de 40 anos do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, 20 anos do Estatuto da Cidade e 15 da elaboração desses Planos Diretores, é possível, no Espírito Santo, ter um balanço positivo considerando que, a partir de então, um amplo conjunto de municípios passou a se integrar ao processo de planejamento do território. Foi possível, também, ampliar o planejamento do território, a partir da abrangência de áreas urbanas e rurais. No entanto, cabe ainda ponderar que, a despeito dessa amplitude, os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e utilizados pelos municípios direcionam-se mais às questões urbanas do que às rurais. O zoneamento costuma ser, também, mais detalhado sobre a área urbana, enquanto as políticas e determinações para a área rural são menos incisivas. A participação, aspecto primordial e previsto no Estatuto da Cidade em diversas modalidades, tem ainda muitas fragilidades. Na experiência vivenciada, com todos os

cuidados e compromissos técnicos, foi possível, por exemplo, acompanhar a omissão da construção civil em etapas intermediárias de participação, optando por se inserir em situação tardia, porém decisiva para reverter o processo segundo seus interesses. Outro aspecto ainda comum em municípios do Espírito Santo, inclusive na região metropolitana, é a ausência de regulamentação para instrumentos urbanos previstos no plano.

De todo modo, é possível reconhecer como legado desse longo processo a formação de profissionais em geral, mas, sobretudo, de técnicos municipais e estaduais em planejamento territorial e a difusão do conhecimento sobre questões urbanas e do território na educação formal e informal, alcançando a população em geral. Por outro lado, para consolidação da cidadania, a educação e os processos participativos continuam sendo desafios, com vistas à autonomia e ao desenvolvimento socioespacial, que, para Souza (2004), envolve qualidade de vida e justiça social.

---

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso Nacional. **Projeto de Lei n.º 775 de 1983**. Brasília, 1983.

BRASIL. Governo Federal. **Estatuto da cidade**: Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, 2001.

BRASIL. Governo Federal. **Lei Federal n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Brasília, 1979.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. O uso do solo e o município. In: **Curso Governo e Administração Municipal**. Rio de Janeiro: IBAM, 1981.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**. Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

VITÓRIA. **Plano Diretor Urbano de Vitória**. Lei n.º 3.158/1984, Vitória, 1984

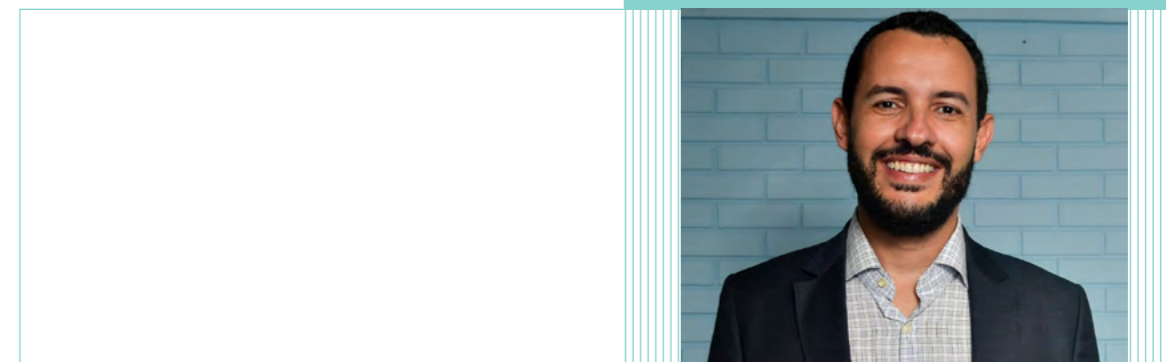
## DUAS DÉCADAS DO ESTATUTO DA CIDADE: ENTRE AVANÇOS PROGRESSISTAS E AMEAÇAS DA EXTREMA DIREITA CONSERVADORA

Dissertar algumas páginas sobre o Estatuto da Cidade é um privilégio muito especial, sobretudo a partir do convite do ilustre e renomado, amigo, Professor Dr. Edésio Fernandes. Minha vida, de certa forma, se entrelaça com a história da coetânea política urbana brasileira. Eu nasci no início dos anos 1980. O Brasil vivia o período da redemocratização. Das “Diretas já!” à Assembleia Constituinte, o País abria os olhos a uma amplitude de possibilidades.

Na retomada e na intensificação dos movimentos sociais pela ratificação da gestão democrática das políticas públicas, as lutas pela reforma urbana ganharam destaque e força com o respaldo da política urbana brasileira delineada pelos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988.

Para alguns, a mencionada política ficou desidratada no texto constitucional; para outros, ela representou um importante ponto de partida para colocar em evidência o planejamento e a gestão das cidades. Pela primeira vez foi reservado um capítulo específico no texto constitucional para versar sobre a política urbana.

Aqueles dois artigos lançaram relevantes elementos para a gestão das cidades, a saber: a autonomia e a legitimação do poder público municipal como o ente federativo responsável pela execução da política de desenvolvimento urbano; a ratificação do plano diretor como o instrumento básico da cidade política; e a consolidação do princípio da *função social* da propriedade urbana. Com o objetivo de fazer valer esse princípio, também são estabelecidos mecanismos



PABLO LIRA

Doutor em Geografia, Mestre em Arquitetura e Urbanismo, Diretor de Integração do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), Professor da Universidade Vila Velha (UVV), Coordenador do Núcleo Vitória da rede nacional do Observatório das Metrôpoles, membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), colunista do jornal *A Gazeta* e autor de vários artigos e livros, como *Geografia do Crime e Arquitetura do Medo* e *Vitória: Transformações na Ordem Urbana*.

direcionados aos proprietários do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, como o parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública e o direito de usucapião.

Com a promulgação da Constituição, em outubro de 1988, existia a expectativa de regulamentação da política urbana nos anos seguintes. Contudo, o País enfrentava um período de severas adversidades econômicas e sociais. Sofríamos os percalços da hiperinflação. O fracasso de diversos planos econômico-monetários desalentava os sonhos de prosperidade do povo brasileiro. No início da década de 1990 ocorreu o aprofundamento da desigualdade socioeconômica e o acirramento de problemas socioespaciais nas cidades, tais como desemprego, empobrecimento, déficit habitacional, precariedade de saneamento básico, degradação ambiental e criminalidade violenta.

Em fevereiro de 1994 o Plano Real foi lançado, possibilitando assim a tão sonhada estabilização monetária que se manteve nos anos seguintes. Entretanto, os resultados positivos no campo econômico não repercutiram imediatamente em melhorias significativas dos quadros do mercado de trabalho, de renda, condições de moradia, infraestruturas urbanas e segurança pública. Ademais, a própria política econômica e o Real passaram por algumas turbulências no final da década de 1990 e no início dos anos 2000.

Foi nesse contexto que foi encerrado o hiato temporal da regulamentação da política urbana. Depois de quase 13 anos de expectativas, o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257) foi sancionado em julho de 2001. Além de regulamentar e consolidar os conteúdos presentes nos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, também explicitou as diretrizes da política urbana, dentre as quais se destacam a sustentabilidade, a gestão democrática, a cooperação entre os entes

federados, iniciativa privada e demais setores da sociedade e a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais. Foi reiterada a relevância da *função social* da propriedade e o protagonismo do plano diretor como o mecanismo básico da gestão territorial das cidades. Também foi explicitado o alinhamento e complementariedade com a Política Nacional de Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/81).

O Estatuto também compôs a lista de seus instrumentos com o parcelamento do uso e ocupação do solo, o zoneamento ambiental, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a regularização fundiária, o Estudo prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), a concessão de uso especial para fins de moradia, o IPTU progressivo no tempo, Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUCs), a usucapião especial de imóvel urbano, o direito de superfície, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a transferência do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, dentre outros mecanismos.

A partir da Lei n.º 10.257/2001, um conjunto de cidades que se enquadravam em alguma das condições de obrigatoriedade, previstas em seu artigo 41<sup>1</sup>, passou a elaborar as primeiras edições dos Planos Diretores Municipais (PDMs). Os municípios que já possuíam PDMs começaram a reservar maior atenção para revisá-los e atualizá-los quando os dez anos de vigência venciam.

Via de regra, a autonomia e a responsabilidade dos municípios na promoção da política urbana ganhou força e maior evidência com a implementação de outros instrumentos atrelados direta ou indiretamente aos PDMs, como a delimitação do zoneamento urbanístico, o estabelecimento de políticas de habitação de interesse social nas ZEIS, a exigência de elaboração de EIVs para a instalação de empreendimentos que demandam tais estudos e programas de regularização fundiária.

Por outro lado, a grande maioria dos municípios brasileiros não conseguiu regulamentar e colocar em prática mecanismos como o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, a transferência do direito de construir e as operações urbanas consorciadas. São pouquíssimos exemplos de prefeituras que tentaram e/ou conseguiram transpor esses elementos da letra fria da lei para o mundo real.

Insta salientar que há diferentes realidades na gestão urbana nas regiões brasileiras. Ao mesmo tempo que existem exceções de municípios bem estruturados para regulamentar e implementar instrumentos mais sofisticados da política urbana, também temos um predomínio número de municípios, especialmente cidades demograficamente pequenas, com falta de pessoal técnico especializado, rotatividade de profissionais, dificuldade de formação de equipes interdisciplinares e intersetoriais, gargalos financeiros e/ou limitações tecnológicas. Nesses últimos exemplos de municipalidades, até mesmo a revisão periódica dos PDMs já se torna um desafio.

Por isso, a coordenação e a atuação dos governos federais e estaduais são primordiais para fomentar estratégias e ações de apoio à política urbana, assim como para equilibrar o processo de tomada de decisões sobre questões da cidade. Tais questões são permeadas por interesses, ora de grupos privilegiados na perspectiva socioeconômica (proprietários fundiários, donos ou diretores de grandes empresas, incorporadores, promotores e/ou outros atores representantes do grande capital imobiliário), ora de grupos populares com menor poder de influência político-econômica. Normas como a Lei n.º 10.257/2001 orientam e respaldam o Estado, nas diferentes instâncias federativas, a intermediar a gestão urbana à luz de princípios sustentáveis, equitativos, republicanos e democráticos.

Os avanços trazidos pelo Estatuto garantiram melhor qualidade ao desenvolvimento e à expansão das cidades. A participação popular no planejamento e no processo decisório das cidades passou a ser uma realidade, ainda que pese a desproporcional influência política e econômica dos grupos mais privilegiados. De todo modo, o Estatuto ampliou as possibilidades dos grupos menos privilegiados, sob a ótica social e econômica, de se posicionarem e reivindicarem seus direitos em espaços democráticos de debate e deliberação, a saber, audiências públicas, assembleias, conselhos e conferências.

A partir da instituição do Estatuto se tornou recorrente a profusão de debates e construções coletivas em prol da gestão democrática da cidade. Em janeiro de 2003 foi criado o Ministério das Cidades, que passou a gerenciar e fomentar a política urbana em suas múltiplas interfaces, bem como a promover as conferências das cidades.

Foram realizadas cinco edições de conferências nacionais das cidades nos anos 2003, 2005, 2007, 2010 e 2013. Abordaram temas diversos, como propostas de integração das políticas setoriais, princípios para a construção do direito à cidade, cumprimento da função social da cidade e da propriedade, combate à segregação socioespacial, acesso universal à moradia digna, ao saneamento básico, ao transporte público e acessibilidade, política regional e metropolitana, construção do sistema nacional de desenvolvimento urbano, política de regularização fundiária, criação de conselhos, fundos e planos nos níveis federal, estadual, municipal e no Distrito Federal.

Eu ainda era estudante de geografia na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) quando conheci e acompanhei os desdobramentos do Estatuto da Cidade. Pude estudar e ver, na prática, as transformações proporcionadas pela regulamentação da política urbana brasileira – e a corrida dos municípios para elaborar seus PDMs e demais instrumentos. Por mais que, em alguns casos, os PDMs se caracterizassem como uma réplica do município vizinho, uma espécie de “copia e cola” de PDMs, a maioria das cidades se empenhava em desenvolver planos capazes de capturar as especificidades geográficas de seus territórios e sociedades.

Com entusiasmo, tomei ciência da criação do Ministério das Cidades em 2003. Como membro do segmento das universidades, ainda como estudante, participei da comissão que organizou a realização da 1ª Conferência Nacional da Cidade no Estado do Espírito Santo. Participei e interagi nas demais edições das conferências. Em 2013, já como professor da Universidade Vila Velha (UVV) e Diretor de Estudos e Pesquisas do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), tive a

<sup>1</sup> De acordo com o artigo 41 da Lei n.º 10.257/2001, municípios com mais de 20 mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou áreas de especial interesse turístico, inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, incluídos no cadastro nacional de áreas de risco de deslizamentos e/ou inundações ou localidades onde o poder público municipal pretenda utilizar instrumentos para exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento.

honra de ministrar uma palestra na abertura da 5ª Conferência Nacional da Cidade no Estado do Espírito Santo, que aconteceu no Centro de Convenções de Vila Velha (ES).

A partir dos anos 2000, com centenas de milhões de brasileiros, fui testemunha da instituição e da implementação dos sistemas e políticas setoriais urbanos, com destaque para o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB), a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). Talvez o Estatuto da Metrópole (Lei n.º 13.089/2015) tenha sido o último pilar construído de forma alinhada com a política urbana brasileira.

Esse período profícuo para a política urbana começou a ser ameaçado quando o País mergulhou em uma profunda crise político-econômica nos anos 2014, 2015 e 2016. A referida crise teve como condicionantes fatores associados à macroeconomia, como, por exemplo, o represamento artificial dos preços administrados, a reversão de uma condição de superávit para déficit primário das contas públicas nacionais, em 2014, o aumento da inflação e da taxa de juros, a diminuição do consumo das famílias e a recessão econômica na ótica do PIB. Além disso, politicamente, o governo Dilma Rousseff tornou-se insustentável, ao ponto de a presidente ter sofrido *impeachment*, para uns, ou golpe, para outros, em 2016. Não é nosso objetivo enveredar aqui nessa discussão. O fato é que toda a construção em torno da política urbana brasileira passou a se enfraquecer nesse período.

O momento não era propício, mas a 6ª Conferência Nacional das Cidades, que estava planejada para acontecer em 2016, acabou sendo transferida para

a metade de 2017. Chegaram a acontecer algumas reuniões e conferências municipais e estaduais, porém a Conferência Nacional nos moldes das edições anteriores não aconteceu.

Os tempos eram outros, um profundo ostracismo passou a dominar a ampla agenda da política urbana. No início do governo de Jair Bolsonaro, em 2019, o Ministério das Cidades deixou de existir, ao ser fundido com o Ministério da Integração Nacional. Essa fusão resultou na criação do Ministério do Desenvolvimento Regional. Desde então, projetos e programas vinculados à política urbana, como os de habitação de interesse social, vêm se enfraquecendo e se esfacelando, o que impacta negativamente a vida de milhões de famílias, sobretudo aquelas que se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Os brasileiros estão acompanhando o desmonte da política urbano-ambiental. Os desmandos e atropelos na ordem jurídico-urbanístico-ambiental se tornaram ainda mais evidentes com a ascensão do governo Bolsonaro, representante caricatural da extrema direita conservadora, elitizada e alienadora. Os seguidores de Bolsonaro são alimentados diariamente nas redes sociais da Internet por doses de ódio, radicalismo, conservadorismo e negacionismo, que são difundidas via “*fake news*” (notícias falsas). Parte da elite brasileira endossa e se identifica com esse discurso de ódio, pois seus interesses são satisfeitos com inúmeras promessas e benesses. Os grandes proprietários de terras se enquadram nesse grupo privilegiado.

Nessa lógica do disparate, modificações nefastas na mencionada ordem estão sendo implementadas desde 2019. O Brasil está sendo (des)governado

na onda do “passar a boiada”, como mencionou o então ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, na fatídica e vexatória reunião ministerial de 22 de abril de 2020. Nessa ocasião, o citado ministro defendeu, descaradamente, “passar a boiada” e “mudar” regras da política ambiental enquanto a atenção da mídia estava voltada para a pandemia de Covid-19.

Assim como a política ambiental e outros avanços republicanos e democráticos construídos desde a Constituição de 1988 têm sido alvos de ataques, a política urbana vem sofrendo achques e esvaziamentos que comprometem sua essência e própria existência. A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 80/2019, de iniciativa do senador Flávio Bolsonaro (PSL-RJ) e outros, é um exemplo disso. A referida PEC busca regulamentar a função social da propriedade urbana e condicionar a desapropriação da propriedade urbana e rural à prévia autorização do poder legislativo ou de decisão judicial, observando-se em ambos os casos o valor de mercado da propriedade na indenização.

A PEC n.º 80/2019 dificulta a desapropriação de imóveis urbanos e rurais que não fazem valer a função social e favorece explicitamente os interesses dos proprietários fundiários e representantes do capital imobiliário, em detrimento de grupos populares com menor poder de influência político-econômica. Esse é mais um exemplo do “*modus operandi*” da extrema direita conservadora brasileira. Em vez de reduzir as históricas desigualdades, a elite conservadora busca, por meio de manobras como a mencionada PEC, aprofundá-las em favor da maximização dos interesses do capital. A justiça social é negligenciada e ignorada solenemente.

Não é em vão que essa PEC explicita o valor de mercado da propriedade nas indenizações pelas desapropriações. Com isso, o proprietário, alvo da desapropriação, conseguiria ainda maximizar ganhos de capital com a valorização do imóvel. Ademais, condiciona a desapropriação da propriedade urbana e rural à prévia autorização do poder legislativo ou de decisão judicial, o que pode ser entendido como uma violação à separação dos poderes. Isso dificultaria e engessaria o ato da desapropriação em favor dos interesses do proprietário. Concomitantemente, as alterações suscitadas pela PEC diminuem consideravelmente os casos sujeitos à desapropriação.

A PEC n.º 80/2019 consiste em um disparate que atenta contra o pilar da função social da propriedade e da cidade que foi consolidado pela Constituição de 1988. O mesmo sustenta a política urbana brasileira que foi regulamentada pelo Estatuto da Cidade. A inconstitucionalidade da referida PEC é latente e representa as movimentações dos agentes da extrema direita conservadora que se empenham em desconstruir os avanços progressistas, democráticos, republicanos e de justiça social alcançados nos últimos 20 anos.

Em meio a tamanha insolência dos representantes da extrema direita conservadora, os brasileiros que acreditam nos princípios constitucionais da política urbana, que foram referendados pelo Estatuto da Cidade, devem juntar suas vozes e seus esforços para defender a sustentabilidade, a função social e, acima de tudo, os direitos à cidade. Juntos, vamos salvar e reconstruir a agenda e a política urbano-ambiental do Brasil!



## ESTATUTO DA CIDADE E A CIDADE

### 1. Introdução

Agraciado com o convite para participar de uma obra que marca os 20 anos de vigência do Estatuto da Cidade, entendi deixar registradas as impressões que ao longo do tempo vivenciei e vivencio a partir do ingresso no programa de pós-

graduação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ – e que envolve a temática da cidade, este lugar no espaço vital de um grande número de pessoas.

Pensar a cidade é um dos principais temas da humanidade no presente quadrante de sua história. No passado, mesmo naquelas nações que historicamente nasceram antes de outras, havia espaço suficiente para a habitação em cidades e no campo. Muitos dos homens não tinham possibilidade de fazer escolhas e as necessidades sociais eram menores, os contatos pessoais eram localizados, diversamente do mundo globalizado em que vivemos, com a tecnologia entrando na vida diária das pessoas, em especial pelo fenômeno da Internet e pelas circunstâncias atuais da pandemia de Covid-19, um inimigo invisível que levou (e leva ainda) a óbito milhões de pessoas ao redor do mundo e que no Brasil já levou a óbito mais de 500 mil pessoas.

Com toda a inteligência e a capacidade tecnológica que se alcançou nas ciências, o vírus, inimigo comum de todas as nações, só consegue ser rastreado quando já atacou. No passado as águas eram potáveis e o ar era puro, mas as pandemias também ocorriam.

Com o processo de industrialização e os avanços tecnológicos, as cidades passaram a ser locais de interessante convívio, com oferta de serviços públicos e privados, farto e diversificado lazer, e sugerem que o campo não é um local adequado para se viver, com os recursos nele disponíveis, de modo que a



MARCOS ALCINO DE AZEVEDO TORRES

Mestre e Doutor pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ, professor Adjunto do departamento de Direito Civil da UERJ, professor de direito civil da graduação e da pós-graduação na área de Direito da Cidade. Presidente do Fórum Permanente de Direito da Cidade da EMERJ (Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro), Presidente do Conselho Editorial do IMB (Instituto dos Magistrados do Brasil). Presidente da 27.ª Câmara Cível do TJRJ. Presidente da COPAD (Comissão Permanente de Avaliação Documental do TJRJ).

população rural passa a ser atraída para as cidades na busca de melhores condições de vida e sobrevivência, associada à deficiência de distribuição de terra rural no Brasil, surgidas a partir do sistema de colonização adotado e, posteriormente, com a Lei de Terras, como que empurrando, num processo contínuo, o homem do campo para a cidade.

Raquel Rolnik traz um registro importante dessa situação no Brasil, pois, enquanto em 1960 a população urbana representava 44,7% da população total do País, contra 55,3% da população rural, em dez anos a situação se invertera, passando a população urbana a 55,9% e a população rural para 44,1%, do total da população brasileira, sendo que, em 1996, cerca de 78,4% das pessoas viviam em cidades, apontando as consequências dessa urbanização crescente:

A urbanização vertiginosa, coincidindo com o fim de um período de acelerada expansão da economia brasileira, introduziu no território das cidades um novo e dramático significado: mais do que evocar progresso ou desenvolvimento, elas passam a retratar – e reproduzir – de forma paradigmática as injustiças e desigualdades da sociedade. O quadro de contraposição entre uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias relaciona-se a todas as formas de injustiça social. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: ela é agente de reprodução dessa desigualdade.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ROLNIK, Raquel. Regulação Urbanística no Brasil. Conquistas e Desafios em Construção. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2000, Campinas. *Anais* [...]. Campinas: PUCCAMP, 2000. Disponível

Daí porque é importante pensar e refletir sobre a cidade que queremos ter e a cidade que efetivamente podemos ter, considerando as dificuldades econômicas e sociais enfrentadas por cada município, alguns que certamente não possuem condições de subsistência sem ajuda do governo central. Por outro lado, se não fossem considerados antes da federação, muito pouco seriam ouvidos nas suas necessidades pelo local onde estão instalados.

## 2 - O Estatuto da Cidade e a cidade. Ideal versus realidade.

Finalmente, após muitos anos depois da apresentação do primeiro projeto de n.º 775/83 e após o surgimento de muitos outros parecendo que os parlamentares estavam disputando para dar, como é costume, seu nome a uma lei de tamanha envergadura<sup>2</sup>, veio a lume a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, que visou a dar cumprimento ao disposto no art. 182 da CF, ou seja, aprovação da Lei Federal, necessária à implementação das diretrizes gerais que tinham como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, introduzindo em nosso ordenamento importantes inovações na Política Urbana.

A par do importante passo tomado com a edição da referida lei, muito ainda há que ser feito

para dar efetividade aos diversos instrumentos inseridos no Estatuto, necessários à ordenação das cidades. De extrema relevância, nesse ponto, as regras (normas e princípios) contidas no art. 2.º do Estatuto da Cidade tanto que contém 19 incisos, alguns com subitens, todos englobando diretrizes para formulação de políticas urbanas.

Só o inciso I do referido artigo já seria suficiente para garantir uma cidade melhor para aqueles que nela residem, trabalhem ou a visitem e também para as futuras gerações (intergeracional), ao dizer que ela, a cidade, deve ser sustentável, assim entendida como aquela que garante o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, além do trabalho, do lazer, o que hoje se caracterizaria, ao menos em parte, como uma cidade inteligente (*smart cities*), como assinalaram Patricia Borba e Yanko Marcus<sup>3</sup>.

Ninguém desconhece e a imprensa noticia com frequência o surgimento de situações que não atendem aos interesses de ordenação racional de uma cidade, tais como ampliação constante das favelas, o surgimento de novos aglomerados urbanos informais, em especial provocado pelas crises frequentes na ordem econômica, acirrada, nestes tempos em razão da pandemia de Covid-19, associada à ausência de uma política pública adequada a despeito de algumas

iniciativas como o Programa Minha Casa Minha Vida, agora Casa Verde Amarela.

De outra parte, a construção de um grande número de unidades para classe média alta, sem a preocupação do impacto que provocam no entorno dos imóveis e na região em relação aos equipamentos urbanos existentes (praças, áreas de lazer, etc.), dificultando a mobilidade urbana pela transformação de bairros de pouca densidade populacional, em locais de grande concentração de pessoas, de veículos, com necessidade de serviços públicos de água, esgoto, energia elétrica, telefonia, etc., além de atividades privadas (redes de serviços e comércios) eventuais impactos ao meio ambiente, permitindo uma desequilibrada ocupação do espaço urbano, tendo como consequência “populações agitadas, insatisfeitas, reclamando sempre providências do Poder Público”<sup>4</sup>.

A questão de nossas cidades é objeto de reflexão de nossos autores que normalmente registram a desigualdade no uso e ocupação do solo urbano, gerando situações de iniquidades sociais que, no entanto, têm antecedentes históricos variáveis. Nesse ponto vale registrar o empenho dos professores e alunos da área do Direito da Cidade, do Programa de Pós-graduação em Direito da Uerj, idealizado pelos ilustres professores Ricardo Lira, Ronaldo Coutinho e Ricardo Lobo Torres, na década de 1980, com a elaboração de teses, dissertações, artigos, livros e em especial da *Revista de Direito da Cidade*,

todos focados em discutir a cidade em suas peculiaridades e mazelas, sugerindo alterações que possam transformá-las em melhor espaço de convivência e relações.

Parece que o Brasil do final da década de 1970 – quando, segundo o registro de Joaquim Falcão, teria se intensificado em todo o Brasil o fenômeno das invasões urbanas, porque as pessoas que não tinham onde morar ocupavam uma área urbana não produtiva e construíam seu barraco, sua casa<sup>5</sup>, causando um crescimento desordenado das cidades e a existência de diversas comunidades desprovidas dos mínimos equipamentos urbanos, existindo mesmo uma “indústria das invasões”<sup>6</sup>, fenômeno incontrollável pelo Poder Público – ainda não terminou. Ao contrário, cada dia mais conflitos pela terra urbana surgem, com atores diferenciados.

Tal situação decorre do modelo de desenvolvimento socioeconômico que comandou a urbanização acelerada, conforme observou Edésio Fernandes, impedindo assim que muitos brasileiros não tenham acesso ao solo urbano e à moradia, salvo através “de processos e mecanismos informais – e frequentemente ilegais – autoconstruindo um habitat precário, vulnerável e inseguro em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos, cortiços”, ocupando áreas públicas, encostas, áreas de preservação próximas a reservatórios e a rios, normalmente localizadas no que se chamou de periferia.<sup>7</sup>

em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/10/regulacao-urbanistica-no-brasil.pdf>

2 O projeto que deu origem à Lei ora em exame foi o de n.º 5.788/90 do Senado Federal, mas com a mesma finalidade ou com finalidades semelhantes foram apresentados: projetos n.ºs 2.191/89, do Dep. Raul Ferraz; 1.734/96, do Dep. Nilmário Miranda; 6.119/90, dos Dep. Lurdinha Savignon e Eduardo Jorge, originário de estudo de diversas entidades ligadas às questões do uso do solo urbano – ANSUR, FNA, FASE, IPPUR, FAMERJ, FEGIP, FRACAB/RS; 4.024/89, do Dep. Antonio Brito; 1.882/91, do Dep. Magalhães Teixeira; 273/91, do Dep. Ricardo Izas; 2.937/89, do Dep. José Luiz Maia, todos apresentados após a edição da Constituição Federal de 1988, visando a atender ao artigo 182.

3 Ver: BORBA, Patrícia; MARCIUS, Yanko. Smart Cities e Direito: conceito e parâmetros de investigação da governança urbana contemporânea. *Revista de Direito da Cidade da Uerj*, v. 8, n.4, 2016, p. 1.367.

4 MENDES, Raul Armando. Do Desenvolvimento Urbano. *Justitia*, v. 107, 1979, p.71.

5 FALCÃO, Joaquim de A. **Conflito de Direito de Propriedade**: invasões urbanas. Ensaio. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1984.

6 CARVALHO, Ivan Lira de. O Judiciário, a Propriedade e os “Sem Terra”. *Revista Inf. Legislativa*. Brasília, v.114, 1992, p. 337.

7 FERNANDES, Edésio. Princípios, Bases e Desafios de uma Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável. In:

Embora não se possa afirmar que a lei sob exame resolveu ou resolverá todas essas questões das incongruências existentes em nossas cidades, ela certamente possibilitará, se colocada em prática pelos administradores públicos, o atendimento dos princípios constitucionais, fundamentos da República do Brasil, dentre eles, o da dignidade da pessoa humana (inc. III do art. 1.º), da construção de uma sociedade justa e solidária (inc. I do art. 3.º), visando à erradicação da pobreza, da marginalização, reduzindo as desigualdades sociais (inc. III do art. 3.º), princípios estes informadores de todo o tecido constitucional.<sup>8</sup>

Estimulados pelo lucro, os empreendedores se apressam em levantar grandes edificações de fins comerciais ou residenciais, aproveitando, sem qualquer contrapartida, os equipamentos urbanos existentes. O morador pagará o IPTU e o ITBI e o empreendedor ganha com a venda das unidades e nada pagará como compensação pelo impacto da verticalização acentuada da cidade nascida da rapidez construtiva, inspirada em processos modernos de construção.

Tal situação afeta o bairro, a rua, o comércio local, além, às vezes, de afetar o arejamento, a insolação do local. Se for, por exemplo, a construção de um *shopping center*, a afluência de veículos e pessoas ao local causa certamente impacto na vizinhança, situação que normalmente não desperta a atenção dos administradores municipais interessados que estão nos impostos que poderão arrecadar com o novo empreendimento. Nem mesmo estudos de impactos à vizinhança e ambiental são realizados na maioria dos casos.

Ignoram os administradores que está no controle do uso do solo urbano a possibilidade de ordenar o crescimento das cidades nos termos do art. 182 da CF, já que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, em especial porque o direito de construir, inerente ao direito de propriedade, é talvez, no aspecto econômico, o mais importante para o titular do solo.

Contudo as cidades só crescem em número de habitantes, aumentando assim a demanda por serviços de modo geral (moradia, trabalho, saúde, educação, mobilidade, lazer, etc.), expulsando os mais pobres para as periferias, a despeito de movimento comum nas grandes cidades de revitalização de áreas abandonadas ou com pouca utilização como os polos centrais, tentando amenizar o déficit de utilização de determinados vazios urbanos, política, contudo, que deve ser levada a cabo com cuidado em face da grande possibilidade de expulsão dos moradores que ainda resistem ao vazio urbano, evitando assim o fenômeno que se tornou conhecido como gentrificação.

Conforme registro da professora Angela Moulin, somente em 1938, através do Dec. Lei n.º 31, o governo federal fez distinção espacial entre território urbano e rural, considerando como urbano o espaço ocupado pela população nas sedes municipais e nos distritos e que o crescimento da urbanização não fora acompanhado de políticas públicas adequadas

a regular o crescimento das cidades, valendo destacar que:

No último século, a população brasileira cresceu de 17 milhões para 170 milhões de habitantes. No início do século XX, apenas 17% dessa população vivia em cidades, situação que se inverteu no fim do século, quando esse percentual já era de 81%, elevando-se ainda mais no último censo demográfico, realizado em 2010, que apurou uma taxa de urbanização de 84%. [...] Portanto, a população brasileira experimentou uma intensificação de sua taxa de urbanização, com concentração nas maiores cidades.

A questão das cidades é uma questão mundial, daí os diversos conclave e fóruns mundiais organizados para debater as situações vivenciadas por diversas cidades e a implementação de agendas mínimas a serem seguidas pelos países, que, em geral, assumem ao final compromissos de diversas ordens, visando a melhorar a vida das pessoas que vivem nas cidades.

O crescimento das cidades é uma constante e por tais razões aqueles que pensam e estudam as cidades (arquitetos, urbanistas, antropólogos, sociólogos, juristas, etc.) devem estar em constante reflexão, haja vista que a vida no campo, com o agronegócio, se torna cada vez menos provável, considerando, no caso do Brasil, os grandes latifúndios explorados por empresas de grande porte, com maquinários modernos que não demandam mão de obra, ficando assim ao largo um grande contingente de pessoas que, por

questões de sobrevivência, necessitam sair do campo para as cidades, na busca de oportunidades de trabalho e de moradia adequada.

Analisando a questão na América Latina, o professor italiano Antonello Tarzia salienta:

Al comienzo del tercer milenio, América Latina y el Caribe es la región en desarrollo más urbanizada del mundo, contando con el más alto grado de concentración de población en pocas ciudades. Los datos recientes referentes a la migración regional entre ciudades y a la transformación de las zonas urbanas son contundentes: al menos 8 de cada 10 personas vive en ciudades, el 27% del PIB proviene de las 10 ciudades más grandes de la región, 3 millones de personas se integran anualmente a la fuerza laboral urbana; el 15% de toda población latinoamericana se concentra en 8 megaciudades (las con más de 10 millones de habitantes). Según las previsiones, la población urbana mundial ascenderá a 6.700 millones para 2050 (68% de la población total), lo que hará del crecimiento de la tasa de urbanización la tendencia más transformadora del siglo XXI. Así las poblaciones, las actividades económicas, las interacciones sociales y culturales, como las repercusiones ambientales y humanitarias, se concentrarán cada vez más en las ciudades, lo que plantea ciclópeos retos de planeación urbana y sostenibilidad en materia de vivienda, infraestructura y transportes, servicios

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004, p. 310.

8 TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p.273.

básicos, seguridad alimentaria, salud, educación, empleos decorosos, seguridad y recursos naturales, entre otros.<sup>9</sup>

Seja por qual lente se observe uma cidade e seu crescimento, o planejamento, seguido de efetiva aplicação, é fundamental para a sobrevivência das pessoas na cidade em si e da própria cidade como local de convivência social e interações das mais diversas facetas, de modo que deste processo deve participar o administrador público, auxiliado por técnicos nas diversas áreas, mas também com a oitiva da população que vive, sorri, chora com as mazelas e catástrofes sociais e ambientais.

Não é suficiente dizer para as pessoas de baixa renda que neste ou naquele local não se pode morar porque é área de risco ou de proteção ambiental sem que se tenha condições de prover um lugar adequado para tal e também não é salutar removê-las de onde estão sem uma alternativa melhor do que o pagamento de um aluguel social, que tem tempo certo de vigência e cujo valor não permite moradia adequada.

Uma alternativa possível e de custo baixo, para acolher a população que não tem onde morar e aquela que vive pelas ruas da cidade, seria utilizar imóveis públicos que estão sem cumprir qualquer função social, transformando salas que no passado abrigaram repartições públicas em dormitórios, cumprindo assim uma função social relevantíssima.

No Estado do Rio de Janeiro, em algumas localidades, tem sido comum a realização de TACs

entre Ministério Público e municípios a respeito de “remoção” de comunidades que estão em áreas de preservação permanente, nas margens de rios, sem que, contudo, tais pessoas sejam ouvidas a respeito do assunto. Celebram também TACs com concessionárias públicas de energia elétrica e de águas e saneamento, no sentido de proibir tais empresas de realizar instalação de seus serviços para as pessoas que estão em área de preservação permanente, numa atuação que indica ter a finalidade de forçar as pessoas a sair de determinadas localidades.

Algumas dessas questões têm sido judicializadas, como se pode ver, a título de exemplo, nos acórdãos abaixo:

002128-26.2018.8.19.0044 – APELAÇÃO.  
Des(a). NATACHA NASCIMENTO GOMES  
TOSTES GONÇALVES DE OLIVEIRA  
- Julgamento: 19/04/2021 - VIGÉSIMA  
SEXTA CÂMARA CÍVEL

ENERGIA ELÉTRICA - LIGAÇÃO NOVA -  
ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE  
(APP) - ACESSO LIVRE - IMÓVEIS  
VIZINHOS COM FORNECIMENTO  
- LIGAÇÃO EFETUADA NO CURSO  
DA DEMANDA. DANO MORAL  
CONFIGURADO. Apelação. Pedido de  
instalação de medidor de energia não  
efetuado pela ré. Recusa indevida de  
instalação de medidor e consequente  
fornecimento de energia elétrica sob a

justificativa de que a localidade é área de preservação permanente (APP). A sentença julgou parcialmente procedente o pedido para condenar a ré ao pagamento da indenização por dano moral na quantia de R\$ 5.000,00. Apelo da ré. Falha na prestação do serviço configurada. Fornecimento do serviço efetivado no curso do processo. Vistoria demonstrando acesso ao local, não havendo mata fechada, assim como imóveis vizinhos com fornecimento. Recusa na prestação de serviço essencial que viola frontalmente o princípio da dignidade da pessoa humana e acarreta inegável dano moral, uma vez que os serviços públicos devem ser prestados indistintamente e adequadamente a todos que dele necessitem e cumpram sua contraprestação. Dano moral configurado e mantido em seu valor de origem. Desvio produtivo. RECURSO DESPROVIDO.

0026758-89.2017.8.19.0042 – APELAÇÃO.  
Des(a). LUCIA HELENA DO PASSO -  
Julgamento: 27/01/2021 - VIGÉSIMA  
SÉTIMA CÂMARA CÍVEL

apelação cível. ação de preceito cominatório cumulada com indenizatória. autora que pretende compelir a ré a instalar medidor em sua residência para que seja fornecido o serviço de energia elétrica, bem como a condenação desta ao pagamento de indenização por danos morais. sentença de parcial procedência do pedido, que confirmou a tutela de urgência para compelir a ré a instalar o medidor de energia na residência da autora, deixando de acolher o

pleito indenizatório. irrisignação recursal de ambas as partes. ré que sustenta a legalidade de seus procedimentos, aduzindo a impossibilidade de fornecimento do serviço, eis que o imóvel da autora se encontra em área de preservação permanente (app). embora o local seja caracterizado como app, localizado na margem do rio caxambu, é inequívoco que o poder público municipal permitiu a construção de diversas moradias, que possuem fornecimento de energia elétrica. hipótese dos autos que possui características peculiares, já que a residência da autora, embora localizada em área de preservação permanente, é vizinha de outros imóveis, os quais são dotados dos principais serviços públicos, não tendo a ré, na forma do art.373, ii do cpc, bem como diante da inversão do ônus da prova determinada pelo juiz a quo, logrado êxito em demonstrar que a instalação do medidor na residência da autora, cercada de outras moradias que já possuem tal serviço, causará alguma lesão ao meio ambiente. por outro lado, não está configurado dano moral visto que a concessionária de energia negou o fornecimento do serviço com respaldo em norma que regula tanto a proteção ambiental como o serviço delegado, não havendo comportamento ilícito por parte da concessionária de energia. manutenção da sentença. recursos conhecidos e desprovidos.

Por outro lado, como já salientado, pouca efetividade se tem dado aos instrumentos tributários e financeiros do Estatuto da Cidade (inc. IV do art. 4.º) como forma de melhorar as condições financeiras do ente municipal bem

9 TARZIA, Antonello. Ciudades inteligentes, finanzas desequilibradas: IFEs, IFLs y tributación para financiar el desarrollo urbano latinoamericano. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 20, n. 79, p. 25-73, jan./mar. 2020. DOI:10.21056/aec.v20i79.1289.

como os seus instrumentos jurídicos e políticos (inc. V do art. 4.º) estes, então, indicados em número suficiente a permitir um controle efetivo do solo urbano.

Na cidade do Rio de Janeiro, aquele que passa pela Av. Brasil, principal artéria que liga o centro da cidade à zona oeste, se depara com o flagelo humano, não só pelas cracolândias visíveis aos transeuntes, mas também pela obra de péssimo gosto da administração municipal que fez assentar, nas margens da via, pedras pontiagudas e de modo inclinado para não permitir que as pessoas se abriguem nos referidos locais enquanto a grande imprensa noticia que áreas livres na zona sul são objeto de desejo de empresas construtoras e incorporadoras.<sup>10</sup>

No Recife, conforme noticiou a imprensa, as palafitas representam o símbolo da desigualdade social, possuindo, só a capital, cerca de 26 mil palafitas<sup>11</sup>. No Rio de Janeiro, antes da pandemia de Covid-19, existiam 259 mil famílias abaixo da linha de pobreza, com 14,2 mil moradias em áreas de risco, correspondendo a 117 comunidades<sup>12</sup>, sendo que cerca de 43 milhões de brasileiros vivem em casas precárias tais como casas de madeira, sem banheiro, e, mesmo antes da pandemia, o Brasil já apresentava um quadro desanimador com cerca de 51,742 milhões de brasileiros, ou seja, 24,7% da população, vivendo abaixo da linha de pobreza e cerca de 13,6 milhões de pessoas vivem abaixo da linha de pobreza extrema, cerca de 6,5% da população com renda mensal de menos de R\$151,00 por mês<sup>13</sup>.

### Conclusão

Por certo que não há uma resposta pronta para resolver todos os problemas das cidades, mas se não houver planejamento e não cuidarmos das pequenas cidades para evitar que a desorganização urbana tome conta delas, o futuro, que já é incerto para todos nós, será ainda mais difícil.

Se conseguirmos educar as crianças e os jovens de hoje, no futuro serão melhores administradores, políticos, cientistas sociais, enfim, pessoas que poderão transformar a cidade num lugar melhor do que ela é nos dias de hoje.

10 O GLOBO. **Áreas livres na Zona Sul são 'objeto de desejo' das construtoras.** Caderno Economia, 16 maio 2021, p. 40.

11 O GLOBO. **Sem solução, palafitas são símbolo da desigualdade social no Recife.** País, Eleições 2020, 28 nov. 2020, p. 12.

12 O GLOBO. **Eleições 2020: déficit habitacional e pobreza extrema.** País, Moradia e Desigualdade, 04 nov. 2020, p. 12.

13 O Globo. **Brasil tem quase 52 milhões de pessoas na pobreza e 13 milhões na extrema pobreza.** Economia, 12 nov. 2020, p. 26.



## O ESTATUTO DA CIDADE E SEUS OBSTÁCULOS: É A PROPRIEDADE, ESTÚPIDO!

Não há como avaliar os 20 anos de edição do Estatuto da Cidade sem tocar na questão transversal que subjaz todo o seu texto, bem como todo o movimento político que, desde a década de 1960, reivindicou a elaboração de uma peça normativa dessa natureza: a questão da reconfiguração do direito de propriedade da terra.

Tal como temos observado em diversas experiências de política urbana e territorial ao redor do mundo, os avanços destas em matéria de democratização do acesso à terra urbanizada dependeram – e dependem – de uma contínua ruptura com o modelo de propriedade fundiária herdado desde o *Code Napoleon*, de 1804, e o *Bürgerliches Gesetzbuch* (ou BGB), de 1900, representativos dos modelos mundialmente mais influentes do direito de propriedade concebido pelo chamado *pensamento burguês*.

No caso brasileiro, essa ruptura começa na década de 1930, a partir da inserção, na Constituição da República, do condicionamento a que esse direito não seja exercido contra o interesse social ou coletivo, ao lado da edição do que até hoje conhecemos como *lei de tombamento*, que estabelece a primeira hipótese concreta de um interesse dessa ordem ao qual o titular da propriedade deveria se curvar e atender.

Daí em diante, desenhou-se toda uma trajetória daquilo que alguns juristas irão chamar de *socialização* da propriedade, composta de vários episódios importantes – no âmbito da legislação, da doutrina, da jurisprudência, das



ALEX F. MAGALHÃES

Professor Associado na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), Brasil,  
Diretor do Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro (LEDUB) - URL: [facebook.com/ledubrij](https://facebook.com/ledubrij)

políticas urbanas e das práticas sociais – não interrompidos nem mesmo durante a ditadura militar,<sup>1</sup> e que eu afirmaria que atingiram o seu clímax com a edição do Estatuto da Cidade.

Considerada essa trajetória, e passados 20 anos da edição do Estatuto da Cidade, o que podemos vislumbrar, hoje, como estado da arte no tocante à pretendida ruptura com o modelo clássico de propriedade?

De modo geral, eu afirmaria que, na maior parte dessas duas décadas, seguimos colhendo alguns importantes avanços em todos os âmbitos acima mencionados, porém todos eles são relativos, na medida em que contrastáveis por fatos outros

que em alguma medida os esvaziam. Ilustro com o exemplo que me afigura o mais emblemático de todos: a continuidade, em todas as regiões do País, da ocorrência de despejos<sup>2</sup> e remoções forçadas, especialmente aqueles de caráter coletivo, em frequência bastante alta e que não cederam nem mesmo no período da pandemia de Covid-19.

Estudos produzidos em diversas ocasiões, ao longo das últimas duas décadas, têm sugerido a evidência de que, nas ocorrências de deslocamentos forçados de coletividades das terras que ocupavam, com ou sem titulação fundiária apropriada, mostra-se em todo seu vigor a sobrevivência daquela concepção de

<sup>1</sup> Em que pese o contexto macropolítico obviamente desfavorável constituído a partir de 1964, não custa lembrar que foi nesse período que, por exemplo: 1) a noção de *função social da propriedade* foi elaborada e inscrita na Constituição; 2) surgiram as primeiras experiências de aplicação do IPTU progressivo no País, inclusive com jurisprudência do STF entendendo por sua constitucionalidade, ao menos no primeiro julgado a respeito do tema; 3) elabora-se a *Carta de Embu*, que sustenta a viabilidade jurídica de os municípios instituírem o chamado *Solo Criado*; 4) edita-se a atual lei nacional de parcelamentos urbanos, que consagra avanços importantes em matéria jurídico-urbana; 5) submeteu-se formalmente ao Congresso Nacional, pela primeira vez em nossa história, um projeto de lei de desenvolvimento urbano.

<sup>2</sup> Termo que emprego, aqui, em seu sentido comum, e não naquele mais específico da legislação locatícia.

propriedade que, desde a década de 1930, se busca superar no País.<sup>3</sup>

Com efeito, em que pese a valorização da figura da posse, seja pela instituição da usucapião coletiva, seja da concessão de uso especial para fim de moradia, além do fortalecimento das situações possessórias tanto no Estatuto da Cidade como em outros diplomas legais – a exemplo do próprio Código Civil de 2002 –, o fato é que inúmeras coletividades empobrecidas ainda seguem enfrentando as terríveis liminares de reintegração de posse. Muitas delas são concedidas *inaudita altera pars*, em favor de autores de ações que sequer fazem prova da sua posse – via de regra, uma escritura de propriedade é aceita como “prova” da posse [sic] – aceitando-se que tramitem em face de réus que sequer estão devidamente identificados, sem que o Poder Judiciário incomode os autores com qualquer questionamento a respeito do descumprimento da função social do bem em litígio, e, *gran finale*, sem que sejam determinadas quaisquer medidas para salvaguarda das pessoas atingidas por elas, de seus familiares e de seus bens. Situação não muito diferente verifica-se quando das remoções realizadas por meio de decisões administrativas, com base num entendimento de sua autoexecutoriedade de modo independente de crivo judicial ou de qualquer outro tipo de controle social, agravado por entendimento tradicional do direito administrativo segundo o qual o ocupante não devidamente titulado de bens públicos sequer pode ser considerado possuidor, mas mero detentor, logo não fazendo jus a qualquer dos mecanismos protetivos da posse, vistos como inoponíveis aos entes públicos.

Enfim, temos aqui breves exemplos de aberrações jurídicas, que se desdobram em atos de gravíssima violência sobre comunidades empobrecidas, e que sobrevivem praticamente intensos a toda a trajetória quase centenária de uma suposta socialização da propriedade no âmbito jurídico. Enquanto essa página não for virada, enquanto não superados os inúmeros atos de incivilidade praticados em nome do direito de propriedade da terra, legitimados seja por agentes do Estado (dos três poderes e também do Ministério Público), seja por amplos segmentos sociais, eu avalio que permanecerá colocado um empecilho estrutural à implementação de uma lei como o Estatuto da Cidade. A permanência desses eventos evidencia a existência e a operação de potentes vetores contrários à ideia de função social da propriedade, que se encontra entre os fundamentos do Estatuto. Esses eventos não aconteceriam se não contassem com o beneplácito de diversas autoridades públicas e forças sociais. Ora, tais autoridades, muitas vezes, são as mesmas a quem cabe a implementação do Estatuto da Cidade. São, por exemplo, aquelas a quem cabe a elaboração dos planos diretores e da legislação urbanística de âmbito local. Assim, o que se pode esperar, em termos de implementação do Estatuto, da parte de prefeitos e vereadores que tenham um retrospecto de operadores de massivas operações de remoção e/ou que tenham assistido passivamente a essas acontecerem nas cidades que administram, sem prover qualquer solução alternativa que as evite ou medidas que minimizem seus danos? São conhecidos diversos casos nos quais mesmo que as decisões de remoção partam do Poder

Judiciário, são os poderes executivos estaduais ou municipais que ministram meios para a sua realização! Que tipo de aplicadores do Estatuto da Cidade serão essas autoridades? É possível esperar que, na condução da política urbana, eles se convertam, milagrosamente, de *remocionistas* em agentes da democratização do acesso à terra?

A reflexão feita acima, em meu juízo, ajuda a qualificar a recorrente avaliação do desconhecimento e/ou da má compreensão do Estatuto da Cidade por parte dos agentes públicos e privados a quem caberia aplicá-lo. Ora, nenhum desconhecimento ou má compreensão é inocente. Não acontece por acaso, mas obedece a causalidades bastante identificáveis, como sugeri acima. Não é algo que se resolva pela via de uma boa educação jurídica, de um programa mais competente de divulgação do Estatuto da Cidade e de “*conscientização*” dos agentes do Estado e da iniciativa privada a seu respeito. Ao longo dos últimos 20 anos, não faltaram livros, cartilhas, orientações técnicas, subsídios de toda ordem, recursos financeiros, cursos, seminários, colóquios, mesas redondas, conferências, audiências públicas, reuniões de Conselhos, em suma, não faltaram infinitos meios e espaços de reflexão a respeito do Estatuto da Cidade, de seu conteúdo, significado e suas implicações jurídicas e políticas.

Assim como não faltaram novos planos diretores, elaborados a conta de milhares nos 20 anos que se sucederam ao Estatuto da Cidade, de modo que podemos afirmar que se encontra atendido em praticamente 100% o comando legal que determina a sua elaboração pelos municípios brasileiros que se enquadrem numa das situações do art. 41 da referida lei. Trata-se de um feito cuja importância não diminuiu, e que foi produto, acima de tudo, do pequeno esboço que tivemos de uma política urbana nacional, que se exprimiu

numa bem-sucedida campanha nacional, ao lado de outras medidas importantes. Como também já foi lembrado inúmeras vezes, porém, não é por falta de planos que as cidades brasileiras são, via de regra, verdadeiras anticidades.

O que faltou, então? Onde estão os empecilhos? Provavelmente, nos compromissos políticos e ideológicos, ainda muito arraigados, de agentes públicos e privados, com a concepção oitocentista de propriedade fundiária. Enquanto sobram esses compromissos, provavelmente vai faltar cidade, notadamente aquela cidade justa, sustentável e democrática preconizada pelo Estatuto da Cidade. Enquanto esses forem os compromissos da classe política – *especialmente daquele segmento eleito pelos cidadãos brasileiros* –, o Estatuto da Cidade não será aplicado e/ou compreendido e/ou sequer conhecido. E nem poderia, eu acrescentaria! A meu juízo, seria estranho se assim não fosse!

As evidências de que eu chamaria de uma *dominância privatista* na concepção de propriedade fundiária hegemônica no País encontram-se, segundo minha avaliação, na base dos processos que esvaziam a eficácia social e territorial do Estatuto da Cidade e os seus indicadores encontram-se em todos os lados, para quem tiver os olhos de ver criticamente a experiência dos últimos 20 anos.

Quanto dentre os milhares de planos diretores estabeleceram, em seu texto, um modo de cumprimento da função social da propriedade urbana que se coloque na contramão das vetustas concepções hegemônicas? Quanto criaram instrumentos com perfil redistributivo dos benefícios dos investimentos públicos em urbanização? Quanto efetivaram processos

3 Mencionaria, como exemplos mais recentes de todos: 1) os dados produzidos no âmbito da pesquisa *Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil*, disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisa-descortina-como-justica-trata-conflitos-fundiarios-no-brasil/>; e 2) os dados produzidos no âmbito da *Campanha Despejo Zero*, disponíveis em: <https://www.campanhadespejzero.org/documentos>.

estruturados de recuperação de mais-valias urbanísticas? Quantos vedaram remoções, asseguraram direito à permanência, com qualidade urbana, e a fizeram cumprir?

À luz da análise de uma série de casos de municípios brasileiros, por conta de projetos de pesquisa, extensão, consultoria e de intercâmbio acadêmico em que estive envolvido nos últimos 20 anos, salta aos olhos, por exemplo, a forte presença da dominância privatista na legislação urbanística, notadamente aquela elaborada na esteira dos planos diretores, muitas vezes paralelamente a eles, em processo de notável esvaziamento daquele instrumento urbanístico que a Constituição da República classifica, nada menos, como o *básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana*. Os inúmeros casos de afrouxamento de índices e parâmetros edilícios, feitos muitas vezes sob medida para interesses do mercado imobiliário, incluindo anistias, incentivos fiscais e urbanísticos, legalização de situações envolvendo bairros enriquecidos das cidades – a exemplo de *puxadinhos* e de *loteamentos fechados* – e a admissão de tipologias que institucionalizam a privatização da cidade são alguns dos infundáveis exemplos que ilustram a hipótese de que a legislação urbana tem sido amplamente interpenetrada pela concepção privatista de propriedade e de cidade, ao lado do amplo esvaziamento da noção de interesse público como diretriz máxima a ser seguida no desenho dessa legislação.

Salta aos olhos, de outro lado, o tratamento dispensado na legislação urbana ao caso dos imóveis vazios, baldios, não utilizados e/ou subutilizados. Em vez de aplicar mecanismos como a requisição, a arrecadação e/ou a utilização (em amplo sentido) compulsória da terra, encontra-se com surpreendente frequência

uma legislação que determina o fechamento dos terrenos, por exemplo, mediante a colocação de muros, prevendo inclusive a imposição de multas para os proprietários que não o fizerem em determinado prazo. Em casos assim, não colhi notícia de problemas com a aprovação ou com a autoaplicabilidade das leis municipais que instituíram tais medidas... Ao lado disso, não conheço um só caso de requisição de imóveis privados nos casos autorizados pela Constituição, e nas cidades brasileiras não faltam hipóteses concretas em que se justificaria a aplicação de medidas como esta. Se são poucos os casos de utilização compulsória, os de progressividade do IPTU são menores ainda e no caso da desapropriação urbanística não temos um único caso, passadas mais de três décadas de sua instituição na Carta de 1988, fato para o qual contribuiu não apenas o próprio texto constitucional, mas também uma resolução do Senado que inviabiliza a sua aplicação. Aliás, quantos municípios atualizam periodicamente o seu cadastro imobiliário e a sua planta de valores, para fim de cobrança do IPTU (e para outros fins de planejamento urbano)? Quando se trata dessa matéria, não observo ninguém arguir os preceitos de responsabilidade fiscal, tantas vezes invocados como obstáculo legal para impedir investimentos públicos essenciais e urgentes.

Fechando este breve inventário de problemas relacionados à propriedade da terra e suas interfaces com o Estatuto da Cidade, mencionaria o caso da regularização fundiária, outro segmento da política urbana amplamente prestigiado e fortalecido no Estatuto da Cidade e na esteira dele. Os dados disponíveis a respeito das experiências de regularização no País sugerem que ela tem avançado muito mais em áreas públicas do que em imóveis privados, não porque falem casos

que o exigissem, ou mesmo instrumentos hábeis para tanto – ponto em que a legislação brasileira tem aberto notáveis possibilidades e alternativas, em que pesem as suas muitas contradições. Novamente, pergunto: o que faltou, então? Onde estão os empecilhos? A minha hipótese, nesse caso, segue a mesma: trata-se de um problema nascido da mesma árvore das questões discutidas anteriormente, em que se sacrificam os mais altos interesses públicos, coletivos e urbanos, no altar da intocável propriedade da terra, especialmente se for privada! Junte-se a isso as recentes iniciativas de alienação do patrimônio fundiário público e a recente tendência de minimização dos controles públicos sobre o uso da propriedade privada e sobre as atividades econômicas nelas exercidas, e estará completo o desenho da *Ilha da Fantasia*, ou melhor, das fantasias, do pensamento hegemônico.

Enfim, a título de conclusão deste breve ensaio, diria, em primeiro lugar, que não estamos somente diante de um problema de relativa “ineficácia” do Estatuto da Cidade, em suas diretrizes, seus instrumentos e procedimentos. É importante que se tenha claro que, enquanto não se aplica o Estatuto, algo se aplica em seu lugar. Assim, a sua não implementação é nada mais do que a contrapartida das escolhas e dos compromissos assumidos por agentes públicos e privados. Portanto, importa saber que escolhas e compromissos são esses, e não apenas olharmos para os insucessos do Estatuto. Em suma, a política urbana não pode ser interpretada apenas pelo signo de suas faltas, ausências e insuficiências, mas, sobretudo, por aquilo que ela é e que realiza.

Em segundo lugar, ao longo de todo o ensaio nos referimos aos agentes privados simultaneamente aos agentes públicos, o que não foi algo casual.

No inventário das responsabilidades pelos déficits de implementação do Estatuto da Cidade, cabe ter claro que a “culpa” (grosso modo) não é só dos governos, governantes e agentes públicos de modo geral. A experiência da gestão pública nos ensina, desde sempre, que onde há corrupção – urbanística ou de qualquer outra ordem – há, necessariamente, corruptos e corruptores. E a ciência política, de Maquiavel a Gramsci, já compreendeu que por trás da sociedade política existe sempre uma sociedade civil. Assim, para cada um dos problemas aqui abordados existem forças, agentes e sujeitos privados que respondem por sua produção. Para cada lei urbanística com viés privatista, existem agentes que elegeram, pressionaram, influenciaram – quando não, subornaram – os agentes públicos que, na ponta do processo, as assinaram. Trata-se de uma dimensão que não pode ser esquecida no balanço dos resultados do Estatuto da Cidade até aqui.

Por fim, a “culpa” pelo cenário que aqui tratamos não é do Estatuto da Cidade. Não foi ele que deixou ou não de avançar mais ou menos. Não é ele que é mais ou menos progressista, posto que nenhum instrumento legal, como tal, possui quaisquer dessas condições. É necessário, portanto, evitar qualquer tipo de prosopopeia na avaliação do que foram os 20 anos de sua edição e partir sempre da premissa de que ele é nada mais do que um artefato jurídico nas mãos de uma sociedade como a brasileira, capaz de extremos da solidariedade e da aporofobia, da sofisticação intelectual e do negacionismo, da cordialidade e do protofascismo. As leis não fazem revoluções, não foram feitas para fazê-las, mas, bem ao contrário, para evitá-las. Os lírios não nascem da lei, para o bem e para o mal.



## A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE: DESAFIOS À SUA EFICÁCIA

*Mais do que pensar em qualquer mudança no Estatuto da Cidade, reputamos essencial que seja garantida, antes de tudo, a efetiva aplicação de todos os seus dispositivos.*

Este texto é uma brevíssima abordagem sobre o seguinte desafio: a efetiva aplicação das normas do Estatuto da Cidade (ECi), através dos meios processuais que lhe garantem, ou não, o controle da efetividade de suas normas, sobre as dificuldades que temos encontrado neste caminho, e sobre as possíveis soluções.

O Estatuto da Cidade (ECi) – a Lei n.º 10.257/2001 – deu novo sentido aos rumos de parte do Direito Brasileiro: ela reinaugura uma nova etapa do Direito Urbanístico no Brasil, cujo estudo do sistema jurídico nacional ainda é extremamente vinculado à legislação federal, à sua doutrina e à sua jurisprudência. Nesse sentido, o ECi, editado em 2001, aparece como contraponto na leitura, quase que exclusiva da apreensão do conteúdo, da extensão e das características da propriedade imobiliária até então somente estudadas pela ótica do direito civil e dos direitos reais ali desenhados. A edição do Estatuto da Cidade, como uma lei nacional, passa a dar mais força às regulações do território<sup>1</sup> e, por conseguinte, à regulação da propriedade

<sup>1</sup> Ver diferenças entre relação da regulação do território e da propriedade em: RABELLO, Sonia. Regulação do Território e da Propriedade Imobiliária Urbana: evolução conceitual no Direito Brasileiro. In: FERRARI, Sergio; MENDONÇA, José Vicente (Org.). **Direito em Público** – Homenagem ao Professor Paulo Braga Galvão. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2016, p. 481-485.



SONIA RABELLO

Sonia Rabello é Professora de Direito (Teaching Faculty) do Lincoln Institute of Land Policy (Massachusetts, EUA) no Programa para América Latina, e do Mestrado Profissional do IPHAN. Membro do Conselho Estadual de Tombamento do Estado do Rio de Janeiro. Membro do Comitê Gestor do Rio Patrimônio Mundial. Membro do Conselho de Política Urbana da Cidade do Rio de Janeiro. Diretora de Urbanismo e Patrimônio da FAM-Rio. Professora Titular de Direito Administrativo e Urbanístico da Faculdade de Direito da UERJ (aposentada) e Procuradora Geral do Município do Rio de Janeiro (aposentada). Foi vereadora na Câmara Municipal do Rio de Janeiro.

imobiliária urbana feita pelas leis de uso do solo. O Direito Urbanístico, construído por leis municipais antes do ECi era, infelizmente, desconsiderado no cenário acadêmico, doutrinário e jurisprudencial brasileiro.

O ECi é uma lei muito jovem, pois 20 anos é ainda um tempo curto para apreender sua eficácia a partir da experiência contida no amadurecimento e na sedimentação de uma lei. E é mister que se registre que duas outras leis nacionais merecem destaque nesta construção do Direito Urbanístico nacional: a Lei n.º 6.766/79 – lei de parcelamento do solo -, e a Lei n.º 7.347/85 – lei da Ação Civil Pública. Essa última abriu caminhos mais amplos de acesso à Justiça, no controle da aplicação das leis urbanísticas. Sem possibilidade de controle social e jurisdicional, não há como garantir a efetividade das normas legais. E é sobre esse ponto que queremos especialmente abordar: a efetividade do ECi na implementação das suas diretrizes e dos demais dispositivos.

Antes, porém, de entrarmos no aspecto de como tem acontecido a experiência da eficácia das normas do ECi, vamos seccioná-lo, somente para efeito desta abordagem, em três grandes blocos: a parte inicial da lei, que dispõe sobre as diretrizes da política urbana nacional – arts. 1.º e 2.º; a parte que dispõe sobre os instrumentos urbanísticos – arts. 4.º a 38; e a parte final, que dispõe sobre plano diretor e gestão da cidade – arts. 39 a 58. Isso porque, para cada uma dessas partes, a efetividade da aplicação das normas do Estatuto da Cidade tem sido diversa.

### Força normativa do Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade é lei nacional de Direito Urbanístico, editada por força do art. 24, I da Constituição Federal (CF), que atribui competência legislativa concorrente à União, aos estados e ao Distrito Federal para ditar normas

gerais de Direito Urbanístico, e aos municípios para suplementá-las (art. 30, II)<sup>2</sup>.

Note-se que, embora a ementa do ECi diga que a lei esteja “regulamentando os arts. 182 e 183” da CF, a fonte da competência legislativa da União está contida no citado art. 24 e seus parágrafos. Destarte, como lei nacional, o ECi tem a mesma força normativa do Código Civil e, por ditar “diretrizes gerais da política urbana”, suas normas devem ser rigorosamente observadas pelos estados e municípios, tanto no exercício de suas competências legislativas quanto no exercício da competência executiva; ou seja, no âmbito do executivo, cabe a observância de suas normas no licenciamento de uso e ocupação do solo e na gestão da implementação dos Planos Diretores. E, no âmbito do legislativo, cabe obedecer às normas do ECi tanto na forma de aprovação do Plano Diretor e das leis de uso do solo quanto no seu conteúdo material, pela observância do que dispõem suas diretrizes e pela utilização de seus instrumentos, visando a alcançar os propósitos ali delineados.

Então, cabe perguntar: o ECi tem sido observado nessas dimensões? Pode-se afirmar que os mais de cinco mil municípios brasileiros observam e cumprem as diretrizes do ECi contidas no art. 2.º da lei? Usam adequadamente os instrumentos ali previstos? Observam o delineamento previsto para gestão democrática de sua implementação?

A divisão em três blocos que fizemos do ECi permite uma abordagem, ainda que perfunctória,

das diferenças na eficácia do controle da aplicação desta lei nacional. Resumindo, podemos afirmar que: 1. em relação ao primeiro bloco – as diretrizes – não há qualquer controle de eficácia. 2. Em relação ao segundo bloco – instrumentos – não há controle em relação à sua implementação ou não; e há um controle mínimo em relação à forma de aplicação de alguns instrumentos. 3. Em relação ao terceiro bloco – plano diretor e gestão democrática –, esta é a parte em que se encontra maior número de demandas judiciais de controle, e em que há alguma jurisprudência local consolidada, sobretudo no que diz respeito à participação social no processo de elaboração das leis urbanísticas e à necessidade de elaboração e publicização de estudos técnicos para sua viabilização.

E por que o controle tem sido mais desenvolvido quanto a esse bloco de normas do ECi? A nosso ver, o controle de leis municipais nesse tema é maior não pelo confronto das leis municipais em face do ECi, mas pelo confronto daquelas normas municipais com as constituições estaduais, que costumam trazer dispositivos explícitos sobre participação e gestão democrática na implementação de políticas urbanas. Ou seja, a previsão processual de controle concentrado de constitucionalidade das leis (municipais) em face da constituição (estadual) tem permitido esse controle, na parte em que a lei nacional (ECi) encontra um rebatimento explícito nas constituições estaduais – plano diretor, participação social e gestão democrática das políticas urbanas<sup>3</sup>.

Registre-se porém que, mesmo após a elaboração do Plano Diretor (PD), e das eventuais normas de uso do solo que lhe complementam, como as leis de zoneamento, parcelamento, códigos de obras e de fiscalização, a dificuldade do controle se dá no sentido da ausência de clareza teórica quanto à existência de uma hierarquia normativa superior do Plano Diretor em relação às normas que o implementam, sobretudo quando estas normas – o PD e as demais normas urbanísticas – forem editadas com a mesma tipologia normativa: ambas leis complementares, ou ambas leis ordinárias<sup>4</sup>.

A falta de clareza teórica acerca da superioridade hierárquica do Plano Diretor em relação às demais normas municipais pode ser constatada em afirmações feitas por ministros do STF, quando do julgamento do recente caso RE 607.940 DF/2015. O Ministro Luiz Roberto Barroso, reconhecido constitucionalista, em determinado momento do debate sobre o voto, diz, perguntando explicitamente:

*Mas, aí, mesmo por lei complementar? Quer dizer, nós então estaremos hierarquizando o plano diretor em relação às demais leis complementares, é isso? [...] Se nós dissermos que uma lei complementar superveniente ao plano diretor não pode eventualmente modificá-lo, ou seja, tenha que ser sempre compatível com ele, nós estamos hierarquizando...[...]. Mas é porque, do ponto de vista da dogmática constitucional, é atribuição de uma hierarquia mais elevada ao plano diretor, que é uma lei complementar, como seria uma que pretendesse emendá-lo, entendeu? Por isso que eu fiquei com uma dificuldade aqui...*

Desse modo, podemos afirmar que o problema da eficácia da implantação do ECi está diretamente relacionado com a possibilidade e com a forma de controle judicial de sua normativa que, de forma análoga, foi o tema da discussão judicial acima. E isso se dá em dois planos: a falta de previsão

CE/89. 2- TJSP – Ação Direta de Inconstitucionalidade (2272571-24.2018.8.26.0000) – Lei n.º 4.845, de 19 de março de 2014, do Município de Taubaté, que “revoga parte das restrições urbanísticas impostas ao Loteamento Reserva Alto do Cataguá” – Norma de uso, ocupação e parcelamento do solo – Processo legislativo – Ato normativo que por seu conteúdo, dependia de prévios estudos de planejamento e efetiva participação popular. 3-TJSC – Ação Direta de Inconstitucionalidade (9122476-19.2015.8.24.0000) Lei municipal que instituiu a criação do solo criado e alterou gabaritos. Trâmite legislativo que não contou com a prévia realização de debates, audiências e consultas públicas, no intento de garantir a participação popular. 4- TJES - Ação de Inconstitucionalidade (0009104-95.2015.8.08.0000) – os dispositivos impugnados permitem que o Poder Executivo elabore projetos urbanísticos específicos – que estejam de acordo com as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor Municipal e na Lei de Uso e Ocupação do Solo, submetendo-os tão somente ao crivo do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano como condição para aprovação, o que caracteriza um mecanismo de burla ao princípio da democracia participativa e da reserva legal ao Plano Diretor Urbano. 5- TJSC – Direta de Inconstitucionalidade (9122476-19.2015.8.24.0000) – lei municipal que instituiu a criação do solo criado e alterou gabaritos. Trâmite legislativo que não contou com a prévia realização de debates, audiências e consultas públicas, no intento de garantir a participação popular. 6 - TJES – Ação de Inconstitucionalidade (0009104-95.2015.8.08.0000) - os dispositivos impugnados permitem que o Poder Executivo elabore projetos urbanísticos específicos – que estejam de acordo com as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor Municipal e na Lei de Uso e Ocupação do Solo, submetendo-os tão somente ao crivo do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano como condição para aprovação, o que caracteriza um mecanismo de burla ao princípio da democracia participativa e da reserva legal ao Plano Diretor Urbano. 8 – TJSC Ação civil pública n.º 5021653-98.2013.4.04.7200/SC – ajuizou a presente ação civil pública contra o município de Florianópolis e a União, com o objetivo de determinar à Câmara de Vereadores a devolução do Projeto de Lei do Plano Diretor ao Poder Executivo Municipal (obrigação de fazer), bem como seja determinado à Prefeitura (obrigação de fazer) que proceda à oitiva devidamente informada da população para elaboração do texto final que deverá ser novamente encaminhado ao Legislativo após identificação e a apresentação das diretrizes resultantes do processo de participação popular.

2 Sobre diferenciação conceitual e de competência legislativa sobre Direito Urbanístico e legislação de Planejamento Urbano, ver: RABELLO, Sonia. Direito urbanístico e direito administrativo: imbricação e inter-relações. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v.1, n.1, p. 197-210, 2006.

3 1- TJSP - Ação Direta de Inconstitucionalidade (0304570-73.2011.8.26.0000) – Lei Orgânica Municipal. Dispositivo. Norma delimitadora de desenvolvimento urbanístico. Participação popular. É inconstitucional emenda à LOM que amplia as atividades admissíveis em áreas de várzea, por ausência de participação comunitária no processo de produção da norma (arts. 180, U, e 191,

4 No caso do Município do Rio de Janeiro, a lei orgânica municipal dispôs que tanto o PD quanto as leis de uso do solo serão editadas por lei complementar. E o que acontece é que é frequente que uma lei complementar de uso do solo contrarie normas do Plano Diretor, cujo controle hierárquico tem se mostrado de grande dificuldade nos tribunais brasileiros.

processual de controle concentrado de legalidade das leis e, no âmbito do controle difuso, pela dificuldade de se alegar a ilegalidade de um ato administrativo, não por infração direta à norma municipal, mas porque este ato, embora possa estar consentâneo com a lei municipal, seria ela, a lei municipal que estaria em desconformidade (ilegalidade) em face da lei nacional do ECi e, por conseguinte, o ato administrativo o contraria também.

Ora, o controle difuso de atos administrativos urbanísticos ilegais pelos meios processuais da ação popular e da ação civil pública, não em face de lei municipal, mas em face da lei nacional do ECi é, em tese, viável. O caminho das alegações, entretanto, é tortuoso, já que a hipótese é que um ato administrativo de implementação urbanística (p.ex. uma licença) seria ilegal porque, mesmo estando conforme com a lei municipal, esta – a lei municipal – não estaria realizando o previsto na lei nacional do ECi e, por conseguinte, o ato é ilegal em face do ECi. Difícil, não? E para julgar a ilegalidade desse ato administrativo ter-se-ia que reconhecer a ilegalidade da lei municipal em face do ECi, suspendendo-lhe a eficácia, por aplicação analógica do § 4.º do art. 24 da CF<sup>5</sup>, fato processual absolutamente incomum na jurisprudência brasileira.

Esse caminho, embora tortuoso, tem sido usado em algumas ações civis públicas, que não só contestam atos administrativos, mas também leis municipais que contrariam o ECi, como forma

de suprir a inexistência de um caminho direto de arguição concentrada de ilegalidade de uma lei municipal que não atenda às diretrizes do Estatuto da Cidade<sup>6</sup>.

Na hipótese acima relatada há de se destacar também a seguinte possibilidade de procrastinação do controle: se uma lei municipal não atende às normas do ECi, para se fazer o controle há que se esperar pela concretização de um ato administrativo ilegal (em face da lei nacional e não da lei municipal), para que ocorra o interesse processual de agir, como condição da ação no pedido de tutela do Estado em função de uma infração à lei (nacional e não municipal); isso porque está completamente consolidado na doutrina e na jurisprudência nacional que não é possível a impetração de qualquer tipologia de ação contra lei em tese, senão através das ações ou representações de inconstitucionalidade. Ou seja, não há previsão de arguição concentrada de ilegalidade, por meio de ação processual própria, mesmo que uma lei municipal ou estadual contrarie dispositivo de uma norma geral de Direito Urbanístico, como é o Estatuto da Cidade.

Então, voltando à hipótese de controle difuso de legalidade, isto só se mostra viável, na prática, quando as normas nacionais trazem conteúdos normativos de grande objetividade ou concretude. Por exemplo, a Lei n.º 6.766, quando dispõe sobre tamanho mínimo de lotes<sup>7</sup>, ou quando proíbe loteamentos em áreas com declividade superior a

30%, apesar do “salvo”<sup>8</sup> em ambos os dispositivos. Nesse sentido é que, quanto menos objetivo e mais abstrato forem os comandos normativos da lei nacional, menos possibilidade há de se fazer o controle de legalidade de atos administrativos municipais em face da lei nacional. E isso ocorre, principalmente, com o bloco das diretrizes do Estatuto da Cidade que reputamos a parte mais substancial e importante da lei, relacionada aos vetores de qualidade para implementação da política urbana, e que não tem, justamente, apresentado qualquer forma de controle, seja das normas municipais em face da nacional, seja de atos administrativos municipais que não atendem, em tese, às diretrizes qualitativas dispostas nos arts. 2.º e 3.º do ECi.

Podemos afirmar que não identificamos na jurisprudência nacional qualquer controle que diga respeito à eficácia da implementação das diretrizes do ECi, em relação ao seu efetivo cumprimento pelas leis urbanísticas municipais, pelos planos diretores e pelas parcas leis urbanísticas estaduais, quando estas existem. Então, as diretrizes estão lá, mas ainda como mero discurso legislativo, já que as metas ali colocadas, quando não seguidas, o que é muito frequente, não geram qualquer consequência para quem não as cumpre, por falta de meios processuais e jurisdicionais de controle de sua eficácia.

Vejamos dois exemplos; o primeiro da diretriz relacionada ao impedimento do enriquecimento

sem causa no urbanismo, retratado no inciso IX, do art. 2.º, que determina a “justa distribuição de ônus e benefícios do processo de urbanização”, e a sua norma parceira, contida no inciso XI do mesmo art. 2.º, que determina a “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização dos imóveis urbanos”. A primeira diretriz aponta para a imperiosa implantação da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), conjugada com a Transferência dos Direitos de Construir (TDC), para impedir que uns imóveis recebam, graciosamente, enormes valores econômicos gerados por índices gratuitos de aproveitamento, enquanto outros tenham fortes restrições de aproveitamento, em função de projetos de interesse público de preservação ambiental ou cultural. Contudo inúmeros municípios continuam sem implementar os mecanismos da OODC e da TDC, que viabilizariam o cumprimento das diretrizes supramencionadas. E, quando a diretriz não é cumprida, nenhum mecanismo de controle é acionado, isto porque não está objetivada a forma de fazê-lo. Buscou-se a clareza da forma de aplicação dessa diretriz (a do inciso IX) quando o Conselho das Cidades expediu a Resolução Recomendada n.º 148<sup>9</sup>, que dispõe sobre índices básicos, máximos e cobrança de contrapartidas; mas esta é uma normativa sem força cogente, por falta de previsão legal primária que lhe desse este atributo. Ao contrário, isso não ocorre no sistema de Direito Ambiental, em que são dados ao CONAMA (Conselho Nacional do Meio

5 Art. 24 § 4.º: A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

6 A Jurisprudência do Tribunal Justiça de São Paulo traz casos em que esse caminho se materializa. Ver: 1. TJSP Ação Civil Pública (0043626-27.2011.8.26.0053) - operação urbana consorciada vila Sônia. 2. TJSP Ação Civil Pública (0002143-09.2015.8.26.0075) - para suspender tramitação do projeto de plano diretor Bertioga. 3. TJSP Ação Civil Pública (053.08.111161-0) - MSP deixou de observar na elaboração do anteprojeto de revisão do Plano Diretor do Município de São Paulo os princípios urbanísticos da gestão democrática da Cidade e da participação popular.

7 Art. 4.º, II - os lotes terão área mínima de 125m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo

quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes.

8 Art. 3.º. Parágrafo único - Não será permitido o parcelamento do solo: III - em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes.

9 Resolução Recomendada n.º 148/2013 do Conselho das Cidades: “Recomenda a adoção do Coeficiente de Aproveitamento Básico como princípio balizador da política fundiária urbana municipal, a ser utilizado por todos os municípios.”

Ambiente) poderes normativos secundários de força cogente<sup>10</sup>; contudo, no âmbito do Direito Urbanístico nacional, não foram atribuídos, por lei, ao Conselho das Cidades<sup>11</sup>, quando o mesmo foi constituído, os equivalentes poderes normativos, apesar do disposto no art. 21, inc. IX da CF<sup>12</sup>. Uma pena!

### Conclusão

Resumidamente, são duas as conclusões e sugestões a que chegamos, a partir do que foi acima exposto:

1. O Estatuto da Cidade é norma geral relevante para a efetiva implementação dos preceitos constitucionais da Política Urbana, especialmente no que diz respeito às suas diretrizes qualitativas e a seus instrumentos. Apesar, porém, da previsão constitucional (art. 24 § 4.º) de suspensão de eficácia de norma infraconstitucional (estadual ou municipal) que lhe for contrária – controle de legalidade –, não há forma processual prevista no sistema que permita um controle concentrado de sua legalidade em face do ECI. A falta desse controle tem distorcido o sistema processual, com uso anômalo da Ação Civil Pública que, por isso mesmo, não tem obtido suficiente sucesso neste intento. Faz-se mister, portanto,

uma simples previsão de controle concentrado de legalidade, nos moldes do que é feito no controle concentrado de constitucionalidade por meio das ADINs, já que a própria Constituição Federal instituiu uma pirâmide hierárquica, no seu art. 24, entre as leis gerais infraconstitucionais de âmbito federal e as leis estaduais e municipais.

2. Uma vez que as diretrizes do art. 2.º do ECI têm conteúdo amplo, e metajurídico, seria mais do que conveniente que, à semelhança do que acontece com o sistema de Direito Ambiental com o seu Conselho, o CONAMA, que fosse dada, por lei, no âmbito do sistema da política urbana, a mesma força normativa a conselhos nesta área, de modo que os mesmos pudessem decodificar, aos poucos e de forma dinâmica, o sentido do conteúdo material das diretrizes e seus instrumentos contidos no ECI. Desse modo, seria mais objetivo e claro o sentido das normas ali contidas, facilitando sua aplicação, seu controle e sua eficácia.

<sup>10</sup> Poder normativo do CONAMA, previsto em lei. Lei n.º 6.938. Art. 6.º II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e **deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões** compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

<sup>11</sup> O Conselho das Cidades foi instituído pelo Decreto n.º 5.790/2006; portanto, sem força normativa secundária.

<sup>12</sup> Competência executiva da União. Art. 21, inc. XX: **instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano**, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.



## O ESTATUTO DA CIDADE E SEUS DESAFIOS: NOTAS SOBRE O DIÁLOGO ENTRE DIREITO E URBANISMO

É um privilégio receber o convite de Edésio Fernandes para participar deste coletivo de depoimentos nos 20 anos do Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, constitui uma construção normativa produzida por uma pluralidade de atores e forças sociais. Está estruturado reunindo novos espaços jurídicos como referência da função social da cidade: os princípios e as diretrizes, os instrumentos jurídico-urbanísticos de política urbana, a gestão democrática e o plano diretor.

Constituindo um microsistema, o Estatuto da Cidade reconhece o campo do Direito Urbanístico como direito difuso, com o núcleo essencial do direito à cidade e seu feixe de direitos sociais fundamentais.

A força desse microsistema está na sua dimensão simbólica, especialmente construída pela carga da densidade dos dissensos e consensos no processo de sua tramitação no Poder Legislativo e sua faculdade concreta, ao definir a função social da cidade vinculada diretamente ao Plano Diretor.

A longa tramitação do Estatuto da Cidade no Poder Legislativo revela a disputa pela cidade com a institucionalização das práticas instituintes do movimento pela Reforma Urbana.



ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

Professora Pesquisadora dos Programas de Pós-Graduação em Urbanismo - PROURB/UFRJ e PUCRio. Pós-doutorado em Direito Urbanístico na École Doctorale Villes et Environnement – Université Paris 8. Líder do grupo de Pesquisa Direito e Urbanismo do Diretório de Grupos de Pesquisas do CNPq. Cientista do Nosso Estado, da FAPERJ, e Bolsista Produtividade em Pesquisa nível 1A do CNPq. Diretora do BRASILCON. Membro do Conselho Consultivo do IDEC. Vice-Presidente Sudeste do CONPEDI. Membro efetivo do IBDU.

O Estatuto da Cidade estabelece diretrizes que viabilizam a eficácia social do conteúdo normativo disposto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal brasileira, ou seja, a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal.

Refletir sobre os 20 anos dessa lei paradigmática, na qualidade de professora, remete à minha trajetória de estudos, pesquisas e formação de pesquisadores apaixonados pela cidade de Henri Lefebvre, passando pelo currículo acadêmico e pelas práticas profissionais instituintes, incluindo, neste recorte temporal, o tempo da Covid-19.

A pandemia trouxe muitas revelações, pôs na visibilidade os vulneráveis e excluídos, os donos das vidas que podem ser perdidas. Desmascarou o mito do dilema entre a economia e a proteção das vidas humanas. Determinou a inexorável responsabilidade do Estado de garantir o mínimo

existencial, *reste à vivre*. A pandemia não inventou os retrocessos dos direitos sociais.

Esse mérito, com certeza, deve ser atribuído às políticas neoliberais e suas inerentes medidas de austeridade, que torturam os espaços, as relações e os processos de vulnerabilidade.

O diálogo entre Direito e Urbanismo, tema das pesquisas que vimos desenvolvendo, tem como eixo transversal os desafios trazidos pelo Estatuto da Cidade na formulação de instrumentos jurídico-urbanísticos e de políticas públicas urbanas. Dessa forma, destacamos a importância do Estatuto da Cidade e sua projeção sobre o território, cotejando o microsistema com projetos urbanos e intervenções na paisagem urbana.

O estatuto epistemológico do Direito Urbanístico brasileiro, tendo o Direito à Cidade como seu núcleo fundamental, está intrinsecamente ligado

ao microsistema do Estatuto da Cidade. Esse campo do conhecimento tem sido consolidado com a construção de múltiplos processos.

A gestão democrática como princípio constitui fator importante para a eficácia social do Estatuto da Cidade. As audiências públicas e as discussões nas câmaras técnicas na Revisão do Plano Diretor municipal de Arraial do Cabo, ocorridas recentemente, são exemplos relevantes da estratégia de aplicação dos instrumentos jurídico-urbanísticos com o consenso entre agentes envolvidos na construção da cidade. Um fenômeno diferente acontece durante a revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro em plena pandemia, indicando o vigor da luta pelo direito à cidade. Trata-se da reivindicação de participação pública democrática, ampla e organizada para rever a lei, questionando os métodos e temporalidades oficiais propostos pelo executivo municipal. A fim de garantir o princípio da gestão democrática da cidade, essa movimentação resultou na criação do Fórum Popular do Plano Diretor do Rio, que reúne movimentos sociais, academia e diversas entidades de representação da sociedade civil.

Atualmente, o Estatuto da Cidade está capturado pela lógica do mercado, pela cidade *standard*; seus instrumentos jurídico-urbanísticos ganham exequibilidade segundo a lógica da sociedade de mercado, e a aparente neutralidade dos instrumentos ganha vida “nova” nos projetos urbanos pautados nas formas contemporâneas

de mercantilização do solo, sobretudo segundo a lógica da financeirização. Nos tempos de pandemia, a aceleração desses processos consolida condições perversas de urbanização, em que vemos a alteridade mais rapidamente substituída pela indiferença, o que é muito adequado para a lógica neoliberal.

No plano das construções normativas e implicações diretas sobre a eficácia social do Estatuto da Cidade, os consequentes retrocessos dos direitos sociais têm sido prática habitual, como, por exemplo, a recente Lei Complementar n.º 219, de 2020, no município do Rio de Janeiro. O Ministério Público do Rio de Janeiro ajuizou representação por inconstitucionalidade, e o pedido de medida cautelar foi deferido, por maioria dos votos, pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Contudo os efeitos da referida Lei já foram observados no espaço urbano. Artigo com resultado da pesquisa do LADU/PROURB - UFRJ registra importante análise sobre a matéria (*Áreas de Especial Interesse Social - AEIS e a mais-valia instituída pela Lei Complementar n.º 219, de 2020 - RJ - Como ela impacta o carioca*)<sup>1</sup>. No âmbito das ações da Sociedade Civil e das pesquisas sobre os despejos e remoções durante a pandemia, é importante registrar o constante trabalho do IBDU<sup>2</sup>. As movimentações em torno dessas injustiças possuem uma recente trajetória perversa, que ajuda a compreender como a pandemia tem acelerado e aprofundado fenômenos praticados contra os vulneráveis,

que foi indicada em outro artigo do LADU com o resultado da pesquisa do LADU/PROURB - UFRJ (*Despejo e caminhos de igualdade e de desigualdade material: narrativas de 2019 e 2020 dos Tribunais do Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo*)<sup>3</sup>.

Recrudescer o retrocesso dos direitos sociais. As vulnerabilidades atingiram o mais alto patamar com as famílias endividadadas. Nossa recorrente investigação em torno da eficácia social da norma urbanística tornou-se obsoleta, perdemos a oportunidade de observar os critérios essenciais para a eficácia jurídica (finalidade, incidência e legitimidade da norma), especialmente no que tange aos instrumentos jurídico-urbanísticos propostos pelo Estatuto da Cidade.

Em contrapartida, com a concepção inovadora da pauta dos vulneráveis e de suas demandas coletivas e plurais protegidas pelos microsistemas jurídicos, especialmente o Estatuto da Cidade, são produzidos espaços de resistência ao processo de uniformização e de retrocessos dos direitos.

É imprescindível destacar a atuação do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU, referência importantíssima para a eficácia do microsistema do Estatuto da Cidade, que tem sido inspiração desde 2005, por ocasião da sua fundação. Atua em parceria com universidades

e outras organizações da sociedade civil, realiza pesquisas sobre jurisprudência urbanística, como, por exemplo, pesquisa para monitorar, registrar e analisar iniciativas no campo do Direito Urbanístico relacionadas à pandemia (*Direito Urbanístico e Covid-19*)<sup>4</sup>. Essa pesquisa, atualmente na segunda fase, desenvolve o projeto “A atuação do Estado brasileiro quanto ao direito à moradia durante a pandemia da COVID-19”. O IBDU também promove ações de formação (Webinário: *Cidades, Políticas e COVID-19*) e difusão do conhecimento por meio de publicações e eventos científicos, especialmente os congressos (atualmente, o X Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico). Participa ativamente em casos da pandemia (Nota em apelo pela suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse e despejos ante o avanço da Covid-19 no País) e em processos judiciais de instâncias superiores, como Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.

Conforme indicado em documento coletivo elaborado pelo LADU/PROURB<sup>5</sup>, as diversas transformações sociais, políticas e ambientais que ocorreram nas últimas duas décadas precisam ser enfrentadas à luz do Estatuto da Cidade e de sua atualidade. Sabemos que um novo desenho do espaço urbano se fez nesses 20 anos, e novas pautas surgiram como a consolidação do crescimento das cidades

1 LESSA, Paula Constantino Chagas; CAMPOS, Barbara Fortes; SILVA, Maria Clara Moreira da. Áreas de Especial Interesse Social- AEIS e a mais-valia instituída pela Lei Complementar n.º 219, de 2020 - RJ - Como ela impacta o carioca. In: CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; CORRÊA, Evelyn da Silva; MARQUES, Bernardo Mercadante (Org.). **Cidade Standard**: Precarização e reconfigurações urbanas. Rio de Janeiro: PROURB, 2020, p. 136-144.

2 Disponível em: <<https://ibdu.org.br/>>. Acesso em: 07 jun. 2020.

3 MARQUES, Bernardo Mercadante; POMBO, Daniela Suarez; CORRÊA, Evelyn da Silva; FAUTH, Gabriela; SILVA, Ivan Cavallazzi da; ASSIS, Vívian Alves de. Despejo, caminhos de igualdade e de desigualdade material: narrativas de 2019 e 2020 dos Tribunais do Rio de Janeiro, Santa Catarina e São Paulo. In: CAVALLAZZI, Rosângela Lunardelli; CORRÊA, Evelyn da Silva; MARQUES, Bernardo Mercadante (Org.). **Cidade Standard**: Precarização e reconfigurações urbanas. Rio de Janeiro: PROURB, 2020, p. 447-466.

4 Biblioteca de iniciativas: Direito Urbanístico e Covid-19, **Revista Brasileira de Direito Urbanístico - RBDU**, Belo Horizonte, v.5, n.10, jan./jun. 2020.

5 Edital do X Colóquio do LADU/PROURB: 20 anos de Estatuto da Cidade: avanços, retrocessos e a nova agenda urbana. Disponível em: <<https://drive.google.com/file/d/1zEE1eV8Yrxyy3y2j59ryMEsKofW6xioJ/view?usp=sharing>>.

médias, o amadurecimento das discussões a respeito das mudanças climáticas, as necessárias reivindicações oriundas do feminismo, da luta contra o racismo, do direito à memória, além das questões relacionadas ao direito da juventude vinculadas, sobretudo, às metamorfoses do trabalho, às diversas formas precárias de moradia e às migrações, sem deixar de mencionar a agudização da luta pelo direito à água e ao saneamento básicos públicos. Ao mesmo tempo, questões históricas permanecem, ainda que ressignificadas pelas novas pautas: regularização fundiária; direito à moradia; participação efetiva no planejamento e na sua implementação, incluindo as decisões orçamentárias; entre outras.

Assim, ainda há muito a avançar, pois, se a cidade é produzida por todos e todas, seu espaço é, por natureza, impermanente e disputado. O debate sobre o Estatuto da Cidade, portanto, incorpora uma das principais reivindicações do direito à cidade: a politização radical da reprodução urbana em nome de uma cidade que reconheça os seus conflitos orientados pela produção de espaços não desiguais. Entretanto a proposição, o debate e a implementação de políticas efetivamente públicas e democráticas no Brasil estão bastante ameaçadas, sobretudo a partir do momento da aprovação da Emenda Constitucional n.º 95, de 2016, que congelou os investimentos em políticas sociais por 20 anos, acelerando uma tendência em curso há décadas.

O campo de resistência metodológica do Direito Urbanístico e, por conseguinte, de seu marco normativo mais importante, o Estatuto da Cidade, ainda reside na abordagem interdisciplinar, chave de sentido para a interpretação da norma urbanística na cidade – o espaço que permite não

só a conexão entre os campos de conhecimento, mas principalmente a observância do plano de plasticidade das fronteiras.



## O ESTATUTO DA CIDADE NA ENCRUZILHADA: DILEMAS, DESAFIOS E CONFLITOS

Em 2021, completam-se 20 anos de aprovação do Estatuto da Cidade. Apesar de muito conhecido, vale lembrar que o primeiro artigo dessa lei já enuncia o seu objetivo de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e estabelecer “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”. E no seu segundo artigo a mesma lei define o objetivo da política urbana, de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” – lembrando que tanto a Constituição Federal como o Estatuto da Cidade atribuem aos planos diretores municipais um papel central para o alcance desses objetivos. Em poucas palavras, podemos dizer que a promessa presente na lei do Estatuto da Cidade é de cidades justas, socioambientalmente sustentáveis e democráticas.

Levando em conta essa promessa, cabe refletir em que medida as decisões em torno da política urbana se tornaram mais justas, socioambientalmente mais sustentáveis e mais democráticas. Do ponto de vista da gestão democrática, cabe refletir em que medida os conflitos de interesses se tornaram mais transparentes e se expressaram nas discussões e decisões



ORLANDO ALVES DOS SANTOS JUNIOR

Orlando Alves dos Santos Junior é professor do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). É sociólogo e doutor em planejamento urbano e regional, e pesquisador do Observatório das Metrôpoles. Foi coordenador nacional do projeto “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos” (2007-2009).

tomadas no âmbito da política urbana. Pode-se dizer que ocorreram avanços na perspectiva de uma governança democrática em torno da política urbana? Certamente não existem respostas simples para essas perguntas, sobretudo se levarmos em consideração que os municípios são os principais responsáveis pela gestão da política urbana e que estes são muito diversificados e heterogêneos. Essa reflexão se torna ainda mais importante no contexto da inflexão ultraconservadora pela qual atravessa o Brasil sob o governo Jair Bolsonaro.

Inicialmente, penso que é necessário admitir que existem avanços institucionais e que estes não são poucos nem inexpressivos. Entretanto, em que pesem os avanços que podem e devem ser apontados, também são evidentes os bloqueios na efetivação do Estatuto da Cidade.

Em sintonia com o objetivo desta publicação, meu objetivo é apenas pontuar algumas reflexões na forma de um depoimento pessoal, sem a pretensão de dar uma forma acadêmica ao texto. E dado o caráter informal da narrativa, vou abrir mão das referências e citações acadêmicas e tentar apenas registrar algumas reflexões que sintetizam certo balanço crítico pessoal desses 20 anos de vigência do Estatuto da Cidade. Evidentemente, este balanço pessoal se referencia e se deve muito a centenas de reflexões, pesquisas e autores, mesmo que não estejam aqui explicitamente identificados.

Para facilitar a minha narrativa, vou organizar a minha reflexão em torno de quatro pontos.

O primeiro ponto diz respeito aos instrumentos da política urbana, que constituem o que



poderíamos considerar o núcleo central do Estatuto da Cidade. De forma geral, sabemos que os Planos Diretores municipais apresentam uma generalizada incorporação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

No entanto, como demonstram diversos estudos e pesquisas, são pouquíssimos os municípios que efetivaram os instrumentos previstos na Constituição Federal, tais como o Parcelamento e Edificação Compulsórios - PEUC e os instrumentos que lhe sucedem – o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Pouquíssimos aqui são pouquíssimos, mesmo: estamos falando de algo em torno de dez municípios.

O quadro, porém, é ainda mais complicado quando incluímos na análise outros instrumentos. Nesse caso, observa-se que a Operação Urbana Consorciada é um instrumento que tem sido bastante utilizado, sobretudo pelas grandes cidades. O desafio é explicar esse aparente paradoxo de convivência de instrumentos com baixa e alta efetividade.

Uma explicação estaria no fato de a Operação Urbana Consorciada ser um instrumento pró-mercado, que permite atender aos interesses dos agentes imobiliários mediante certas concessões. Em outras palavras, é uma modalidade de parceria público-privada que permite reduzir os riscos de investimento dos agentes privados.

Assim, temos o seguinte quadro: os instrumentos de política urbana que

apresentam maior potencial de promoção da função social da propriedade são bloqueados e impedidos de serem efetivados. Ao mesmo tempo, o instrumento que apresenta maior capacidade de servir aos interesses dos agentes imobiliários consegue ser efetivado e se difunde sem maiores obstáculos. E a produção da cidade permanece subordinada aos interesses do mercado...

Segundo ponto, relativo à gestão democrática: neste ponto, o cenário é quase dramático. As determinações do Estatuto da Cidade no que se refere à gestão democrática, à instituição de canais de participação na gestão da política urbana e à incorporação de processos de orçamento participativo são grosseiramente desrespeitadas. A começar pelo governo do presidente Jair Bolsonaro, que representou uma verdadeira inflexão ultraconservadora no País, com o fechamento do Conselho Nacional das Cidades e a interrupção do ciclo de Conferências das Cidades que estava em curso anteriormente.

No caso dos municípios, é preciso registrar que a avaliação dos planos diretores pós-Estatuto das Cidades indica que ocorreu a ampla criação e/ou institucionalização de Conselhos Municipais da Cidade por parte dos municípios brasileiros. De fato, dos mecanismos e instrumentos de participação previstos pelo Estatuto da Cidade, os órgãos colegiados de gestão da política urbana foram os mais incorporados pelos Planos Diretores. Efetivamente, percebe-se que em todos os estados da Federação a maior parte dos municípios cria ou prevê a criação de órgãos

colegiados, do tipo Conselhos das Cidades ou Conselho de Política Urbana, ou algo similar. Entretanto cabe registrar que, em vários casos, esses conselhos não foram efetivados. E quando foram efetivados, muitas vezes não têm um funcionamento regular ou não têm nenhum poder decisório sobre os grandes projetos urbanos. Aliás, a maioria dos Conselhos das Cidades criados – ou similares – tem caráter consultivo, sendo que, nos casos em que são deliberativos, se destacam as atribuições de menor importância.

Em síntese, podemos dizer que estamos muito longe do objetivo de promover uma gestão democrática das cidades, de forma a dar efetividade aos canais de participação instituídos e incorporar a população, em especial os segmentos populares historicamente excluídos dos processos decisórios, na discussão dos projetos e programas urbanos e no processo de gestão das cidades.

O terceiro ponto é sobre os impactos do Estatuto da Cidade na política urbana do governo federal. Olhando os 20 anos do Estatuto, aqui também podemos perceber avanços, recuos e muitas contradições. Vale destacar, entretanto, a recente inflexão ultraconservadora que o País está vivendo desde o golpe parlamentar de 2016, o decorrente governo de Michel Temer e a posterior eleição de Jair Bolsonaro, em 2018.

Durante o período dos governos dos presidentes Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), pode-se dizer que o Estatuto da Cidade foi um instrumento indutor de políticas urbanas promotoras de mais justiça social, apesar

de todas as contradições que possam ser apontadas. Nesse período, foram instituídos novos marcos regulatórios no campo da política de habitação e regularização fundiária, saneamento básico e mobilidade, e implementadas políticas de interesse social. Do ponto de vista da gestão democrática, é preciso destacar que a instituição do Conselho Nacional das Cidades e do ciclo de conferências das cidades permitiu a significativa ampliação da participação social na gestão das políticas urbanas.

É realmente estarrecedor olhar a conjuntura atual de inflexão ultraconservadora e perceber os retrocessos em toda a sua profundidade, envolvendo a participação social e as políticas de habitação, regularização fundiária, saneamento básico, mobilidade, além de outras áreas que impactam as cidades como cultura, gênero, raça e a segurança pública.

Podemos perceber que existe certo padrão de intervenção do governo Bolsonaro, que expressa a inflexão ultraconservadora na política urbana federal e pode ser caracterizado pelos seguintes elementos: (i) descontinuidade na implementação das políticas urbanas anteriormente em curso; (ii) a proposição de novas regulações claramente pró-mercado, marcadamente conservadoras e restritivas de direitos sociais; (iii) cortes nos investimentos anteriormente em curso, aprofundando a política de austeridade econômica adotada pelo governo federal; (iv) fechamento dos espaços de participação e controle social, no qual se destaca o fim do conselho das cidades; e (v) o não cumprimento de compromissos e pactos

nacionais e internacionais relacionados aos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais. No âmbito local, o avanço das milícias e o controle violento de territórios populares em diversas cidades brasileiras agrava ainda mais esse cenário. Nesse contexto, é evidente que o próprio sentido do Estatuto da Cidade está profundamente ameaçado pelo governo Bolsonaro.

Como último ponto da minha reflexão, eu gostaria de fazer uma consideração final sobre o Estatuto da Cidade e os conflitos urbanos.

De fato, os limites observados no processo de efetivação do Estatuto da Cidade são diversos e complexos. Uma reforma urbana justa e democrática requer a construção de um pacto socioterritorial, que implica a identificação dos processos sociais e econômicos de produção do espaço urbano e dos agentes individuais e coletivos que atuam nesses processos, segundo interesses e valores específicos, com suas identidades e seus antagonismos. Em outras palavras, implica o reconhecimento dos conflitos sociais urbanos. É necessário, porém, antes de tudo, levar em consideração as desigualdades sociais e de poder que intervêm sobre a manutenção e a reprodução dos processos de hierarquização e segregação das cidades, o que torna a promoção da reforma urbana um desafio ainda maior. Além disso, podemos identificar limites decorrentes (i) da ausência de instrumentos de gestão democrática no âmbito dos municípios, na maior parte ainda administrados por coalizações políticas conservadoras, e (ii) das estruturas administrativas municipais, que, em grande

parte, possuem quadros técnicos em número reduzido e não suficientemente qualificado para desempenhar as novas tarefas requeridas na implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

A efetivação do Estatuto da Cidade apresenta grandes desafios exatamente por requerer o reconhecimento dos diversos agentes que produzem a cidade e dos conflitos associados a este processo. Assim, a implementação dos instrumentos voltados ao cumprimento da função social da propriedade requer uma mudança de cultura de gestão das cidades, na medida em que pressupõe o estabelecimento de limitações ao exercício da propriedade de determinados imóveis urbanos – notadamente aqueles que servem à especulação urbana e impedem o uso adequado do espaço –, de forma que estes possam atender ao interesse público e promover o enfrentamento das desigualdades socioespaciais. Além disso, o elevado grau de complexidade de alguns instrumentos requer um amplo processo de formação de equipes técnicas municipais e dos gentes da sociedade.

No contexto marcado pela inflexão ultraconservadora, pela difusão do paradigma da governança empreendedorista neoliberal das cidades, por fortes e históricas desigualdades urbanas, em que grande parte da população não tem acesso à moradia digna e aos serviços urbanos fundamentais, vivemos um cenário em que os conflitos urbanos se acirram e tendem a se intensificar. E nesse contexto, percebe-se que as ocupações urbanas – de moradia, de produção coletiva cultural ou econômica –, as lutas pelos bens urbanos comuns, a luta pela

cidade como um bem comum tem encontrado no Estatuto da Cidade um instrumento de legitimação de suas reivindicações, ao afirmarem as suas ações como promotoras da função social da propriedade e da cidade.

O balanço de 20 anos do Estatuto da Cidade permite concluir que estamos diante de grandes desafios na perspectiva da construção de novos paradigmas de planejamento e gestão das cidades. No entanto diríamos que é preciso ver, nos conflitos urbanos contemporâneos em torno do comum e do direito à cidade e nas experiências locais que envolvem a promoção da efetividade dos instrumentos do Estatuto da Cidade, em especial com a adoção de processos participativos, aprendizados que conformam a práxis que alimenta a utopia do direito à cidade.

## A NORMA, O NORMATIVISMO E O POLÍTICO: HISTÓRIAS SOBRE OS ESTATUTOS DAS CIDADES

Recebo o generoso convite para compartilhar reflexões e histórias sobre minhas experiências com o Estatuto da Cidade como um chamamento à lembrança de casos e de situações que me marcaram. Já tivemos outras oportunidades para pensar e discutir sobre a norma, sua efetividade e seus programas políticos em outros espaços. Essas histórias que agora partilho são narrativas que enredam, nos seus desdobramentos, muito mais histórias, personagens e eventos que ainda ficarão por contar. A escolha, arbitrária, se deve aos enlaces que essas situações fazem com meus companheiros de jornada da reforma urbana, com os repertórios desse campo de luta da qual somos herdeiros e com os conflitos político-jurídicos não desatados e que se renovam na produção do espaço urbano.

Gosto sempre de lembrar uma passagem do Manifesto Antropofágico como um antídoto lúdico a nos questionar sobre a tendência de pensar sobre o direito separado das histórias e das situações, de maneira despacializada<sup>1</sup>, como se o fenômeno jurídico não ocorresse, de fato, pelos corpos, pelo espaço e nas

<sup>1</sup> A tendência à invisibilização da presença do espaço no direito, como substantivo, geraria o neologismo “despacialização”. Temos adotado, nos nossos trabalhos, por estilo e simplificação, o termo “despacializar”, cf. FRANZONI, Julia Ávila. **O direito & o direito**: estórias da Izidora contadas por uma fabulação jurídico-espacial. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2018.



JULIA ÁVILA FRANZONI

Professora Adjunta da Faculdade Nacional de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FND/UFRJ). Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre em Direito do Estado e bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Advogada Popular Associada da Organização de Direitos Humanos Terra de Direitos; pesquisadora afiliada do Law & Theory Lab da Universidade de Westminster e integrante da rede INCT Observatório das Metrôpoles. É líder do Grupo de Pesquisa Labá - Direito, Espaço e Política, desenvolvendo investigações nas áreas de Teoria e Filosofia do Direito, Geografia Jurídica Crítica, Políticas Públicas e Território. Integra a Rede Nacional de Advogados Populares (RENAP) e o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU).

relações sociais: *ao responder o que era o Direito, numa provocação pretensamente erudita e confusa, o personagem Galli Mathias afirmou que era a garantia do exercício da possibilidade – na sequência, ele foi devorado pelo Caraíba*. Essa resposta que afirma a Verdade sobre o Direito em uma chave idealista – a garantia da promessa, um direito que “fiducia” a possibilidade, mas que não é concreto, não é ação – integra parte da armadilha ideológica embutida nas abordagens jurídicas tradicionais que separam o direito das outras coisas, o direito separado da política e da moral; o direito cuja fonte estatal o faz distinto dos direitos localizados; o direito cujo juízo de validade difere do juízo de sua realidade. Esse é o direito simbolizado pelas *galimatias* que o

encobrem e o escondem, estrategicamente, em ideias mais abstratas e transcendentais, porque o óbvio seria encontrar o direito na materialidade: nos corpos, nas relações, pelo espaço<sup>2</sup>.

As cidades têm vários estatutos e celebrar os 21 anos da Lei Federal n.º 10.257 por meio de algumas histórias pode ser um convite para devorar as *galimatias*, olhando a norma jurídica junto aos outros códigos – políticos e socioespaciais – que a ela têm dado sentido. Encontrar os estatutos das cidades em situações e eventos que tenho experimentado, sobretudo nos últimos 15 anos, é um esforço pedestre – porque desprezioso e atento mais às trajetórias do que à chegada – de celebrar a importância da norma,

<sup>2</sup> Utilizo dessa provocação tropicalista para trabalhar os aportes do campo da Geografia Jurídica Crítica para teoria do direito, cf. FRANZONI, Julia Ávila. Geografia jurídica tropicalista: a crítica do materialismo jurídico-espacial. **Revista Direito e Práxis**, v. 10, p. 2923-2967, 2019.

festejando mais acontecimentos e práticas do que o próprio discurso normativista<sup>3</sup>. Aproveitei para recontar alguns relances da minha vivência na advocacia popular, na militância da reforma urbana e na academia, como pesquisadora e professora<sup>4</sup>, para atravessar a preocupação central que esses 20 anos do ECid me colocam, diante do cenário aterrador que vivenciamos no País: como reconhecer a importância da norma sem nos seduzirmos pelo discurso normativista e sua agenda despolitizante, que insiste em afastar o direito da produção do espaço, aproximando-o mais de agendas elitistas e conservadoras? Pensar e responder essa questão tem sido uma tarefa que se confunde com vários outros desafios que venho atravessando nessa jornada de luta por cidades mais justas e que só faz sentido porque construída a muitas mãos.

Quando ainda cursava o bacharelado em Direito, no terceiro ano da UFMG, trabalhei numa pesquisa sobre instrumentos urbanísticos negociais e conheci, pela primeira vez, o Estatuto da Cidade e o Direito Urbanístico. Nesse trabalho, aprofundi-me nas investigações sobre um mecanismo ímpar criado pelo Município de Belo Horizonte, as Operações Urbanas Simplificadas, que mais tarde vieram a aparecer como estratégia central das elites contra a luta das ocupações da Izidora, no vetor norte da cidade. Na época, nos idos de 2005, estudei o instrumento a partir do caso da Operação Urbana do Shopping Oiapoque, iniciativa que buscava remover trabalhadores

ambulantes das ruas do centro da cidade e abrigá-los num espaço comercial fechado. Em troca, os beneficiários da medida, os responsáveis pela construção do *shopping* de comércio popular, fariam determinadas intervenções urbanísticas de melhorias na região. O instrumento negocial, lido na pesquisa como algo inovador e progressista – o Direito Urbanístico na linha de frente da vanguarda administrativa negocial e empresarial –, parecia-me muito mais benéfico aos proponentes, proprietários e empresários, do que vantajoso para cidade e para os trabalhadores ambulantes.

Desde então, passei a questionar, em aprendizado com a luta dos ambulantes, em que medida a precarização de territórios, do trabalho e da vida dos ditos informais teria relações com a economia da informalidade urbana, gerida de forma seletiva pelo planejamento estatal e lustrada pelo argumento da flexibilidade urbanística dos instrumentos negociais – vejam, nossos planos são negociados, são flexíveis, são inclusivos. E, ademais, como a lógica negocial trazida pelos marcos jurídico-urbanísticos contribuía para a gestão mercadorizada da informalidade – qual informal tem valor de troca, qual deve ser criminalizado? Atualmente, a luta dos ambulantes no centro de Belo Horizonte continua viva ante as sanhas da prefeitura em disciplinar esse trabalho e os usos que fazem do espaço, valendo-se, ainda, de instrumentos urbanísticos negociais, como as Operações Urbanas<sup>5</sup>.

Com a mudança para Curitiba, a cidade-modelo, engajei-me em experiências que renovaram as inquietações sobre os lugares da informalidade na produção do espaço, pensando a cidade que habita fora da cartilha. Influenciada pelas discussões sobre pensamento pós-colonial, filosofia da libertação e teoria da dependência, passei a estudar as funções e formas da divisão socioespacial do trabalho nas cidades, para pensar a assim chamada marginalidade urbana, em termos territoriais e sociais. Esse trabalho, muito influenciado pelas obras do geógrafo Milton Santos, resultou na minha monografia de conclusão de curso na UFPR, assentou as bases para minha leitura geografizada das leis urbanísticas e impôs certa vigília permanente às visões celebratórias dos mecanismos negociais do Estatuto<sup>6</sup>.

Recém-formada e atuando como consultora em planejamento urbano para a Ambiens Cooperativa, integrei a equipe que atuaria na construção do plano de regularização fundiária dos municípios impactados pela construção da Cidade Administrativa, sede do governo estadual de Minas Gerais – de Curitiba, pensava também a terra natal. A curta experiência, ademais do aprendizado advindo do trabalho com equipe referência no tema e multidisciplinar, agravou meu estranhamento com as dinâmicas entre direito e espaço. Meu papel era relativamente simples: analisar a legislação dos municípios e apontar diagnósticos iniciais sobre medidas legislativas indicadas para aproximá-los dos

programas de regularização fundiária. Por mais esforço que fizesse, os gargalos não pareciam ser normativos. Não enxergava meu diagnóstico no mapa, não entendia como meu relatório podia ou não condizer com as necessidades concretas da população: buscar a resposta em mais ou menos lei parecia estratégia sem lugar e desconectada da materialidade.

Essa desconfiança alimentou meu deslocamento sobre a importância das normas jurídicas – mais do que ponto de chegada, elas operam como um parâmetro importante para disputar agendas éticas e políticas fundamentais à transformação social. Em um giro programático herdeiro dos compromissos constitucionais da reforma urbana, busquei enfrentar, na pesquisa de mestrado<sup>7</sup>, em que medida a função social da propriedade e da cidade poderiam operar como parâmetros de justiça redistributiva. Defendi, para tanto, a compreensão da política urbana – e de sua funcionalização – nos marcos da ordem econômica e social, entendendo o trabalho coletivo como o valor social a fundamentar as políticas de desenvolvimento e suas funções. E, nesse sentido, a igualdade de posição, na política urbana, deveria ser um valor prioritário à igualdade de oportunidades, na esteira dos princípios e diretrizes estabelecidos nos artigos 1.º e 2.º do Estatuto das Cidades. Na dança das cadeiras, para replicar alusão construída à época, vale antes aplacar as diferenças entre tronos e banquetas do que atentar apenas para a idoneidade das regras do jogo. Pouco adianta que

3 Como discurso normativista, refiro-me às abordagens que tendem a tratar das normas apenas normativamente, ou seja, dando racionalidade interpretativa ao seu conteúdo textual de maneira atrelada a outros textos normativos, excluídas as questões políticas, econômicas, sociais envolvidas tanto na produção quanto na interpretação da própria norma.

4 Parte dessas reflexões aparece no prelúdio da minha tese de doutorado, op. cit., 2018.

5 Sobre o tema, recomendo acompanhar o projeto Dignidade Ambulante, contando um pouco da história da luta dos trabalhadores e de iniciativas para proteção de seus direitos. Disponível em: <https://www.gabinetona.org/dignidadeambulante/nossaproposta.html>

6 V. FRANZONI, Julia Ávila. **Funções e formas da divisão social do trabalho**: economia urbana e os espaços marginais. Monografia (Bacharelado em Direito) - Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009.

7 Essa pesquisa resultou em livro publicado em 2014, Cf. FRANZONI, Julia Ávila. **Política Urbana na Ordem Econômica**. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2014.

a todos sejam garantidas chances equânimes de disputar os espaços, do ponto de vista formal, se muitos ainda se sentarão em banquetas mancas. As reflexões da dissertação, contudo, precisavam sujar-se de terra.

Em fevereiro de 2012, fui admitida no processo seletivo para advogada da Organização de Direitos Humanos Terra de Direitos (TdD). A TdD, lugar de onde nunca saí, ajudou-me a operar uma torção materialista de trabalho e de reflexão – fundamental para pensar o direito e o planejamento urbano. A prática comprometida e situada da Organização foi também um exercício de sair de mim e me reconectar com pessoas, movimentos sociais e casos de luta que me formam, continuamente, como advogada popular. Meu primeiro trabalho, logo na primeira semana, foi contestar a inicial de uma Ação Civil Pública (ACP) impetrada contra catadores de material reciclável que ocupavam um antigo barracão para trabalho e para moradia, por supostamente atentarem contra a saúde pública e a higiene das redondezas.

O caso, conhecido como Sociedade Barracão, é um conflito emblemático e que teve participação de diversos assessores da TdD, militantes e parceiros. A ação de reintegração de posse, conexa à ACP, converteu-se em ação de usucapião especial urbana na primeira instância e foi o primeiro caso ganho dessa medida coletiva no Estado do Paraná. Embora tenha havido vitória no Judiciário há anos, a comunidade ainda batalha para executar a sentença, materializá-la garantindo infraestrutura técnica e social ao terreno e aos moradores. A luta continua a

despeito das vitórias jurídicas e é a força criativa das comunidades, em resistências em rede com parceiros, que tem garantido a vida da Sociedade Barracão. O estatuto jurídico fez-se regra a balizar a decisão judicial, mas o código político-econômico tem negado direito que o próprio Sistema de Justiça já reconheceu aos moradores<sup>8</sup>.

Como advogada destacada, principalmente, para atuar no eixo urbano da TdD, passei a trabalhar detidamente com a rede de lutas de Curitiba e os movimentos e as entidades do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). Essa experiência permitiu-me avançar no enfrentamento de diversas questões locais, como a complexidade das ações de usucapião das Vilas do Sabará, bairro pobre e irregular na zona industrial de Curitiba, formado a partir de grilagem e especulação de terra realizada pela própria empresa de habitação do município, a COHAB (Companhia de Habitação). O caso das Vilas do Sabará diz sobre o processo cruel de urbanização brasileira tendente a criminalizar moradores de espaços informais e invisibilizar a história de espoliação urbana levada a cabo pelo próprio estado e seus parceiros do mercado. A COHAB vendeu terrenos para as famílias pobres que se instalaram no Sabará, com a promessa de que, findo o contrato e o pagamento das parcelas, os moradores contratantes seriam donos de suas casas. Ocorre que os imóveis não eram da Companhia e, após muita mobilização, os milhares de contratos realizados pela COHAB foram anulados em decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no ano de 2010. Novamente, a vitória judicial não repercutiu em regularização fundiária e em reestabelecer o que era devido à população do Sabará, que, mesmo diante da

decisão favorável à usucapião proferida em 2020, ainda briga pela segurança da posse e da propriedade de suas terras na lenta justiça estadual do Paraná<sup>9</sup>.

Esses enfrentamentos locais em Curitiba repercutiam também em outras escalas. O aprendizado cotidiano na lida com conflitos urbanos auxiliou-me no trabalho com temas mais amplos no contexto do FNRU. Em 2012, quando ingressei na coordenação do Fórum, pela TdD, era o momento de incidência da rede na pauta da reforma do Código de Processo Civil (CPC), no Congresso Nacional. Nossa atuação dirigiu-se, notadamente, ao debate sobre o rito das ações possessórias no novo Código, trazendo os marcos constitucionais, fundiários e urbanísticos sobre função social como componentes importantes da transformação legislativa. Como uma das atividades de mobilização na Câmara Legislativa, o Fórum promoveu a campanha em torno da função social da propriedade, “*a cidade não é um negócio, ela é de todos nós*”. Construimos, com diversos parceiros de movimentos sociais e de entidades da sociedade civil, ações para atuar criticamente na reforma da lei processual, pautando, dentre outras coisas: (i) audiência de justificação prévia antes de medidas liminares nas ações possessórias; (ii) consulta preliminar aos órgãos de fiscalização e fazendários sobre o cumprimento da função social da propriedade do imóvel em disputa e (iii) inspeção judicial no local do conflito.

De forma geral, o desconhecimento dos marcos normativos, como o Estatuto da Cidade, e a

ausência de sensibilidade quanto à matéria pelos congressistas eram alarmantes - à exceção de deputados ligados à base parlamentar da reforma urbana e agrária, como Zezéu Ribeiro, Paulo Teixeira e Padre João. A função social da propriedade era tema proibido, quimera, palavreado (constitucional, diga-se de passagem) de gente romanesca. A versão aprovada do novo Código trouxe alguns avanços oriundos dessas e de outras lutas, mas, infelizmente, o tratamento foi aquém de parâmetros já estabelecidos no marco constitucional e internacional sobre segurança da posse. As ocupações novas continuam em situação de ameaça, sujeitas a intervenções violentas – não há previsão de audiência de justificação prévia à medida liminar para ocupações com posse de menos de um ano e dia. Além disso, o cumprimento da função social não aparece como requisito para reintegração na posse. A relação entre direito e espaço, nos limites da propriedade privada, foi ganhando contornos nítidos nas minhas experiências com conflito e produção do espaço urbano.

Outro caso de grande relevância na minha época em Curitiba foi a situação de perigo vivenciada pela Vila Nova Costeira, comunidade lindeira ao Aeroporto Afonso Pena. Tendo em vista as obras para realização dos Megaeventos Esportivos no País, a Copa e as Olimpíadas, havia previsão de ampliação e construção de uma terceira pista de pouso no Afonso Pena. Esse projeto ameaçava os moradores da Nova Costeira, comunidade de mais de 20 anos, de remoção forçada.

Sem segurança da posse, os moradores, com

8 Sobre a história da Comunidade Barracão, ver: <https://terradedireitos.org.br/casos-emblematicos/sociedade-barracao/11508>

9 Sobre a luta do Sabará, ver: <https://terradedireitos.org.br/noticias/terra-de-direitos-na-midia/moradores-do-sabara-em-curitiba-aguardam-por-escrituras-ja-pagas-a-cohab-ha-20-anos/22828> e <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/apos-luta-de-mais-de-uma-decada-justica-reconhece-usucapiao-coletiva-da-comunidade-vila-esperanca-no-sabara/23526>

apoio do Comitê Popular da Copa de Curitiba (COPAC) e suas entidades parceiras, como a TdD, construíram um processo de resistência coletiva e, institucionalmente, apresentaram proposta de Concessão de Uso Espacial para Fins de Moradia (CUEM) ao Município de São José dos Pinhais. A luta da Nova Costeira é exemplo de organização em rede, criatividade e força, em que a luta da comunidade desmascara as ligas entre Estado e mercado no que envolve Megaeventos e Grandes Projetos Urbanos (GPUs).

A participação no COPAC trouxe-me, além dos companheiros de lutas, a ampliação da experiência de enfrentamento público e institucional diante das situações de violação de direitos e da instrumentalização dos mecanismos do Estatuto da Cidade. Realizamos denúncias à Secretaria da Presidência da República, ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), ao Ministério Público Estadual e Federal, diversos “aulões” públicos – nossos “(de)bate-bola” – e eventos de mobilização. A denúncia ao TCE-PR rendeu-nos decisão emblemática para a luta da reforma urbana e para a implementação do Estatuto, afirmando que o potencial construtivo (solo criado), nas linhas da nossa provocação, era “bem-público”. Nossa batalha em denunciar as irregularidades na reforma do estádio Joaquim Américo, cuja engenharia financeira mesclava uso pervertido de instrumento urbanístico, com garantias públicas para contratos privados, ganhou aliados do lado de lá<sup>10</sup>. A principal luta do COPAC, contudo, deu-se nas redes e nas ruas e, surpreendentemente, nas redes-ruas de junho e julho de 2013.

Voltei para Belo Horizonte, após seis anos em Curitiba, no dia 11 de julho daquele ano. Voltava à cidade natal em contexto alucinante de mobilizações e de organização popular. A conjuntura era de uma combinação intensa de agendas, de movimentos sociais, de coletivos e de pessoas fazendo e refazendo as pautas da luta social e do direito à cidade. Esses longos dias de ebulição, conectados com processos de resistência em diversas escalas, nacionais e internacionais, disputaram a máquina da cidade capitalista mediante *performances* e ações destituíntes, como a luta contra o aumento das passagens de ônibus. As ações constituintes experimentavam novas formas de agir, arregimentando outros estatutos como a conformação de redes de apoio e afeto a variados processos de luta urbana, as ocupações de moradia e de espaços públicos. A plataforma política Resiste Izidora, de 2013, articulou-se, também, como fruto dessa efervescência na cidade.

A produção do espaço em Belo Horizonte é luta que se faz combinando cultura, território e direitos. Desde 2009, “insurgências espaciais” como a Praia da Estação aceleraram o processo de constituição de uma rede híbrida de resistência criativa em BH que disputa a produção do espaço com o Estado e o mercado, dando vida a movimentos como Fora Lacerda (2010), o Comitê Popular dos Atingidos pela Copa - COPAC (2011), as manifestações de junho e a conformação da Assembleia Popular Horizontal (2013), os atos de ocupação da Câmara Municipal (2013), a Ocupação Cultural do Viaduto Santa Tereza e a constituição do Espaço Comum Luiz Estrela

(2013/2014), para ficar com alguns. É nesse gradiente que a Operação Urbana Nova BH, que incluía um gigantesco território da cidade, teve seu processo participativo questionado na Justiça, dando ensejo a sua versão 2.0, intitulada Operação Urbana Antônio Carlos/Leste-Oeste (OUC-ACLO). Tivemos oportunidade de acompanhar o processo de reconstrução da gestão democrática atinente à OUC-ACLO e perceber em que medida o acúmulo oriundo das mais distintas preocupações atinentes à cidade (uso de galpões, espaços culturais, demandas de vizinhança, ciclovias, moradores de rua, ocupações de viadutos, direito à moradia, controle de vazios urbanos, dentre outros) foram fundamentais para redirecionar o conteúdo da Operação, alinhando-a às exigências redistributivas do ECid.

Essa rede plural de lutas também era fortalecida pelas agendas da reforma urbana liderada pelos movimentos sociais de moradia, principalmente os associados a ocupações urbanas, construindo pautas transversais na disputa pela cidade e por direitos. A Resiste Izidora mobilizava ações pela resistência das ocupações urbanas, mas também se comprometia com agendas mais diversas, como a mobilidade urbana, a saúde pública, o uso de espaços públicos, a democratização das instituições e a não mercantilização da cidade<sup>11</sup>. Foi em 2015 que se deu minha aproximação mais intensa com o conflito da Izidora, envolta pelos debates de implementação da Mesa de Diálogo Permanente sobre conflitos fundiários, no governo estadual, criada em resposta às

exigências da frente popular contra despejos na cidade. As articulações em torno da efetivação da Mesa e, na sequência, a presença na negociação de conflitos fundiários levados àquele ambiente foram reforçando minha convicção de que os estatutos das cidades ganham vida nos espaços entre o direito & o direito: a negociação e seus intervalos, o processo judicial e suas reviravoltas, o planejamento previsto e as transformações projetadas são os espaços em que os direitos e os diferentes estatutos das cidades acontecem, acionados pela força e pela criatividade de forças insurgentes que lidam, a todo momento, com os revides desenhados pelas alianças entre setores do Estado e do mercado.

O conflito envolvendo as ocupações da Izidora, Rosa Leão, Esperança e Vitória conta parte dessa história em que milhares de famílias vêm construindo a cidade, articulando diversos códigos – jurídicos, culturais, feministas, da negritude, partidários, religiosos – normativos, a contrapelo da sanha privatista, ambientalmente irresponsável e elitista do que podemos chamar, contingencialmente, de Estado-capital<sup>12</sup>. Desde 2013, essas ocupações vivenciam experiência emblemática de cercamento de terra e de ameaça de despossessão dos seus meios de vida perpetrados por um conjunto de ações encabeçadas, sobretudo, por autoridades estatais: reintegrações de posse movidas pelo município e também por grandes famílias proprietárias (antigos fazendeiros) e a controversa Operação Urbana que, inicialmente, propunha construir condomínio de

10 Cf. FRANZONI, Julia Ávila; LUFT, Rosângela Marina (Org.). **Copa do Mundo e Violações de Direitos Humanos em Curitiba**. 1. ed. Curitiba: Terra de Direitos, 2013. v. 1. 71p.

11 V. FRANZONI, Julia Ávila; FARIA, Daniela. **Ação-direta em rede e direito à cidade**: #ResisteIzidora e a potência tecnopolítica das lutas urbanas. In: Urbanismo em Comum, 2017, Salvador. Anais do evento Urbanismo em Comum, 2017.

12 V. FRANZONI, J. A., ALVES, N., FARIA, D. As bruxas da Izidora. In: CANETTIERI, Thiago; PAOLINELLI, Marina Sanders; CAMPOS, Clarissa; VELLOSO, Rita. (Org.). **Não são só quatro paredes e um teto**: uma década de luta nas ocupações urbanas na Região Metropolitana de Belo Horizonte. 1ed. Belo Horizonte: Escola de Arquitetura da UFMG, 2020, v. 1, p. 263-300.

luxo na região e foi transformada para albergar milhares de unidades do Programa Minha Casa Minha Vida, no lugar das casas construídas pelos moradores. Todas essas medidas buscavam remover as ocupações para atender, também, a interesses bilionários vinculados a grandes projetos urbanos no território e no seu entorno.<sup>13</sup>

Essa história tem sido exemplo de luta e resistência organizada e em rede que tem influenciado em suas táticas e inovado política e juridicamente na ordem institucional, com repercussões em escalas nacionais e internacionais. Na experiência de anos como advogada popular integrante da rede Resiste Izidora e como pesquisadora levantando dados e organizando informações sobre o conflito, aprendi que a luta ensina também por suas contradições. A mobilização do repertório normativo da política urbana e do Estatuto da Cidade garantiram que conseguíssemos deslocar o centro de gravidade da narrativa hegemônica do conflito do tema da posse/propriedade para a discussão sobre o projeto de cidade levado a cabo pela Operação Urbana do Isidoro (OUI). As denúncias que fizemos do instrumento urbanístico negocial permitiram politizar as questões envolvendo milhares de famílias empobrecidas chamando a atenção para a importância de discutir o planejamento, o direito à cidade, a urbanização do vetor norte, os critérios de uso e ocupação desse território para além do aprisionamento da narrativa proprietária, que criminaliza as ocupações. Por outro lado, o esvaziamento da criticada estratégia de planejamento para a Izidora, atrelada ao OUI e ao MCMV, não foi garantia de regularização fundiária e urbanística

para as ocupações – a despeito da desativação da Operação e das vitórias judiciais, cuja importância se deve à força e à criatividade da advocacia popular, a insegurança das famílias ainda permanece, em outras circunstâncias políticas, jurídicas e sociais.

Combinar pesquisa teórica à advocacia popular é tarefa difícil que venho construindo junto a tantos amigos e companheiros, alguns com os quais tenho a alegria de formar o Labá – Direito, Espaço & Política –, Giovanna Milano, Leandro Gosdorf e Thiago Hoshino. Desde 2018, quando ingressei na FND-UFRJ como professora, vimos construindo projetos de pesquisa e extensão para trabalhar as relações entre direito e produção do espaço e desenvolver o terreno da geografia jurídica crítica. A universidade pública é um espaço em disputa, mas dizer isto é contar pouco. As forças e as práticas que tendem a reiterar seu lugar elitista convivem, sobretudo nos últimos quatro anos, com discursos anti-intelectualistas e conservadores. O golpe de Estado em 2016 se atualiza e se aprofunda no acompanhar dos incessantes retrocessos sociais e na forma aniquiladora de pessoas e modos de vida que a máquina golpista põe em marcha. Essas medidas, que ao falarem austeridade entoam mais concentração de riqueza e benefícios, afetaram duramente a política urbana, destruindo diversos programas sociais, reconduzindo a gramática da regularização fundiária para a lógica massiva da titulação e ampliando o déficit habitacional no País. É impossível não enxergar o problema da moradia como algo que explode dentro das cidades brasileiras e como um dos elementos centrais para entender a criminosa gestão da pandemia de Covid-19 no País.

Atualmente, a partir do projeto Cartografias Jurídicas, o Labá integra a Campanha Despejo Zero, nacional e localmente. Milhares de famílias já foram despejadas no contexto da pandemia e milhares de outras estão ameaçadas de remoção forçada. Atuamos na defesa de situações concretas de violação de direitos, mas a Campanha também se articula apoiando projetos de lei estaduais e no Congresso contra os despejos e a ação no controle concentrado no STF, questionando a constitucionalidade de remoções enquanto vigentes a pandemia e o Plano Nacional de Imunização. A pauta máxima da reforma urbana, politizando a efetivação de direitos para construção de cidades justas, ambientalmente equilibradas e diversas, como se lê no Estatuto, se vê reduzida, por forças neoliberais conservadoras e autoritárias presentes no governo e no Sistema de Justiça, à agenda mínima da garantia da casa, como proteção da vida e da saúde pública. Nossos desafios atuais reivindicam a complexificação do debate sobre nosso marco jurídico-urbanístico não só em termos de sua não efetivação, efetividade seletiva, descumprimento ou destruição. Precisamos também, aprendendo com as lutas, trazer o universal descrito na linguagem normativa de volta a partir da experiência concreta de demandas por vidas possíveis e melhores: pensar e fazer construções políticas das normas e das decisões jurídicas.

As memórias dessas histórias, em meio às nossas emergências, trazem alguns desafios e aprendizados para pensar os estatutos das nossas cidades. Gostaria de pensar em três: 1. Não há direito anterior às situações para se ir atrás dele – o direito não é algo externo às experiências, mas é ele mesmo uma prática composta por elementos simbólicos e discursivos,

como as normas, e elementos materiais, como os corpos e o território. Se o direito não está fora, pensá-lo junto à produção do espaço nos convida a problematizar os diversos códigos, estatutos, relações acionadas nos conflitos jurídicos que trabalhamos; politizar as normas como compromisso consciente de colocá-las em perspectiva aos contextos, agentes e práticas que as acionam. 2. O Estado que planeja não é um ente separado dos territórios e da sociedade, o Estado é antes uma rede de relações, personagens e instituições que se atualizam nas histórias. A informalidade não é um problema de falta de Estado e não será resolvida, necessariamente, com mais planejamento. Por vezes, ela é produto do planejamento. Ademais, o Estado não é nosso inimigo, um ente em conspiração total com o mercado. As miríades de relações, de instituições, de práticas, de agentes que formam o Estado têm que ser compreendidas nas suas redes de poder e condições econômicas, por exemplo, para serem ativadas ou desativadas nos conflitos que trabalhamos. 3. Partir das situações e partir dos conflitos é escolha ético-política que coloca a perspectiva dos corpos e de suas relações como linha de entrada na rede que emaranha normas, interesses, discursos da posição comprometida com os grupos subalternizados. Pensar e agir por meio dessa perspectiva situada e espacializada não nos promete nenhuma garantia de transformação social, mas nos direciona para caminhos em que as chances de vitórias por justiça aumentam: alterar as posições dos corpos no conflito, reposicionando-os, altera também o próprio registro em que os conflitos são narrados, percebidos e resolvidos. Não tem estatuto jurídico sem estatuto político, não tem direito fora da produção do espaço.

13 V. FRANZONI, op. cit., 2018.

## A ESPERANÇA É SEMPRE A ÚLTIMA QUE MORRE

Profissionalmente falando, acabei sendo mais do grupo do Estatuto da Metrópole<sup>1</sup> do que da turma do Estatuto da Cidade. Entretanto, a partir do convite realizado pelo Edésio Fernandes para este texto, revisitei os últimos 20 anos de tudo que fiz para pensar em qual foi o impacto dessa internacionalmente conhecida legislação urbanística não somente na minha vida profissional, mas também na vida de todos nós que trabalhamos com os temas relacionados ao desenvolvimento urbano.

Confesso que não tenho lembranças dos debates do Projeto de Lei nem do momento da aprovação, já que sou da geração de profissionais formados nos anos 1990 diretamente beneficiada pela Luta pela Reforma Urbana das décadas anteriores<sup>2</sup>. Além disso, era meu início de carreira, eu estava estudando fora, porém existe para mim um ponto de inflexão nisso tudo, que foi a criação do Ministério das Cidades (2003-2019) e todas as ações da Campanha Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos (2005-2006)<sup>3</sup>. De repente, de norte a sul do Brasil só se falava em Plano Diretor (PD). E não era simplesmente uma coisa de

<sup>1</sup> Lei Federal nº 13.089/2015 que regulamenta os temas relacionados à questão metropolitana no Brasil.

<sup>2</sup> Um dos marcos do início da Luta pela Reforma Urbana foi o documento publicado na *Revista Arquitetura* em seu número de 15 de setembro de 1963 com os resultados do Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, realizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) com o apoio do Governo Federal, em 1963, no Hotel Quitandinha, na cidade de Petrópolis (RJ), e na sede do IAB na cidade de São Paulo.

<sup>3</sup> Além de ações de capacitação de gestores públicos e profissionais liberais, a Campanha disponibilizava materiais didáticos e recursos para que todos os municípios com mais de 20 mil habitantes elaborassem seus Planos Diretores no prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade.



CID BLANCO JR.

Arquiteto e urbanista pela Universidade de São Paulo (1998, Brasil), Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo (2006, Brasil) e Doutorando em Urbanismo pela Faculdade de Arquitectura da Universidade de Lisboa (Portugal). Especialista em planejamento e gestão de programas para reduzir a pobreza urbana pelo Institute for Housing and Urban Development Studies (2001, Holanda) e em desenho e desenvolvimento da habitação pelo Departamento de Arquitetura e Ambiente Construído da Faculdade de Engenharia de Lund (2009, Suécia). Trabalhou por 16 anos na administração pública com políticas de desenvolvimento urbano, habitação, planejamento estratégico, inclusão social, participação cidadã, comunicação e cultura, nos níveis local e nacional. Como consultor, tem trabalhado para instituições governamentais nacionais e internacionais, incluindo agências das Nações Unidas e bancos de fomento. Atualmente trabalha como consultor sênior em planejamento urbano sustentável, gestão e governança pública em diferentes projetos e coordena o Observatório Metropolitano ODS (METRODS).

falar. Todo mundo queria mesmo era fazer, era experimentar, era aplicar todos os instrumentos que o Estatuto da Cidade trazia. Essa vontade não era só do lado dos profissionais, era também dos governos locais que haviam entendido que o PD poderia ser uma alternativa (para o bem e para o mal) para solucionar alguns dos seus problemas.

Eu me lembro bem de um auditório em Campinas (SP), lotado de profissionais sendo capacitados sobre como elaborar Planos Diretores a partir dos preceitos do Estatuto. Fui para Campinas porque não consegui vaga em São Paulo... tamanha a procura pelo processo de capacitação realizado pelo Ministério das Cidades. Outro dia mesmo, achei meu certificado. De repente, tinha mais

urbanista do que arquiteto por todos os lados. E foi com essa capacitação que a saga dos PDs no Brasil começou! Profissionais e técnicos munidos de conhecimento (e muita vontade) e prefeituras com recursos (do Governo Federal) prontas para elaborar o que elas esperavam que fosse melhorar (de alguma maneira) suas cidades.

A pergunta do milhão foi e sempre será: o que realmente esses planos todos fizeram pelos municípios com mais de 20 mil habitantes que elaboraram seus PDs na primeira década dos anos 2000?

É nesse momento que o meu “para o bem e para o mal” escrito anteriormente se justifica. Tenho um lado (mal-humorado) que tem uma vontade



gigante de responder à pergunta acima com uma única palavra: NADA. O que realmente mudou ou os ganhos obtidos, quais foram os resultados desses Planos Diretores na melhoria da qualidade de vida das populações das cidades, etc. ... tão difícil dizer. Só me vem à cabeça as várias histórias de corta e cola de PD, em que você encontra o nome de um município no meio do PD de outro. É claro que tudo isso também naquela ‘vibe’ de que tudo que brasileiro faz não presta e que, portanto, temos que nos autossabotar!

Por conta disso, tem também o meu lado esperançoso (ativista) que acredita que, apesar de tudo, entre mortos e feridos, esse processo alçou o Plano Diretor ao posto de “o instrumento” da política urbana brasileira e mudou a maneira como não somente políticos, mas também a população comum, passaram a enxergar e compreender para que serve um Plano Diretor. Tenho lá minhas dúvidas se ter colocado o PD no pedestal como a solução de todos os problemas foi algo bom, afinal de contas, a própria Constituição diz que ele “é o instrumento *básico* da política de desenvolvimento e expansão urbana”<sup>4</sup>, não o principal e nem o único. Hoje tenho claro que, se não houver a integração dos Planos Diretores com outros processos de planejamento setoriais de políticas públicas urbanas, não há como alcançar muitos dos resultados esperados desde a aprovação do Estatuto. Isso, porém, não quer

dizer também que não houve avanços nos últimos 20 anos.

Acredito que saímos daquela lógica de que o PD é quase um plano de governo cheio de mapas coloridos apontando onde será construída a próxima creche da prefeitura e passamos para a discussão sobre o perímetro urbano, quais serão as zonas especiais de interesse social (ZEIS) em terrenos vazios e os debates dos famosos coeficiente de aproveitamento e potencial construtivo... Sem contar que todo mundo aprendeu a importância do debate do uso e ocupação do solo, bem como o “porquê só tem casa no meu bairro e não tem comércio”, por meio das audiências públicas do zoneamento. Sim, audiências públicas, processo participativo, debate público sobre o futuro de nossas cidades!

É claro que estou generalizando a conversa, mas é incontestável o fato de que a aprovação do Estatuto da Cidade mudou o *modus operandi* da elaboração das políticas urbanas ao exigir processos participativos. O que antes só acontecia em governo progressista que fazia orçamento participativo e trabalhava na lógica dos conselhos públicos setoriais virou lei e, graças à eterna pressão dos movimentos sociais (que nunca desistiram!), aconteceram cenas históricas de manifestantes acampados na frente da Câmara de Vereadores de São Paulo exigindo a aprovação, sem alterações, do Projeto de Lei do PD<sup>5</sup>. Assim como o movimento

recente, em alguns lugares do Brasil, como São Paulo<sup>6</sup>, exigindo que o debate da revisão dos Planos não aconteça no meio da pandemia de Covid-19.

Por outro lado, já que estamos falando de atualidades, nos últimos anos vimos essa empolgação toda com os Planos Diretores perder força. Não sei se pura e simplesmente porque a situação econômica, política e institucional do País tem sido uma verdadeira montanha russa nos últimos cinco anos, ou porque os debates sobre os temas urbanos perderam fôlego na agenda nacional. A ausência de uma orientação do Governo Federal mais contundente, com recursos e capacitação das novas gerações sobre a necessidade de atualizar esses Planos Diretores não aconteceu. Nem mesmo a aprovação do Estatuto da Metrópole, em 2015, que indica a necessidade de integração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado com os PDs, esquentou os debates sobre a política urbana e o que presenciamos foi que, pouco a pouco, as questões urbanísticas sumiram das pautas federais. A atual elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano vem acontecendo a reboque da aniquilação dos recursos de programas ligados à política urbana e que foram característicos das gestões anteriores. Nem mesmo o Minha Casa Minha Vida sobreviveu.

Essa questão do abandono da causa urbana, porém, não é unilateral. Não podemos deixar aqui também de mencionar uma eventual “preguiça” dos prefeitos em realizar um processo

participativo amplo, com pressão de todos os lados, incluindo adversários e apoiadores políticos, o que me passa a impressão de que muitos optaram por ‘deixar quieto’ e ‘passaram a bola’ para o próximo gestor a ser eleito. O eterno conflito da revisão da planta genérica de valores e dos índices construtivos atormenta aqueles políticos com ganas de reeleição e que empurram com a barriga a questão dos Planos Diretores e temas correlatos. E isso tudo acontece mesmo eles sabendo que esses processos podem ajudar no financiamento de políticas públicas e na melhoria da arrecadação municipal! E apesar de estudiosos e especialistas também saberem – dizem –, a gente nunca vê ninguém perguntar nos debates eleitorais quais propostas os candidatos possuem para a revisão do Plano Diretor vigente. É um ciclo vicioso que se arrasta há anos, mas que aquele lado meu esperançoso ainda pensa que isso pode mudar!

Pior de tudo também é o ‘corta e cola’ da lista dos instrumentos urbanísticos capazes de ajudar nesse processo e que ficam de enfeite, perdidos no meio da lei de aprovação dos Planos Diretores. Infelizmente, quase todo mundo previu os instrumentos, porém regulamentar que é bom... E mesmo quem regulamentou, usar que é bom... nada! Ainda são poucos os exemplos de operações urbanas consorciadas bem-sucedidas ou de prefeituras que, por meio de IPTU<sup>7</sup> progressivo, conseguiram alavancar recursos para realizar melhorias para a população. Falo poucos exemplos, pois, afinal de contas, pelas

4 § 1.º do Artigo 182 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. O mesmo texto se repete no § 1.º do Artigo 40 do Estatuto da Cidade. (grifo do autor)

5 Em junho de 2014, liderados pelo Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto (MTST), vários militantes acamparam por uma semana na frente da Câmara Municipal de São Paulo para exigir a aprovação do PD, especialmente para garantir as questões referentes às ZEIS, destinadas à construção de habitação de interesse social ou à urbanização de favelas existentes.

6 A Frente São Paulo Pela Vida, que reúne mais de 370 instituições da sociedade civil do Município de São Paulo, foi lançada em maio de 2021 como um movimento pelo adiamento da revisão do Plano Diretor.

7 Imposto Predial e Territorial Urbano.

estimativas do IBGE<sup>8</sup> para 2020, temos 1.788 municípios com mais de 20 mil habitantes (32% do total), ou seja, não é pouca coisa.

Agora o mais triste mesmo de tudo isso é presenciar o processo exaustivo de tentativas de destruição de Planos Diretores exitosos durante o processo de sua revisão. Tenho constantemente questionado gestores que estão começando (ou dizendo que começarão) seus processos de revisão do PD com uma perguntinha básica: o Plano que será revisado passou por algum processo de monitoramento de sua implementação e de avaliação de seus resultados? Não preciso nem dizer o silêncio sepulcral que tenho como resposta, já que monitorar e avaliar políticas públicas parecem pecado mortal para um político neste País. Como podemos nos propor a fazer um processo de revisão se não avaliamos o que está sendo revisto? Qual tem sido a solução aplicada? Simplesmente fazemos outro!

Em tempos de *big data* e de várias possibilidades tecnológicas de acompanhar a implementação das políticas públicas, ainda não termos estabelecido o costume de monitorar e avaliar as políticas públicas é vergonhoso. Poder ter a possibilidade de visitar o que foi proposto, rever estratégias e, a partir disto, redirecionar para projetos e ações para o bem comum é imprescindível. Isso sem contar, como já falei (e acho que ainda vou falar outras vezes), sobre a integração com planos setoriais que foram elaborados no meio do caminho e que,

obviamente, também devem ter considerado o PD vigente.

Acho que já passou da hora de mudarmos esse processo. Não só esse, mas também chegou a hora de tornarmos os Planos Diretores instrumentos da política urbana mais estratégicos e proativos, integrados com as políticas e os planos setoriais urbanos, com análise de cenários e conjunturas, proposição de estratégias de implementação e, principalmente, com instrumentos de monitoramento e avaliação efetivos, não indicadores de enfeite copiados de alguma agenda internacional da moda. Entender o Plano Diretor como um, não como o único, instrumento da legislação urbana capaz de reduzir as desigualdades socioterritoriais também é extremamente importante, conforme mencionado anteriormente.

Nesses 20 anos, ganhamos conhecimento e maturidade no debate sobre o futuro de nossas cidades. Além disso, os resultados alcançados, ainda que não na escala desejada, por vários PDs elaborados Brasil afora, foram visíveis ao garantir, especialmente, direitos às populações mais desfavorecidas, possibilitando o acesso à terra urbanizada e a posse. Acho, porém, que o mais importante de tudo foi o processo de conscientização coletiva, de aprendizado e até mesmo, pode-se dizer, de empoderamento que esse processo como um todo trouxe.

Viramos referência no mundo e, ainda que não tenhamos alcançado os resultados desejados, criamos uma ferramenta importante para,

caso desejado por políticos, garantir acesso e melhoria da qualidade de vida em nossas cidades. Sim, meu lado “a esperança é sempre a última que morre” é bem mais forte que o mal-humorado e continuo acreditando que, no futuro próximo, teremos gestores públicos eleitos democraticamente que terão como bandeira a coesão social de seus cidadãos e que usarão não somente os PDs, mas diversos instrumentos jurídicos urbanísticos para garantir a tão desejada reforma urbana.

<sup>8</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

## ESTATUTO DA CIDADE: DESAFIOS PARA OS PRÓXIMOS 20 ANOS

Em um país com forte matriz de *civil law*, como é o Brasil, a edição de diplomas como a Lei n.º 10.257/2001 tem importância nodal para o desenvolvimento de institutos com capacidade real de efetivação dos ditames positivados na Constituição Federal de 1988. Passados 20 anos de sua promulgação, é importante avaliar avanços e desafios que lei desta envergadura apresenta: ser um Estatuto das Cidades – concertando a cidade formal e a cidade informal.

Não se ignora que, tradicionalmente, a mencionada lei foi planejada para albergar ditames da cidade formal. Contudo há que se fazer uma interpretação teleológica para não afastar sua aplicação para a cidade informal, principalmente, em matéria de densidade normativa dos princípios positivados.

Fixada tal premissa, pode-se concluir, ainda que de modo generalista, que a edição de diploma legislativo, *per se*, não é suficiente para permitir a mudança social pretendida. É fundamental se atentar à análise da prática jurisprudencial, bem como à análise da regulamentação que o Poder Executivo edita. Aliada à análise, é imperioso atentar para as dificuldades que os municípios enfrentam para operacionalizá-lo.

Questão pujante diz respeito ao fomento do planejamento dos entes federativos, através da elaboração de planos. De forma simplista, pode-se resumir o cenário em dois problemas basilares: (i) municípios copiam planos de outros sem atentar para as necessidades locais próprias; (ii) municípios não



MARCO AURÉLIO BEZERRA DE MELO

Desembargador do TJRJ. Professor Titular de Direito Civil do IBMEC. Doutor em Direito.

THAÍS MARÇAL

Advogada. Coordenadora Acadêmica da ESA OABRJ. Mestre em Direito.

conseguem atender às exigências legais para aprovação de seus planos municipais atendendo ao mínimo da legislação federal.

Em ambos os casos, muito se reputa à ausência de quadro de pessoal efetivo que consiga fazer frente às necessidades. Diante disso, é fundamental colocar em prática o federalismo de cooperação.

De nada adianta cobrar metas, sem disponibilizar os meios para que os objetivos sejam atingidos. Por óbvio, que tal assertiva não pode levar a concluir em uma manutenção de um estado de dependência eterno. Contudo, de modo a permitir a emancipação efetiva dos municípios em relação aos estados e à União, é fundamental o fomento das “capacidades institucionais” em relação àqueles que já são titulares da maior estruturação para o desenvolvimento de projetos.

Percebe-se que simplesmente fomentar a elaboração de planos, bem como condicionar o acesso de fundos à sua existência não alcançaram os objetivos previstos no Estatuto da Cidade.

A celebração de parcerias (por exemplo: convênios) para permitir o apoio para elaboração de planos é prática recomendada para atingir os desideratos do Estatuto da Cidade.

Um exemplo bem-sucedido a esse respeito são os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB). Diversos municípios integrantes do Estado do Rio de Janeiro tiveram seus planos elaborados com o apoio do estado.

No momento atual, a meta de universalização de saneamento ambiental no Brasil data o ano de 2033. É importante que estados e União, através do diálogo com os municípios, consigam promover estudos para verificar qual modelagem melhor se adapta ao local.

Frise-se: cooperação dialogada. É preciso transmutar a lógica do Direito Administrativo autocrático e refratário, a fim de pautar um atuar da Administração Pública dialogado, com busca pela efetivação do consenso.

A curva de aprendizado compartilhada entre os entes é hábil a gerar ganhos de eficiência pública, permitindo a geração de consensos informados.

A atuação cooperada entre os entes da federação é cânone condutor do desenvolvimento, bem como do atingimento da meta de universalização de direitos positivados como diretrizes e objetivos pelo Estatuto da Cidade.

Ultrapassar a lógica imperativa do “tem que” para “temos que” entre os entes federados é um dos grandes desafios para os próximos 20 anos do Estatuto da Cidade. Que os primeiros 20 anos de aprendizado tenham servido para se evoluir como sociedade justa e igualitária, bem como pautar a efetivação da prática emancipatória efetiva dos cidadãos e dos entes federados.



## ESTATUTO DA CIDADE: LIMITES E AVANÇOS

Fiquei muito feliz com o convite do Edésio Fernandes para redigir algumas notas sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade. Parto de reflexões iniciadas com a minha tese, defendida em 2007, e aprofundadas com pesquisas posteriores, assim como com experiências pessoais em projetos de regularização fundiária em cidades da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

O Estatuto da Cidade representou a consolidação de uma nova ordem jurídico-política, que se relaciona com os avanços e limites das lutas pela reforma urbana no País. De certa forma, essa lei sintetiza um projeto político, com seus ganhos e perdas. Se os esforços por mudanças no escopo da política urbana datam ao menos desde os anos 1960, como demonstra o Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963, a ditadura civil-militar silenciou tal debate, que só foi retomado no contexto da democratização. A Lei n.º 6.766, de 1979, já sinalizava a importância de maior controle urbanístico sobre a produção do espaço urbano, assim como indicava um primeiro diálogo com as realidades fáticas de nossas cidades. Era preciso pensar um novo quadro jurídico para a realidade brasileira e não projetar nas leis um modelo utópico, longe do cenário brasileiro. Nesse contexto, algumas prefeituras começaram a implementar iniciativas mais progressistas, mesmo com os limites impostos pela ordem jurídica em vigor.

A Constituição de 1988 significou um marco ao implementar um capítulo sobre a política urbana. Como é de praxe, tal capítulo necessitava de uma lei infraconstitucional que o regulamentasse. Após a implementação de

diferentes projetos para regulamentar o capítulo constitucional da política urbana, ele foi finalmente promulgado no dia 10 de julho de 2001 sob o n.º 10.257. Ao mesmo tempo que se impuseram ações que visavam à retração da atuação do Estado e ao enxugamento dos gastos nas áreas destinadas à garantia dos direitos sociais no decorrer dos anos 1990, o Estatuto da Cidade retomou um projeto que reiterava a centralidade da função social da propriedade urbana e da cidade, bem como do acesso à moradia adequada e aos bens usufruídos coletivamente, dentro dos ideais da Reforma Urbana. O Estatuto da Cidade foi aprovado com um atraso de dez anos e destoava do projeto político de cunho neoliberal que vinha sendo difundido pelos órgãos internacionais e pelo governo brasileiro após a constituição de 1988.

Tal projeto progressista encontrou inicialmente amparo com a chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores e a criação do Ministério das



RAFAEL SOARES GONÇALVES

Advogado e historiador. Doutor em História pela Universidade de Paris VII. Pós-doutor em Antropologia pela EHESS. Pesquisador de produtividade do CNPq e Cientista do Nosso Estado pela FAPERJ. Professor associado do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio e coordenador do Laboratório de Estudos Urbanos e Socioambientais (LEUS).

Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, em 2013. Pela primeira vez na trajetória da reforma urbana, vários atores passaram a integrar diretamente os espaços institucionais das políticas urbanas. Os primeiros anos do Ministério das Cidades foram escassos de recursos, mas ricos em iniciativas e experiências em vista da construção de políticas urbanas mais incluídas. No entanto, como de costume na política brasileira, esse ministério foi rifado como moeda de troca para recompor as bases de aliados no Congresso Nacional. Ele perdeu paulatinamente a vocação de agente de formulação de políticas públicas e acabou parcialmente submetido aos interesses das grandes empresas de construção civil do País (GONÇALVES, 2019).

A nova lei homologou os princípios da função social da propriedade e da cidade, dando forte centralidade aos planos diretores, regulamentou e criou instrumentos jurídicos, assim como

impôs procedimentos político-jurídicos com vistas a assegurar uma gestão democrática das cidades. O Estatuto da Cidade abriu importantes perspectivas no que se refere ao controle social sobre o processo de planejamento urbano e se tornou um cartão de visita internacional sobre o modo brasileiro de lidar com suas questões urbanas. Tendo morado muito tempo fora, sempre era indagado por essa lei, que acabou se tornando uma espécie de modelo progressista para tratar as cidades ao redor do mundo.

Depois de 20 anos de sua promulgação, é importante fazer algumas breves reflexões sobre seus impactos políticos. Sublinhamos, em primeiro lugar que, assim como o capítulo constitucional da política urbana, o Estatuto da Cidade não era autoaplicável e precisava ser regulamentado por legislação municipal. Trata-se de um mecanismo legislativo muito utilizado no Brasil, que permite afastar as pressões políticas do momento de promulgação da lei. Através desse artifício, atende-se às diferentes reivindicações em prol da aprovação de uma lei que preveja alguns princípios socialmente reivindicados, mas que não são aplicáveis por falta de uma norma (lei, decreto ou uma mera portaria...) que os regule. Como o procedimento de regulamentação depende da relação de força dos diversos atores sociais, a norma regulamentadora pode levar anos para ser aprovada, ou até mesmo nunca ser aprovada. Consolida-se uma legislação por certo progressista, mas que acaba sendo muitas vezes apenas um enunciado de belos princípios, que se traduzem somente por uma boa intenção. Segundo Rosenn (1998), esse formalismo é adotado como estratégia consciente, visando a evitar mudanças sociais. É mais fácil

evitar a implementação de uma lei do que sua promulgação (GONÇALVES, 2013).

Assim, era difícil implementar certos instrumentos jurídicos por não estarem previstos na legislação municipal. Em alguns projetos de regularização fundiária de que participamos, tivemos dificuldades de usar certos instrumentos por não estarem deliberadamente previstos em legislação local. É notório, ainda, que as medidas mais progressistas do Estatuto da Cidade de controle do uso do solo e da imposição da função social da propriedade, como o IPTU progressivo no tempo, foram raramente aplicadas diante da falta de interesse dos poderes municipais em abordar o tema.

Apesar das inovações do nosso sistema federativo, o municipalismo brasileiro suscita questionamentos. As competências das políticas urbanas são, em grande parte, da prefeitura e, mesmo se outras esferas de poder também participam da planificação do território, a municipalidade exerce um papel central nesse processo. Algumas capitais e grandes cidades do País possuem recursos financeiros e pessoal capacitado para colocar em prática, de forma permanente, as políticas públicas. No entanto essa não é a realidade da maioria dos 5.570 municípios do País. Apesar de experiências inovadoras em algumas cidades ao longo dos anos 1990, os planos diretores, por exemplo, perderam gradualmente os seus aspectos inovadores e progressistas. Em que pese o excelente trabalho realizado pelo Ministério das Cidades na capacitação dos municípios, a realidade técnica em muitos lugares ainda é extremamente precária, dificultando que o Estatuto da Cidade fosse plenamente aplicado.

Da mesma forma, o contexto político de aprovação do Estatuto da Cidade era bem distinto em termos de mobilização política se comparado ao período da assembleia constituinte. O “planejamento estratégico” se impôs nos anos 1990 e se manifestou, como abordam Goulart *et al.* (2016), como um planejamento de resultados, em que os gestores públicos passam a assumir o papel de empreendedores. Apesar das garantias de participação social consagradas no Estatuto da Cidade, muitas iniciativas de revisões dos planos diretores se desenharam como processos burocráticos e amplamente conduzidos por certos grupos de interesses. As formas de participação muitas vezes se restringiram a um caráter consultivo e informativo. Algumas cidades, como o Rio de Janeiro, chegaram a produzir planos estratégicos concomitantemente aos planos diretores, esvaziando politicamente o modelo constitucional. Em muitos casos, as diretrizes das políticas públicas municipais pareciam se guiar de fato pelos vagos princípios dos planos estratégicos, documento sem valor legal, elaborado nos gabinetes municipais justamente em contraponto aos planos diretores.

Um segundo aspecto a ser sublinhado é que, apesar de algumas inovações na lei, a propriedade privada continuou sendo o aspecto central da política de habitação. São raras, no Brasil, por exemplo, experiências de políticas de habitação social através de locação social, como acontece na França desde o início do século passado (STÉBÉ, 2016). As experiências de cooperativas no Brasil tampouco questionam a propriedade privada, como se constituiu, por exemplo, através das propriedades coletivas estruturadas pela política de cooperativas habitacionais no Uruguai (VALADARES, 2018). O fundiário continua sendo

o nó da questão urbana no Brasil e, mesmo no seio de movimentos sociais, persiste certa confusão entre direito à propriedade e direito à moradia (GONÇALVES, 2019).

Ressaltamos, ainda, um terceiro aspecto sobre certos instrumentos urbanísticos evocados pelo Estatuto da Cidade, como a outorga onerosa do direito de construir ou as operações urbanas consorciadas. Como constata Pedro Fiori Arantes (2013), o programa democrático popular do capítulo constitucional da reforma urbana não se concretizou e, ao contrário, se transformou em uma espécie de contrarreforma. A gestão empresarial da cidade, as concessões de serviços públicos e a dificuldade da participação popular aos grandes projetos urbanos demonstraram que os princípios da reforma urbana, consolidados no Estatuto da Cidade, foram postos em questão e que o conceito de direito à cidade se tornou um argumento retórico. O aspecto social da reforma urbana foi substituído por iniciativas voltadas para os interesses do mercado e por uma gestão pontual e fragmentada da questão urbana. Experiências como a Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, em São Paulo, ou o Porto Maravilha, no Rio de Janeiro, foram implementadas à luz do Estatuto da Cidade, mas com objetivos bem distintos dos ideários da reforma urbana.

Mesmo que lógicas mercadológicas e de empresariamento urbano, como mencionamos anteriormente, tenham se apropriado parcialmente da lei, as mudanças pelas quais passam o País desde o golpe de 2016 repercutiram rapidamente no esforço de alterações da ordem jurídica urbana, consolidada pelo Estatuto da Cidade. A Lei Federal n.º 13.465/2017 simplificou

os processos de regularização fundiária, dentro de uma perspectiva extremamente mercadológica. Mais do que assegurar o direito à cidade aos beneficiados pela regularização fundiária, o foco principal da legislação atual é integrar o fundiário ao mercado formal. O desmonte da ordem jurídica se mantém no contexto político atual, dominado pela extrema direita, conforme se manifesta pela proposta da PEC n.º 80/2019, de iniciativa do Senador Flávio Bolsonaro.

Como afirma Edésio Fernandes (2010, p. 68), “boas” leis, como o Estatuto da Cidade, por si só não mudam a realidade; já as “más” leis podem colocar obstáculos intransponíveis para a ação da sociedade e das administrações públicas comprometidas com a promoção de reformas significativas. Apesar dos percalços da aplicação do Estatuto da Cidade, ele consolidou os princípios do Direito à Cidade e da gestão democrática como elementos basilares das políticas públicas e do ordenamento territorial. É preciso consolidar um pacto sociopolítico que dê suporte à efetivação de medidas ainda mais progressistas do que aquelas previstas pelo Estatuto da Cidade.

## REFERÊNCIAS

- ARANTES, Pedro Fiori. Da (Anti)Reforma Urbana brasileira a um novo ciclo de lutas nas cidades. **Carta Maior**, 2013. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Cidades/Da-Anti-Reforma-Urbana-brasileira-a-um-novo-ciclo-de-lutas-nas-cidades-/38/29523>. Acesso em: nov. 2018.
- CARVALHO, Sonia Nahas de. Estatuto da cidade. Aspectos políticos e técnicos do plano diretor. **São Paulo em Perspectiva**, n.15, 2001, p.130-135.
- FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia. **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010, p.55-70.
- GONÇALVES, Rafael Soares. **Favelas do Rio de Janeiro**. História e Direito. Rio de Janeiro: Editoras Pallas e PUC-Rio, 2013.
- GONÇALVES, Rafael Soares. Reflexões preliminares sobre a reforma urbana e o direito à cidade. In: SOUZA JUNIOR, José Geraldo de et al. **Introdução crítica ao direito urbanístico** (O direito achado na rua n.º 9). Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019, p. 187-194.
- GOULART, Jefferson; TERCI, Eliana Tadeu; OTERO, Estevam Vanale. Planos diretores e participação política: políticas públicas de planejamento entre o empresariamento e o estatuto da cidade. **Revista Administrativa Pública**, n.50, 2016, p.455-476.
- ROSENN, Keith S. **O jeito na cultura jurídica brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.
- STEBE, Jean-Marc. **Le logement social en France**. Paris: PUF, 2016.
- VALADARES, Raquel Gomes. Breve análise da participação de cooperativas nas políticas públicas habitacionais no Brasil e no Uruguai. **Revista eletrônica Direito e Sociedade**, v.6, n.2, 2018. p.187-202.



## O ESTATUTO DA CIDADE E A QUESTÃO AMBIENTAL

Muito já foi debatido sobre as epistemologias e racionalidades distintas sobre as quais se apoiam as regulações urbanística e ambiental (COSTA, 2008), reforçando, mais do que resolvendo, velhas dicotomias entre meio ambiente e sociedade, entre campo e cidade, entre rural e urbano, e suas repercussões no planejamento e na gestão do ordenamento territorial.

O longo e conflituoso caminho percorrido pelo Estatuto da Cidade até a sua promulgação exemplifica bem essa dificuldade de diálogo entre as agendas urbana e ambiental, tanto que instrumentos como o Zoneamento Ambiental e o Estudo de Impacto de Vizinhança que dele fazem parte, assim como a referência ao EIA, não constavam nem dos antecedentes nem de suas versões originais, cujo cerne é constituído pelos princípios defendidos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, dos quais a questão ambiental esteve sempre ausente, como nos relatou Bassul (2005).

De forma análoga, apesar da exigência explicitada no Estatuto de que ao Plano Diretor cabe contemplar todo o território municipal, são tímidos os avanços em tratar de forma integrada as políticas urbanas e ambientais que não encontram solução de continuidade em perímetros urbanos e mesmo municipais. A pesquisa nacional Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011) revelou que a abordagem das questões ambientais presente nos Planos Diretores



ROGÉRIO PALHARES ZSCHABER DE ARAÚJO

Arquiteto e urbanista pela Universidade Federal de Minas Gerais, é mestre em Planejamento Urbano pela University of Rhode Island, nos Estados Unidos, e doutor em Geografia pela Universidade Federal de Minas Gerais. Sócio-fundador da Práxis Projetos e Consultoria Ltda., sediada em Belo Horizonte (MG). É professor associado do Departamento de Urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG, membro do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFMG e colaborador do Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Lisboa.

desenvolvidos durante os dez primeiros anos de vigência do Estatuto da Cidade permanecia predominantemente restrita à preservação de áreas verdes, desprovida, portanto, do reconhecimento de conflitos ambientais e do enfrentamento do ciclo vicioso de injustiças ambientais, associados às dificuldades de acesso das populações mais vulneráveis a condições apropriadas de habitação, saneamento básico, saúde coletiva e da fruição de amenidades urbanas e ambientais. Transcorrida mais uma década, questões ambientais que há muito ocupam lugar central no debate internacional envolvendo mudanças climáticas, como a incorporação de dispositivos de controle ambiental em edificações, a disseminação de soluções de infraestrutura baseadas na natureza, o incentivo a alternativas de mobilidade ativa e à transição agroecológica permanecem, em grande medida, ausentes dos Planos Diretores de municípios brasileiros.

Contudo observa-se o movimento recente e crescente, ainda que pouco expressivo, de integração e vinculação de estratégias de enfrentamento e adaptação climática a políticas de ordenamento territorial. Os exemplos destacados a seguir mostram a tentativa de utilização criativa de instrumentos do Estatuto da Cidade para integrar processos de produção do espaço e de apropriação dos recursos naturais, resguardando os princípios fundamentais da função social da propriedade, da cidade e da natureza. Em todas elas, tem sido importante o papel de universidades, empresas de consultoria e das instâncias de participação popular para, juntamente com técnicos e gestores municipais, experimentar a utilização das ferramentas contidas no Estatuto em distintas escalas e contextos geográficos, como são os que se apresentam no território brasileiro, com dimensões continentais e atravessado por



significativas disparidades socioeconômicas e grande diversidade cultural.

Os planos diretores participativos desenvolvidos pela Práxis Consultoria para municípios de pequeno porte, como São Gonçalo do Rio Abaixo (2003) e Rio Paraopeba (2005), em Minas Gerais, Candeias do Jamari, em Rondônia (2012), e Maués, no Amazonas (2018), tiveram o macrozoneamento adotado para a integralidade do território municipal, com zonas específicas para preservação ambiental e atividade econômica preferencial (agrossilvipastoril, turismo, extrativismo e mineração), além de áreas para intervenção pública prioritária, contemplando futuros projetos estruturantes, controle de áreas sujeitas a inundações e demandas de distritos localizados em meio rural e de comunidades ribeirinhas, indígenas, quilombolas e tradicionais por infraestrutura e equipamentos comunitários.

Em Belo Horizonte, os Planos Diretores das nove regiões administrativas desenvolvidos em 2011 definiram, por meio da avaliação da capacidade de suporte do meio natural e da infraestrutura urbana, áreas de relevância ambiental a serem protegidas, aquelas onde a ocupação e o adensamento deveriam ser controlados, centralidades regionais e locais a serem reforçadas e áreas de interesse social a serem demarcadas. Também fez parte do escopo desses planos, desenvolvidos com ampla participação popular, a espacialização de instrumentos do Estatuto, tais como o parcelamento e a edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e o direito de preempção, além da delimitação de áreas para possíveis operações urbanas consorciadas.

O cálculo do estoque de potencial construtivo

gerado por esses planos possibilitou especificar os coeficientes de aproveitamento mínimo e máximo e a introdução do coeficiente de aproveitamento básico igual a 1.0 vez a área dos lotes pelo novo Plano Diretor, aprovado em 2019. Mesmo diante de forte resistência de setores ligados à construção civil e ao mercado imobiliário, o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir foi finalmente regulamentado em nível municipal, prevendo que os recursos gerados sejam destinados ao Fundo Municipal de Habitação e para o desenvolvimento de centralidades. Nesse sentido, deve se destacar a importância das Conferências de Política Urbana, do Orçamento Participativo e dos órgãos colegiados como os Conselhos de Meio Ambiente, Política Urbana e do Patrimônio Cultural, que têm sido fundamentais para dar continuidade às políticas urbanas e para conferir o mínimo de integração setorial, transparência e controle social aos processos de tomada de decisão.

A proposta de estrutura urbana desse novo plano tem forte viés ambiental, tanto por sua orientação segundo os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável como pela adoção do conceito de desenvolvimento orientado pelos transportes coletivos, associado à estrutura ambiental, composta por conexões verdes e de fundo de vale. O incentivo à adoção de boas práticas, dispositivos de controle ambiental e gentilezas urbanas foi associado à concessão de bônus construtivos, à outorga não onerosa de potencial construtivo e a descontos no IPTU. Benefícios decorrentes da produção de habitação de interesse social associados à reserva de áreas para projetos habitacionais (AEIS-1), planos de regularização urbanística (PRU) em ocupações e loteamentos irregulares (AEIS-2) vieram, em alguma medida,

ampliar as políticas de intervenção integrada já praticada por meio dos Planos Globais Específicos em ZEIS, nas quais observa-se, contudo, a prevalência de intervenções físicas em detrimento da efetiva regularização fundiária e de ações de desenvolvimento econômico e social.

Também em nível metropolitano, em decorrência das propostas do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (2011) e do Macrozoneamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (2015), esforços de integração de políticas ambientais e urbanas têm sido experimentados em nível local, com importante participação da extensão universitária e mobilização da sociedade civil. Os Planos Diretores de 11 municípios pertencentes à RMBH desenvolvidos em 2017 e 2018, com assessoria da Universidade Federal de Minas Gerais, permitiram compatibilizar instrumentos e parâmetros de uso e ocupação do solo municipais às diretrizes metropolitanas, com alguns avanços importantes. A materialização da Trama Verde e Azul em território municipal, por meio de sobrezoneamento que perpassa áreas urbanas e rurais, foi associada a diretrizes especiais para preservação ambiental e uso social, produção agrícola familiar e práticas agroecológicas, valorização e salvaguarda de lugares de interesse cultural, recuperação de áreas degradadas por atividade minerária e implantação de parques lineares, conjugados a circuitos de interesse paisagístico e de mobilidade ativa.

Ainda no contexto desses planos, buscou-se contrapor a lógica prevalente dos perímetros urbanos flexíveis, ajustados sob demanda, limitando-os às áreas já comprometidas com processos de urbanização. Associada a essa

estratégia, toda nova expansão urbana foi direcionada a áreas previamente selecionadas como passíveis de urbanização por critérios ambientais e urbanísticos, classificadas como Zonas de Diretrizes Especiais de Transição Rural-Urbana – ZDE-TRANS, sobrepostas à zona mantida como rural. Dessa forma, toda expansão urbana futura fora do perímetro urbano aprovado pelos respectivos Planos Diretores ficou restrita, contida nas ZDE-TRANS, condicionada ainda ao atendimento dos critérios específicos estipulados pelo Artigo 42-B do Estatuto da Cidade e ao pagamento da outorga onerosa de alteração de uso rural para urbano. Essas exigências representam iniciativa inédita de controle da expansão urbana e captura de parte da valorização imobiliária para o financiamento de demandas sociais, buscando enfrentar o espraiamento e a dispersão da mancha urbana facilitados pelas sucessivas alterações de perímetros sem qualquer limite ou contrapartida.

As fortes resistências a esses tímidos avanços revelam, contudo, que os maiores desafios não são técnicos, mas antes de tudo políticos e institucionais, pautados, sobretudo, pela hegemonia da propriedade privada e de interesses econômicos e imobiliários. Nesse sentido, a inflexão neoliberal e as diversas formas de flexibilização da regulação urbanística e ambiental em curso vêm progressivamente suprimindo avanços e comprometendo instâncias de participação e processos de planejamento, já fragilizados pela ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano e ambiental integrada.

O ano de 2021, quando o Estatuto da Cidade faz 20 anos, coincide, infelizmente, com mais um ano tragicamente marcado não só pelo

adoecimento e pelos óbitos de milhares de vítimas atingidas pela Covid-19, mas pelo agravamento das desigualdades sociais que caracterizam o campo e as cidades brasileiras. Além disso, todo o contexto de emergência climática no qual se insere o planeta coloca as cidades no centro do enfrentamento dos impactos ambientais causados pela urbanização, exigindo estratégias de mitigação e adaptação que encontram maiores desafios para se viabilizarem nos territórios onde vivem as populações mais vulneráveis.

É fato que as implicações socioambientais dessas transformações recentes exigem que repensemos as formas tradicionais de planejamento e gestão, e que façamos uso criativo dos instrumentos para promover formas integradas de intervenção sobre o território. Não se trata, entretanto, de “esverdear” o Estatuto ou de simplesmente adaptá-lo a formulações ambíguas e com frequência excludentes, que envolvem o debate sobre desenvolvimento sustentável, cidades inteligentes, resilientes e adaptadas a desastres naturais. Trata-se, sobretudo, de revisitá-lo, buscando utilizar as ferramentas já disponíveis para o enfrentamento dos novos desafios colocados para velhos problemas.

## REFERÊNCIAS

ARAUJO, R. P. Z.; COSTA, H. S. M. Buscando superar tabus do planejamento metropolitano no âmbito da regulação urbano-ambiental: experiência recente na RMBH. SEMINÁRIO URBANISMO E URBANISTAS DO BRASIL, 4., 2019, Belo Horizonte.

BASSUL, J. R. **Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?** Brasília.; Senado Federal, Sub-secretaria de Edições Técnicas, 2005.

BELO HORIZONTE, Prefeitura Municipal.

**Plano Diretor Municipal** - Belo Horizonte, 2020, Lei Municipal 11.181/2019. E-book. Disponível em: <https://prefeitura.pbh.gov.br/politica-urbana/planejamento-urbano/plano-diretor/proposta>

COSTA, H. S. M. A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas. In: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

FERNANDES, E.; ARAUJO, R. P. Z. (Org.). **Entre o urbano, o social e o ambiental: a Práxis em perspectiva**. Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2015. 352 p.

SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro, Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, IPPUR/UFRJ, 2011. 295 p.

UFMG/PUCMINAS/UEMG. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte** – PDDI-RMBH. Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <http://www.rmbh.org.br/pddi/>

UFMG. **Projeto do Macrozoneamento Metropolitano** – MZ-RMBH. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://www.rmbh.org.br/mzrmbh/>

UFMG. **Projeto de Revisão dos Planos Diretores de Municípios da RMBH**. Belo Horizonte, 2018. Disponível em: <http://www.rmbh.org.br/pdm.php>

## 20 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE – A UTOPIA DA REFORMA URBANA?

*A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar.<sup>1</sup>*

Vinte longos anos se passaram desde a aprovação da Lei Federal n.º 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, um marco jurídico muito progressista, considerando a cultura patrimonialista e conservadora brasileira. Avaliar seu impacto na política urbana e nas cidades demandaria muito mais fôlego do que é possível fazer neste breve artigo, mesmo assim, qualquer tentativa não pode prescindir de, antes, situar o contexto político e cultural em que se insere e ter em perspectiva a complexidade dos processos que pretende regular e transformar.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao acolher as demandas dos movimentos sociais pela Reforma Urbana, incluiu em seu texto um capítulo sobre a Política Urbana, reconhecendo a inadequação dos instrumentos jurídicos vigentes para enfrentar o alto grau de urbanização das cidades e seu modelo de produção. Não por acaso, a propriedade privada, mais especificamente a função social da propriedade, é o foco desse capítulo, uma vez que as condições de apropriação privada do solo urbano influenciam

<sup>1</sup> Fernando Birri, citado por Eduardo Galeano In: Para que serve a utopia. **Revista Prosa e Arte**. Disponível em: <<https://www.revistaprosaversoarte.com/para-que-serve-a-utopia-eduardo-galeano/>>. Acesso em: 24 maio 2021.



MARIA FERNANDES CALDAS

Arquiteta graduada na Universidade Federal do Rio de Janeiro e Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Minas Gerais. Foi Diretora de Infraestrutura Social e Urbana da Secretaria Nacional do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC no Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, integrou o Comitê Nacional de Acompanhamento do Programa Minha Casa, Minha Vida e o Conselho Nacional das Cidades no Governo Federal. Atualmente é Secretária de Política Urbana de Belo Horizonte, onde já exerceu o cargo de Secretária de Planejamento Urbano.

diretamente a garantia do bem-estar dos habitantes da cidade.

Portanto, não há como atender a princípios constitucionais previstos para a Política Urbana sem enfrentar práticas tradicionais consolidadas nas culturas social, política e econômica brasileiras, especialmente relacionadas ao uso irrestrito da propriedade privada, e nas dinâmicas de uso do solo em seu sentido amplo.

É importante lembrar que o Estatuto da Cidade, ao regulamentar o capítulo de Política Urbana da Constituição Federal, de partida tramitou por 12 anos, demonstrando o quanto seria longa e difícil a batalha contra as forças conservadoras que permaneceram na defesa irrestrita da ordem vigente até então.

O conflito já se traduziu no próprio texto constitucional, que, segundo Rolnik<sup>2</sup> foi resultado de uma “solução apresentada por uma espécie de aliança entre tecnocratas do aparelho do Estado e Congressistas que se credenciaram como mediadores diante das resistências que ocorreram às propostas contidas na Emenda Popular de Reforma Urbana”.

A solução que parece ter sido possível foi delegar aos municípios a definição da função social da propriedade por meio do Plano Diretor, ficando evidente que tal estratégia visava não somente a adiar a vigência de condições ao exercício pleno e autônomo da propriedade privada, bem como a conduzir essa disputa para o campo do município, onde, sabidamente, a correlação de forças é muito mais delicada e varia conforme

<sup>2</sup> ROLNIK, Raquel. Planejamento Urbano nos Anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luís; JUNIOR, Orlando (Org.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, p. 357.

as condições política, econômica e cultural das cidades brasileiras.

Para além desse aspecto, sabe-se que a maior parte dos municípios brasileiros não dispõe de recursos técnicos de qualquer natureza que permita, minimamente, conhecer adequadamente o território e estabelecer diretrizes de ordenamento territorial, muito menos ainda enfrentar discussões sobre controle da especulação imobiliária e recuperação de mais-valias fundiárias. O protagonismo dos municípios no campo da política urbana demandaria forte coordenação intergovernamental e a presença efetiva da União na construção da política nacional, na elaboração de normas gerais, no processo de indução, nas ações de capacitação e apoio aos municípios, o que também não ocorreu de forma relevante.

Portanto, embora seja o Estatuto um marco jurídico revolucionário para a política urbana brasileira e internacional, podemos afirmar que ele foi o “marco possível”, o marco que abriu caminho para cidades brasileiras, de modo fragmentado, quebrarem efetivamente os paradigmas, dando efetividade aos seus instrumentos. Assim, uma avaliação de seus efeitos nestas duas últimas décadas não pode se confundir com as próprias deficiências já reconhecidas no instrumento, mas precisa partir dos avanços que foram possíveis a partir destas condições.

Em uma primeira aproximação, a percepção inicial é de que o Estatuto estaria no rol das “leis que não pegam”, no ordenamento jurídico

brasileiro, sendo certo que boa parte de seus avançados instrumentos nunca foram aplicados ou foram regulamentados apenas em parte dos municípios brasileiros.

Acumulou-se literatura a respeito da utilização inadequada de instrumentos do Estatuto da Cidade. Autores vêm questionando o que aconteceu com a agenda de reforma urbana diante da constatação de que nesse período as cidades, em especial as grandes metrópoles, só pioraram, com o agravamento das questões ambientais, habitacionais, de mobilidade e ainda de exposição aos desastres climáticos. Também apontam que os grandes projetos urbanos, os megaempreendimentos público-privados, que acabam por gerar gentrificação e especulação imobiliária, vieram se impondo sobre a cidade sem qualquer processo participativo. Afirmando que instrumentos do Estatuto da Cidade apropriados pelos setores conservadores estão gerando novas formas de privatização de lucros decorrentes da revalorização do capital imobiliário.

As críticas alcançam o modelo federativo que também continua o mesmo, a gestão da política urbana que continua descentralizada de forma incompleta, os governos estaduais que não se deram ao trabalho de auxiliar seus municípios carentes de apoio técnico, o governo federal que não cumpre seu papel de induzir e propor diretrizes gerais para auxiliar as cidades a travar suas batalhas com o conservador e faminto mercado de terra urbana e, ainda, boa parte do mundo jurídico que parece desconhecer o Estatuto da Cidade<sup>3</sup>. Há uma sensação

generalizada de que o Estatuto está longe de transformar o modo de produção da cidade, e os tradicionais setores conservadores continuam comandando os processos de renovação urbana e expansão das cidades.

No entanto, apesar das limitações impostas pelo próprio texto da lei e pelas circunstâncias mencionadas, avanços importantes devem ser registrados. Não aconteceram na velocidade desejada e necessária, é verdade, mas atingiram o coração da questão urbana, pois impuseram importantes limites à apropriação dos benefícios decorrentes do uso da propriedade privada.

É preciso reconhecer que, ao menos em parcela relevante desses novos modelos de velhos processos especulativos, o poder público passou a recuperar parcialmente as exorbitantes mais-valias fundiárias que, antes do Estatuto da Cidade, eram inteiramente apropriadas pelos proprietários de terras e investidores imobiliários.

Não se pode ignorar que importantes metrópoles brasileiras e cidades avançaram na

regulamentação e na aplicação dos instrumentos, venceram duríssimos desafios e hoje são, o que por muito tempo se considerou inimaginável, “coproprietárias” do mercado de terra urbana em seus municípios em função da regulamentação da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC.

Não é possível não se surpreender que tal mudança tenha sido imposta à maior e mais rica cidade brasileira, São Paulo, cujo poderosíssimo capital financeiro associado ao capital imobiliário se viu obrigado a dividir ganhos com o município em decorrência da adoção do coeficiente de aproveitamento básico único e unitário em todo o território. Por meio de operações urbanas consorciadas e de outorga onerosa do direito de construir, o Município de São Paulo já arrecadou bilhões de reais<sup>4</sup>, que antes eram inteiramente apropriados pelos proprietários e empreendedores imobiliários. Sim, existem muitas críticas sobre a forma de redistribuição dos recursos e a gentrificação, entre outras, e processos mais recentes vêm demandando cada vez mais a participação da sociedade e transparência na

4 PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Operação Urbana Centro** - resumo da movimentação financeira até 31/03/2021. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/op\\_urbana\\_CENTRO/2021/OUCentroFinanceiroMar21\\_Publicacao.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/op_urbana_CENTRO/2021/OUCentroFinanceiroMar21_Publicacao.pdf). Acesso em: 26 maio 2021.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Operação Urbana Consorciada Faria Lima** - resumo da movimentação financeira até 31/03/2021. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/FARIA\\_LIMA/2021/OUFariaLimaFinanceiroMar21\\_Publicacao.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/FARIA_LIMA/2021/OUFariaLimaFinanceiroMar21_Publicacao.pdf). Acesso em: 26 maio 2021.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Operação Urbana Consorciada Água Espraiada** - resumo da movimentação financeira até 31/03/2021. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/AGUA\\_ESPRAIADA/2021/OUAguaEspraiadaFinanceiroMar21\\_Publicacao.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_ESPRAIADA/2021/OUAguaEspraiadaFinanceiroMar21_Publicacao.pdf). Acesso em: 26 maio 2021.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Operação Urbana Água Branca 2013** - resumo da movimentação financeira até 31/03/2021. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/AGUA\\_BRANCA/2021/OUAguaBrancaFinanceiroCEPAC\\_Mar21\\_Publicacao.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_BRANCA/2021/OUAguaBrancaFinanceiroCEPAC_Mar21_Publicacao.pdf). Acesso em: 26 maio 2021.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Operação Urbana Água Branca 1995** - resumo da movimentação financeira até 31/03/2021. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento\\_urbano/sp\\_urbanismo/AGUA\\_BRANCA/2021/OUAguaBrancaFinanceiroOutorgaMar21\\_Publicacao.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/AGUA_BRANCA/2021/OUAguaBrancaFinanceiroOutorgaMar21_Publicacao.pdf). Acesso em: 26 maio 2021.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Arrecadação Outorga Onerosa**. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento\\_urbano/participacao\\_social/fundos/fundurb/index.php?p=202443](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=202443). Acesso em: 26 maio 2021.

3 Para aprofundar a discussão sobre Federalismo, política urbana e Estatuto da Cidade, ver: CALDAS, Maria Fernandes. **A utopia da reforma urbana**: ação governamental e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: C/Artes, 2018.

gestão de recursos, e é justamente no tema do controle social na formulação destas propostas que é preciso avançar.

O que dizer então de Belo Horizonte que, depois de uma disputa memorável<sup>5</sup> com o capital imobiliário, aprovou novo Plano Diretor, regulamentou o uso de todos os instrumentos previstos no Estatuto, instituiu coeficiente de aproveitamento igual a 1,0 em todo o território, estabeleceu a OODC para alcançar os coeficientes máximos e destinou os recursos<sup>6</sup> ao Fundo Municipal de Habitação, devendo exclusivamente custear investimentos de interesse social como urbanização de assentamentos precários e produção de moradias?

Também não se pode ignorar que outras capitais<sup>7</sup> como Belém, Natal, São Luís, Salvador, Goiânia, Curitiba, Florianópolis, Porto Alegre, Brasília, em diferentes estágios, regulamentaram o uso da outorga onerosa e, mesmo que em distintas e nem sempre adequadas situações, fica evidente que, pelo País afora, minimamente viemos consolidando mudanças conceituais importantíssimas.

A implementação da OODC significa o reconhecimento, por exemplo, da distinção entre o direito de propriedade e o direito de construir, ou sobre a propriedade pública do espaço aéreo

que ultrapasse o índice básico construtivo, conceitos estes que antes do Estatuto seriam impensáveis no Brasil. Tais instrumentos abrem espaço para uma nova forma de financiamento da cidade ao promover a justa distribuição de benefícios e ônus que decorrem do processo de urbanização da cidade.

Ainda não se pode omitir que todas as grandes cidades brasileiras discutiram seus planos diretores, os quais, adequados ou não, tiveram o mérito de colocar o planejamento e a pauta da produção das cidades no centro do debate. Por fim, mesmo sem esgotar o assunto, é obrigatório destacar uma das mais importantes medidas do Estatuto da Cidade, que assegura a participação popular na discussão da política urbana e no processo de elaboração dos planos diretores, ou que exige a devida transparência nos processos de gestão de recursos das mais-valias fundiárias pelos órgãos públicos, como se pode comprovar nos sites das prefeituras de São Paulo ou Belo Horizonte, por exemplo. Em conjunto com atuação dos órgãos fiscalizadores como Ministério Público, essa premissa tem barrado abusos e ampliado o controle social de processos urbanos.

Talvez, porém, a evidência mais relevante de que o Estatuto da Cidade vem colocando limite na ação dos especuladores e do capital imobiliário sejam as constantes investidas legislativas

para mudança de seus dispositivos, como a recente PEC n.º 80, de autoria do Senador Flavio Bolsonaro, que propõe alterar os artigos da Constituição que regulamentam a função social da propriedade urbana e condiciona a desapropriação da propriedade urbana e da rural à prévia autorização do poder legislativo ou de decisão judicial.

Não se pode ignorar que o Estatuto da Cidade é um marco legal progressista e de vanguarda e, portanto, sua implementação será sempre cheia de obstáculos a vencer, forças conservadoras a derrotar, avanços e retrocessos a administrar. Qualquer crítica que desconsidere esses fatos acaba por endossar o discurso dos conservadores, que preferem manter a ordem vigente. Por isso mesmo, é preciso ter muita cautela ao avaliar seus avanços, sem mistificar, mas também sem ignorar o enorme desafio da mudança cultural e do reequilíbrio de forças sociais necessárias para implementá-lo. E, mais do que nunca, considerando o avassalador processo de desmanche das políticas públicas e conquistas sociais em curso no País sob o comando do atual governo federal, há que se redobrar a cautela, unir forças e avançar.

O caminho é longo, mas caminhar, neste caso, é o que importa.

5 O Governo Municipal, com a ajuda de movimentos sociais, especialmente os movimentos ligados às causas ambientais e de moradia, conseguiu derrotar forças ultraconservadoras, que se utilizaram de campanhas publicitárias enganosas, *fake news*, ataques pessoais dirigidos aos gestores públicos envolvidos (inclusive a mim, que coordenei os processos de elaboração do Plano Diretor) nas mais diversas mídias.

6 Exceto parte dos recursos gerados em apenas 3,35% da área total do município, correspondentes às novas centralidades, cuja receita é destinada ao Fundo de Centralidade para obras de infraestrutura nestes locais, tais como acessibilidade e mobilidade ativa.

7 FURTADO, Fernanda; ARAÚJO, Jefferson T. Outorga Onerosa do Direito de Construir no planejamento municipal brasileiro: percursos, avanços e permanências no último decênio. In: CONGRESO IBEROAMERICANO DE SUELO URBANO, 3. El suelo en la nueva agenda urbana. 2017, Curitiba. **Anais** [...] Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2017.

## A LUTA PELA EFETIVAÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE EM BELO HORIZONTE

Como já fartamente analisada na literatura, a luta pela realização da função social da cidade e da propriedade no Brasil tem percorrido um longo caminho, há mais de meio século, considerando o marco representado pelo Seminário de Habitação e Reforma Urbana promovido pelo Instituto de Arquitetos no Brasil em Petrópolis (RJ), no início da década de 1960.<sup>1</sup>

Em Minas Gerais, essa luta incorporou grupos de profissionais e de movimentos sociais, agregados nos anos de 1980 ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana e em algumas administrações democrático-populares experimentadas em vários municípios, como Ipatinga e Timóteo, no Vale do Aço. Na capital do estado, a Lei Orgânica aprovada no início de 1990 já trazia vários dos princípios e proposições do movimento pela reforma urbana, tais como a “contrapartida correspondente à concessão do direito de criação do solo” e a “urbanização, regularização e titulação das áreas ocupadas por população de baixa renda” (BELO HORIZONTE, 1990).<sup>2</sup>

Assim, o Plano Diretor aprovado em 1996, tendo como suporte a Lei Orgânica Municipal, trazia esboços de instrumentos de política urbana que estavam em discussão no processo de elaboração da lei que viria a constituir o Estatuto da

<sup>1</sup> Para o resgate histórico do movimento pela reforma urbana no Brasil e o Estatuto da Cidade, ver, entre outros, Bassul (2002).

<sup>2</sup> Ainda que não seja objeto de discussão neste texto, é bom lembrar a polêmica em torno da forma de regularização fundiária em Belo Horizonte, que sempre privilegiou a forma da propriedade privada (ver, para esta discussão, Fernandes (2008) e Fernandes; Pereira (2010).



JUPIRA GOMES DE MENDONÇA

Jupira Gomes de Mendonça – Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora Titular aposentada pela Universidade Federal de Minas Gerais, atualmente vinculada ao Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo/UFGM. Pesquisadora do CNPq. Coordenadora do Núcleo RMBH da rede nacional de pesquisas Observatório das Metrôpoles.

Cidade. O termo esboço aqui está relacionado ao que efetivamente foi aprovado depois das discussões públicas, promovidas inicialmente pela Prefeitura e depois pela Câmara Municipal de Vereadores. O processo belo-horizontino constituiu mais um exemplo concreto das disputas pelo território na cidade e das dificuldades enfrentadas para fazer valer a função social da propriedade urbana. Destacam-se os aspectos relativos aos instrumentos propostos no projeto de lei, construído nas discussões públicas que resultaram na negociação das propostas iniciais, o qual foi encaminhado à Câmara Municipal em 1995.

As propostas iniciais para a Lei do Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo apresentavam medidas importantes para a expansão imobiliária na cidade, ampliando os potenciais construtivos em vastas áreas<sup>3</sup>,

ao mesmo tempo que propunha a concessão onerosa de potencial construtivo, na área central e nas zonas de adensamento preferencial, que fosse superior aos índices então em vigor. Essa foi a primeira questão conflituosa com o setor imobiliário – talvez a principal – e está relacionada ao fato de que, desde que a cidade começou a ser verticalizada, este setor já dispunha gratuitamente da possibilidade de construção com altos índices de aproveitamento do solo. Segundo os empresários, a concessão onerosa se configurava como uma expropriação de potencial construtivo, apesar de que a proposta só previa o instrumento para os casos de elevação de índice. Assim, o instrumento foi derrubado já no processo de discussão pública.

Outro instrumento de grande relevância proposto, qual seja, o Parcelamento e a Ocupação Compulsórios, seguidos de IPTU Progressivo

<sup>3</sup> Há autores que avaliam que uma consequência dessa ampliação territorial de mais alto potencial construtivo foi a democratização relativa do acesso à moradia para segmentos sociais de mais baixa renda – ver, por exemplo, Mol (2004) e Cota & Mol (2008).

no Tempo e Desapropriação com Títulos da Dívida Pública, foi completamente esvaziado na Câmara de Vereadores e na resultante lei que instituiu o Plano Diretor. A proposta apresentada pela Prefeitura para discussão pública previa que o instrumento fosse aplicado em terrenos subutilizados ou não-utilizados nas áreas classificadas como de adensamento preferencial e na ZEIS-2 (áreas vazias destinadas a habitação de interesse social). A lei aprovada tornou o instrumento inócuo, na medida em que limitou a sua aplicação, “quando regulamentada em lei federal”, a terrenos com área superior a 5.000 metros quadrados, “salvo se a lei federal citada no *caput* [regulamentação do Art. 182, §4.º da Constituição Federal] fixar outro limite”.

Após o processo de discussões na Câmara Municipal, no qual o setor imobiliário teve papel ativo, inclusive contratando consultores para acompanhar e pressionar os vereadores, o conjunto de instrumentos urbanísticos instituídos no Plano Diretor aprovado foi aquele que permitiria ao capital imobiliário ampliar as possibilidades de novos investimentos, flexibilizando os parâmetros de uso e ocupação do solo. Destacam-se, na legislação aprovada em 1996, em Belo Horizonte (Lei n.º 7.165, de 27 de agosto de 1996 – Plano Diretor de Belo Horizonte – e Lei n.º 7.166, de 27 de agosto de 1996 – Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo):

a) Transferência do Direito de Construir, definida como o direito de alienar ou de exercer em outro local o potencial construtivo previsto na Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo que não possa ser exercido no imóvel de origem (Art. 60). A Transferência do Direito de Construir, regulamentada pelo Decreto n.º 9.616, de 26 de junho de 1998, foi muito utilizada no mercado de incorporação

de imóveis para transferir potencial construtivo de imóveis classificados como de interesse de preservação, em geral, imóveis tombados.

b) Operação Urbana, definida como o conjunto integrado de intervenções, com prazo determinado, coordenadas pelo Executivo, com a participação de entidades da iniciativa privada, objetivando viabilizar projetos urbanísticos especiais em áreas previamente delimitadas (Art. 65). Esse foi também um instrumento bastante utilizado para viabilizar empreendimentos com restrições construtivas legais.

c) Convênio Urbanístico de Interesse Social, definido como o acordo de cooperação firmado entre o município e a iniciativa privada para execução de programas habitacionais de interesse social (Art. 70), o qual nunca foi aplicado no município.

Alguns avanços foram alcançados na legislação, em especial no que diz respeito à gestão democrática da cidade, como a instituição da Conferência Municipal de Política Urbana a cada quatro anos, com a definição de que alterações nas duas leis só poderiam ser encaminhadas à Câmara Municipal após a realização da Conferência, devendo o respectivo projeto de lei respeitar as deliberações ali realizadas, o que ocorre até os dias de hoje. Foi também instituído o Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), com representação da Prefeitura, da Câmara Municipal e da Sociedade Civil (empresários, técnicos e movimentos populares). O COMPUR também ainda hoje atua na deliberação de casos omissos e como fórum de discussão de propostas de política urbana, ainda que a participação da sociedade não seja paritária.

Propostas para gestão democrática dos instrumentos de política urbana, como a criação de comissões de gestão das operações urbanas, incluindo a

participação de moradores dos territórios de realização dessas operações, não foram aprovadas.

Em síntese, seis anos antes da promulgação do Estatuto da Cidade, o debate sobre a gestão democrática, a função social da propriedade e os instrumentos de política urbana que pudessem distribuir de forma justa os ônus e os bônus do processo de urbanização em Belo Horizonte foi bastante conflituoso, com ganhos para o capital imobiliário, ainda que a sociedade e a gestão pública tenham também alcançado algumas conquistas na direção da justiça urbana. Destacam-se, nesse sentido, a instituição das Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS), consolidando uma política de regularização urbanística e fundiária pioneira, a Conferência Municipal de Política Urbana e o Conselho Municipal de Política Urbana.

Outros avanços significativos seriam alcançados somente duas décadas mais tarde, com a instituição do Coeficiente de Aproveitamento equivalente a 1,0 para todo o território municipal e a promulgação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, com a destinação da quase totalidade dos recursos arrecadados para o Fundo Municipal de Habitação, na aprovação do novo Plano Diretor em 2019 (Lei n.º 11.181, de 8 de agosto de 2019), após um conflito recheado de violências típicas da atual conjuntura política brasileira.

A história dos processos de discussão e instituição de instrumentos garantidores da função social da cidade e da propriedade em Belo Horizonte evidencia as dificuldades enfrentadas diante da força do capital imobiliário e sua organização, antes e depois do Estatuto da Cidade, mas ao mesmo tempo evidencia as possibilidades e os avanços obtidos na luta pela reforma urbana e pela justiça nas cidades.

## REFERÊNCIAS

- BASSUL, José Roberto. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. **EURE**, v.28, n.84, sep. 2002. pp. 133-144. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso)>. Acesso em: 21 maio 2021.
- BELO HORIZONTE. **Lei o, de 21 de março de 1990**. Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte. Disponível em: [http://www.pbh.gov.br/smsa/biblioteca/conselho/lei\\_organica\\_do\\_municipio.htm](http://www.pbh.gov.br/smsa/biblioteca/conselho/lei_organica_do_municipio.htm)
- COTA, Daniela Abritta; MOL, Natália Aguiar. Produção imobiliária e regulação urbana em Belo Horizonte (1997-2002). In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes de. **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2008.
- FERNANDES, Edésio. Consideraciones generales sobre las políticas públicas de regularización de asentamientos informales en América Latina. **EURE**, n. 102, agosto 2008, Santiago. pp. 25-38. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0250-71612008000200002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612008000200002&lng=pt&nrm=iso)>
- FERNANDES, Edésio; PEREIRA, Helena D. (2010). Legalização das favelas: qual é o problema de Belo Horizonte?. **Planejamento e Políticas Públicas**, IPEA, n. 34 (2010). pp. 171-199. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/171>. Acesso em: 21 maio 2021.
- MOL, Natália A. **Leis e Urbes**: um estudo do impacto da Lei de Parcelamento, Ocupação e Uso do Solo de Belo Horizonte. 2004. 142 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - IGC/Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2004.

## A CIDADE (AUTO)CONSTRUÍDA E O ESTATUTO DA CIDADE

1. Na busca por outras possibilidades de se olhar a produção da cidade contemporânea, entendo-a como transversalidade que enlaça distintas áreas, muito além do campo da arquitetura e do urbanismo. Nessa trajetória, venho me transformando profundamente como pesquisadora e professora diante da disposição em compreender como os moradores, movidos pela necessidade, pelo desespero e pela sobrevivência, constroem as próprias casas e suas vidas cotidianas. Por isso, a transdisciplinaridade como escolha teórico-metodológica se faz presente em minhas práticas, não sendo aproximação de disciplinas que abordam a cidade, mas partilha de conhecimentos com outros, especialmente moradores que ocupam, vivenciam e produzem as cidades. Há anos venho conversando com moradores construtores, sentando-me ao lado deles para escutar suas histórias de vida:

*“Você tinha que batalhar, separar o que tinha de construir, de comer.”*

*“Eu cheguei aqui só tinha mato, não tinha nada.”*

*“Nós fizemos primeiro essa cozinha e esse quarto. Depois, puxamos esse quarto pra cá, depois fizemos a varanda, depois fechamos aqui pra fazer a sala.”*

*“Eu gosto eu mesmo pensar minhas coisas, e eu mesmo fazer, sabe? Eu gosto de sentar enquanto estou descansando, analisar as coisas que eu vou fazer, uns dois dias antes, pra ver o que está certo, o que está errado, pra ver o que eu vou gastar ou não, pra depois eu fazer.”*

*“Eu gosto de construir. Cada coisa que você faz é uma melhora, é mais uma boniteza que fica.”*

(PRAXIS-EA/UFMG, 2011)



DENISE MORADO NASCIMENTO

Professora da Escola de Arquitetura e do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Foi Professora Residente do Instituto de Estudos Avançados Transdisciplinares (IEAT/UFMG). Graduada em Arquitetura e Urbanismo pelas Faculdades Izabela Hendrix, Mestre em Arquitetura pela University of York (Inglaterra), Doutora em Ciência da Informação pela Escola da Ciência da Informação/UFMG e Pós-doutora em Geografia pelo Instituto de Geociências/UFMG. Coordenadora do grupo de pesquisa PRAXIS-EA/UFMG e pesquisadora do CNPq. Organizadora dos livros *Saberes [auto]construídos* e *Cidade Estado Capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo*. Autora do livro *O sistema de exclusão na cidade neoliberal brasileira*. Contato: [dmorado@gmail.com](mailto:dmorado@gmail.com)

São essas histórias que me atravessam ao longo dos 20 anos do Estatuto da Cidade (EC), reconhecendo-o, inquestionavelmente, como marco regulador das políticas urbanas no Brasil que pretende “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001, n.p.).

2. Em publicação apresentada pelo Ministério das Cidades - *O Estatuto da Cidade comentado* -, em 2010, Ermínia Maricato (2010, p.5) afirma:

[O Estatuto da Cidade] é uma conquista social cujo desenrolar se estendeu durante décadas. Sua história é, portanto, exemplo de como setores de diversos extratos sociais (movimentos populares, entidades profissionais, sindicais e acadêmicas, pesquisadores, ONGs, parlamentares e

prefeitos progressistas) podem persistir muitos anos na defesa de uma ideia e alcançá-la, mesmo num contexto adverso. Ela trata de reunir, por meio de um enfoque holístico, em um mesmo texto, diversos aspectos relativos ao governo democrático da cidade, à justiça urbana e ao equilíbrio ambiental.

Embora Maricato (2010) reconheça, ao longo do artigo, os avanços alcançados pelo EC, seja pelo processo de construção do texto, seja pela realização jurídico-política *per se*, igualmente apresenta as dificuldades em aplicar a lei em um país estruturado pela propriedade patrimonial e pelo entendimento de que a propriedade privada é direito absoluto, não relativizado por sua função social. Sabemos que os territórios brasileiros



têm sido historicamente construídos sob a lógica da propriedade privada, assim como atestamos a incapacidade do Estado, e também do setor privado, em produzir moradia para os pobres de forma coerente, eficiente e desvinculada do “sonho da casa própria”.

Portanto, os limites do EC têm sido colocados à prova desde a sua elaboração. Ainda que suas regras tentem evitar “a utilização inadequada dos imóveis urbanos”, “o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana”, “a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização” e “a deterioração das áreas urbanizadas” (BRASIL, 2001, n.p.), as periferias urbanas e as áreas desprezadas pelo mercado imobiliário mantiveram-se e ampliaram-se como o lugar *dos* trabalhadores pobres e o lugar *para* os trabalhadores pobres. Desde os anos 1930, regiões sem oferta adequada de serviços e equipamentos urbanos, portanto, *sem cidade*, tornaram-se os lugares onde os trabalhadores conseguem garantir moradia e o fazem (auto) construindo suas casas.

3. A *autoconstrução* no Brasil responde por cerca de 80% da provisão habitacional do País. Há quem fale em 75% ou 85%, não importando se o número é preciso ou não, mas é fato inquestionável de que são os moradores trabalhadores responsáveis pela construção das próprias casas. A cidade, desse modo, vem sendo produzida nem por arquitetos e urbanistas nem pelo poder público municipal, estadual ou federal, ainda que tenhamos instrumentos e leis que promovam e assegurem políticas públicas e habitacionais. O próprio EC prevê institutos jurídicos e políticos que pretendem garantir “assistência técnica e jurídica

gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos” (BRASIL, 2001, n.p.), mas não explicita as fontes orçamentárias públicas destinadas a efetivar este direito. É importante lembrar que esse mesmo direito é descrito posteriormente na Lei da Assistência Técnica (Lei n.º 11.888, de 2008), ainda que em circunstâncias políticas distintas.

Mais recentemente, experiências de assistências técnicas pelo Brasil têm sido financiadas pelo mercado privado, realizadas por meio de metodologias e instrumentos incapazes de estabelecer o efetivo diálogo ou de reconhecer os saberes e as práticas dos moradores construtores. A assistência técnica vem se consolidando por relações mercantis, reproduzindo a prática de prestação de serviços em torno de reformas e melhorias habitacionais. Como parte incorporada ao ofício de arquitetos e engenheiros, a assistência técnica tem emergido como *novo produto* de coletivos, de entidades profissionais e de empresas que querem acessar um nicho de trabalho e de negócio, muitas vezes por meio de propostas vinculadas, por exemplo, à compra de materiais de construção em lojas específicas e ao parcelamento ampliado dos custos do projeto e da obra que potencializam o endividamento das famílias (MORADO NASCIMENTO, 2019).

Sem dúvida, muito distante dos propósitos estabelecidos pelo EC e regulados pela Lei da Assistência Técnica, que pretendiam conformar um programa institucional com financiamento e subsídios públicos. Se os pobres são incorporados como consumidores do produto-arquitetura, corre-se o risco de as justificativas para a contratação da assistência técnica firmarem-se sob a ótica tecnocrata de determinados grupos.

Ao contrário, acato a transdisciplinaridade como lugar da prática onde arquitetos, engenheiros e técnicos do poder público assessoram os moradores construtores por meio de processos compartilhados, metodologicamente desenhados a partir das práticas das universidades, do setor público e das entidades do terceiro setor. Portanto, assistência técnica e assessoria técnica requerem a necessária distinção e a justa clareza de seus objetivos.

4. As leis descrevem e impõem obrigações, sempre encriptadas pela linguagem e seus significados e pelos processos de legitimação e seus canais de transmissão (MORADO NASCIMENTO, 2020). Por outro lado, sabemos que são os moradores a decidir o que precisa ser feito, quando pode ser feito, como deve ser feito e por quais custos.

[Repórter] - Quem era o responsável pela construção?

[Moradora] - A gente mesmo.

[R] - Vocês são engenheiros?

[M]- Não.

[R] - Arquitetos ou alguma coisa ligada à construção?

[M] - Não.

[R] - E tinha alvará para construir?

[M] - Não.

[R]- E não era perigoso?

[M] - Não.

[R] - Você não tinha medo de construir uma casa sem acompanhamento de um engenheiro, sem alvará, sem autorização do CREA?

[M] - Moço, olhe aqui onde que a gente está. Você acha que alguma casa tem alvará, você acha que alguma casa tem engenheiro, você acha que alguma casa aqui tem alguma coisa desse tipo?

[Reportagem sobre o desmoronamento de casa construída impactada pelas chuvas, em Mauá, São Paulo].

(JORNAL DA RECORD, 2020).

Desde os anos 1970, o conceito *autoconstrução* é usualmente empregado para se referir a moradia construída pelas populações pobres, muitas vezes auxiliados pela família e por amigos, erroneamente categorizada como ilegal (a função social da propriedade é descrita na Constituição de 1988) e informal e reconhecida por seu baixo desempenho e desqualificação. Quando levamos em consideração o dado de que cerca de 80% da provisão habitacional é feita dessa forma, não significa que apenas os pobres constroem suas casas. Ainda assim, porém, o conceito *autoconstrução* é acionado por definições sempre se referindo aos pobres.

Os projetos de pesquisa, ensino e extensão desenvolvidos pelo grupo PRAXIS-EA/UFMG,<sup>1</sup> sob a minha coordenação, se conduzem de forma contrária ao genérico e universal conceito da *autoconstrução* que gera distorções

<sup>1</sup> O PRAXIS-EA/UFMG é um grupo de pesquisa do CNPq, sediado pelo Departamento de Projetos (PRJ) e pelo Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (NPGAU) da Escola de Arquitetura da UFMG (EA/UFMG), com projetos financiados e/ou apoiados por CNPq, Capes, PRPq e ProEx/UFMG, Ford Foundation, FUSP e Fapemig. Atualmente, o grupo está no Programa Grupos de Pesquisa do Instituto de Estudos Avançados Transdisciplinares 2020-2022 (IEAT/UFMG). Coordenação: Profa. Denise Morado Nascimento e Prof. Daniel Medeiros de Freitas. [Ver praxis.arq.umfg.br]

equivocadas para a compreensão da cidade, para a investigação sobre a produção da moradia e da vida cotidiana e para a elaboração de políticas, normativas e leis. Há distintos tipos de autoconstrução que devem ser reconhecidos e considerados a partir de suas especificidades – agentes, autonomia, cultura, renda e recursos financeiros, tempo e território (TIBO; LINHARES; MORADO NASCIMENTO, 2018).

Desse modo, a vivência *com* e a escuta *dos* moradores construtores das favelas, ocupações urbanas organizadas, loteamentos periféricos, etc. converteram nosso olhar, provocaram outras perguntas e nos fizeram reconhecer que há trajetórias, percepções, práticas e ações que não se inserem na ordem regulatória das leis, ainda que progressistas, mas quase sempre inaplicáveis, como atestado pela história do EC. Nesse bojo, existe um universo de moradias produzido *na* e *pela* cidade, e que faz a cidade existir, desconhecido pelos arquitetos, urbanistas, pesquisadores, acadêmicos e legisladores. Portanto, a existência de leis e seus institutos jurídicos e políticos não é suficiente para transformarmos a cidade “em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001), como ditou o próprio EC.

No momento seguinte à aprovação do EC, Maricato e Ferreira (2001, n.p.) declararam que o aspecto mais esperado seria a regulamentação de instrumentos legislativos que permitisse “garantir a função social da propriedade, dando ao Poder Público a possibilidade de resgatar para o benefício da sociedade a valorização provocada por seus próprios investimentos em infraestrutura urbana, e de frear a retenção especulativa de imóveis vazios em áreas urbanas”.

Vinte anos se passaram. Favelas e vilas, loteamentos periféricos e ocupações urbanas, entre outras formas (auto)construídas de vida urbana, firmam-se historicamente como representantes físicos de profunda negligência, territorializados por desiguais condições de existência sociais, políticas, jurídicas, ambientais e econômicas continuamente enfrentadas pelos pobres, que, mesmo não podendo ou devendo ser classificados, categorizados, universalizados e generalizados, permanecem tão apartados de direitos quanto indesejados nas cidades.

---

#### REFERÊNCIAS

BRASIL, Lei 5.788/90. **Estatuto da Cidade**. Presidente da República, em 10 de julho de 2001.

JORNAL DA RECORD. **Construção irregular de três andares desaba na grande São Paulo**. 2020. Disponível em <<https://www.youtube.com/watch?v=PyT2NxgrdCA>>. Acesso em: 21 maio 2021.

MARICATO, E. O Estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Org.) **O Estatuto da Cidade**: comentado. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. p.5-22.

MARICATO, E.; FERREIRA, J. S. W. Estatuto da Cidade: essa lei vai pegar? **Correio da Cidadania**, n. 252, 7-14 jul. 2001. Disponível em: <[http://www.labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/ferreira\\_estatuto.pdf](http://www.labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/ferreira_estatuto.pdf)>. Acesso em: 5 maio 2021.

MORADO NASCIMENTO, D. O que é extensão? Incertezas e provocações In: FERREIRA, L.; OLIVEIRA, P.; IACOVINI, V. **Dimensões do intervir em favelas**. 1.ed. São Paulo: Peabiru TCA/ Coletivo LabLaje, 2019, p.241-246.

MORADO NASCIMENTO, D. **O sistema de exclusão na cidade neoliberal brasileira**. Marília: Lutas Anticapital, 2020.

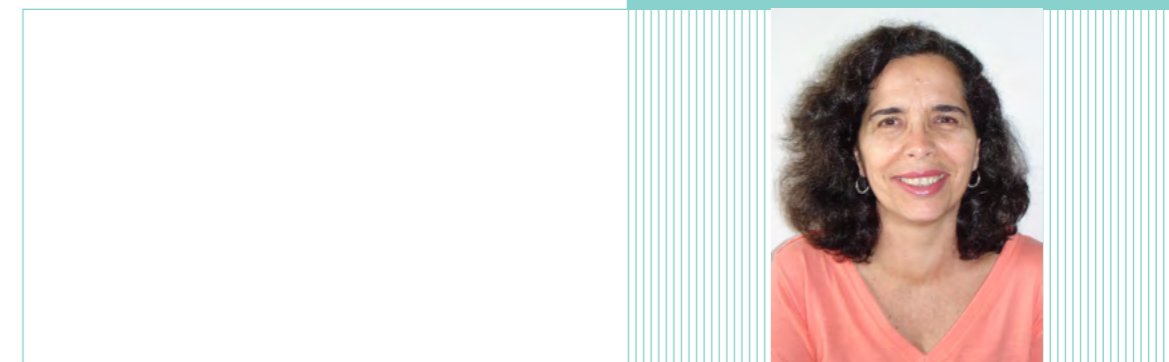
PRAXIS-EA/UFGM. **Autoconstrução na RMBH**. 2011. Disponível em: <<https://vimeo.com/28422011>>. Acesso em: 10 maio 2021.

TIBO, G. L. de A.; LINHARES, J. de F.; MORADO NASCIMENTO, D. Análise da autoconstrução a partir de suas práticas. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS (III UrbFavelas), 3., 2018, Salvador. **Anais** [...] Salvador: UCSAL, 2018.

## O ESTATUTO DA CIDADE E SEU TERRITÓRIO DE INFLUÊNCIA: DISSOLVENDO FRONTEIRAS E INCORPORANDO DIREITOS CUMULATIVOS

O Estatuto da Cidade faz 20 anos, mas o processo que nele culminou já tem quase 35 anos, remontando às intensas articulações que envolveram a sociedade civil no efervescente período que precedeu a Assembleia Constituinte, quando movimentos sociais, de categorias profissionais, sindicatos, professores, estudantes e outros setores organizados da população se mobilizaram na preparação de emendas populares a serem votadas junto com o texto-base da futura constituição. Uma parte importante do texto da Emenda Popular sobre a Reforma Urbana veio a integrar o Estatuto da Cidade 13 anos depois. É interessante observar que, ainda em 1989/1990, Constituições Estaduais e principalmente as então recém-definidas Leis Orgânicas Municipais incorporaram partes das emendas populares que não alcançaram o texto constitucional. Esse foi, por exemplo, o caso Lei Orgânica de Belo Horizonte, aprovada em 1990, que de forma pioneira já previa muitos dos instrumentos urbanísticos posteriormente consagrados pelo Estatuto da Cidade, mas cujas regulamentação e aplicação são motivos de disputas até hoje.

A vivência desse período inicial teve grande influência na trajetória política, acadêmica e profissional de uma geração, na qual me incluo, que hoje, naturalmente, começa a se distanciar da linha de frente. Considero que tal trajetória foi marcada preliminarmente pelo otimismo propiciado pela participação e pela mobilização social, bem como por fortes convicções de que



HELOISA SOARES DE MOURA COSTA

Arquiteta e Urbanista com mestrado em Planejamento Urbano e doutorado em Demografia. Professora Titular do Departamento de Geografia do Instituto de Geociências da UFMG. Pesquisadora do CNPq. Foi membro dos Conselhos Municipais de Política Urbana e de Habitação de Belo Horizonte, e do Conselho Nacional das Cidades. Foi presidente da ANPUR e coordenadora do GT População, espaço e meio ambiente da ABEP. Foi Coordenadora Territorial do processo de planejamento metropolitano da RMBH (2009-2019).

seria possível transformar o estado por dentro (e a partir de dentro) e em articulação com a sociedade civil, na direção do que se consagrou à época como *gestão democrática da cidade*. Acreditávamos também que avanços na direção do direito à cidade, se incorporados na legislação – urbanística, ambiental, tributária, entre outras –, estariam garantidos e seriam efetivos por princípio, assim como apostávamos que a criação de instâncias de deliberação colegiada – conselhos, conferências, audiências públicas – dariam legitimidade e permanência às políticas. A crença nesses valores persiste, porém, visto pela perspectiva atual de sistemático desmonte de políticas públicas, instituições e instâncias colegiadas arduamente consolidadas, tal otimismo se revelou no mínimo ingênuo.

Ainda assim, o Estatuto da Cidade permanece radicalmente atual em seus princípios e fundamental para orientar os debates em torno do planejamento, principalmente no nível local, bem como para pautar a luta pela universalização do direito à cidade.

Os instrumentos urbanísticos são provavelmente os conteúdos do Estatuto da Cidade que mais aparecem em planos diretores e projetos de lei, ao mesmo tempo que, paradoxalmente, são os menos colocados em prática, na medida em que, ao buscar regular a atividade imobiliária e a recuperação e a distribuição dos frutos da valorização da terra e dos imóveis, tendem a dar visibilidade a interesses em conflito, bem como a relações de poder muito desiguais.

A grande distância entre discurso e prática já era bastante clara quando o Estatuto da Cidade fez dez anos e permanece evidente no momento atual quando seus 20 anos são celebrados na presente publicação. Há dez anos, foi publicado um importante balanço crítico sobre os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade, resultante de uma abrangente pesquisa nacional levada a cabo pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011), em que eram reconhecidos

avanços significativos nos conteúdos dos planos diretores analisados de norte a sul do País, mas já eram apontadas significativas dificuldades de implementação, seja por necessidade de regulamentação adicional, seja por dificuldades políticas e técnicas de aplicação dos instrumentos. Antevia-se, ainda timidamente, a captura seletiva de alguns instrumentos e propostas – como operações urbanas, parcerias público-privadas, entre outras – por setores do capital imobiliário e financeiro que neles vislumbravam oportunidades de influenciar decisivamente a política urbana, invertendo princípios de justiça social originários do Estatuto da Cidade. Passada outra década, no momento atual, a distinção entre interesses públicos e privados na formulação e na implementação das políticas urbanas e ambientais é cada vez mais difusa, assim como tem sido ambígua e muitas vezes contraditória a atuação de órgãos colegiados e conselhos, então concebidos como instâncias fundantes de controle social das ações públicas.

A leitura dos textos de qualquer plano, programa ou política produzidos desde então reproduz o discurso progressista, redistributivo, solidário e de busca do direito coletivo presente no Estatuto da Cidade. Várias questões, entretanto, permanecem: como ir além do discurso? Como reverter a tendência generalizada de adoção de princípios e práticas privatizantes e excludentes do que tem sido chamado de urbanismo neoliberal? Como resgatar a noção cada vez mais desacreditada de Estado como garantidor do bem público e dos direitos de todos?

Creio que caminhos alternativos, já antevistos, vêm se fortalecendo nos últimos anos, na forma de iniciativas e práticas que brotam do

protagonismo de base comunitária, coletiva e popular, que não podem e não querem mais esperar pela lenta marcha das intervenções públicas. Muitos movimentos sociais têm feito valer o princípio da função social da propriedade (da terra), tão caro aos movimentos de reforma urbana (e agrária), por outras vias como as ocupações organizadas de terras, urbanas e rurais, que vêm resultando muitas vezes em experimentos urbanísticos, agrícolas e comunitários instigantes, desafiando o ultrapassado direito de propriedade pelas práticas da reprodução social cotidiana.

Nessa perspectiva, iniciativas de agricultura urbana, preferencialmente de base agroecológica, de produção de alimentos em circuitos curtos, ressignificam o princípio da função social da terra e questionam a noção de “vazios urbanos” como áreas não edificadas, apostando em usos produtivos tais como hortas comunitárias, quintais produtivos, hortas institucionais, extrativismo urbano, apropriação de áreas públicas não tratadas ou remanescentes de sistema viário, linhas de transmissão e outros espaços não integrados à lógica fundiária mercantil, além de usos simbólicos de áreas verdes associando no mesmo debate segurança alimentar, áreas verdes e de lazer, possibilidades de geração de trabalho e renda, uso social/coletivo da terra urbana e a sociabilidade decorrente da apropriação de tais áreas. Dois exemplos emblemáticos, dentre muitos existentes em diversas cidades do País, ilustram a visibilidade destas paisagens comestíveis: a Horta do Ciclista, situada em plena Avenida Paulista, cuidada por ciclistas e transeuntes, e a iniciativa dos Hortelões da Lagoinha, uma horta-instalação às margens da Avenida Antônio Carlos, uma

importante via de acesso metropolitano de Belo Horizonte.

São inúmeras e crescentes as iniciativas e práticas agrícolas no interior e no entorno das cidades, embora estas sejam ainda pouco visíveis e raramente associadas às políticas urbanas e ambientais. No entanto trata-se de uma atividade que requer, entre outros elementos, terra e água, portanto, disputando, em condições de desvantagem, o acesso a tais bens com outros usos mais rentáveis, como a atividade imobiliária, os grandes equipamentos, a mineração, a indústria, entre outros. Garantir terra adequada

para o uso agrícola, preferencialmente agroecológico, nos processos de expansão urbana, assim como garantir acesso à água de qualidade são elementos fundamentais para o planejamento e as políticas públicas. Por outro lado, identificar tais práticas, conhecê-las e visibilizá-las tem sido um exercício importante na direção da ampliação do princípio de direito à cidade, associando-o a outros direitos como o direito humano à alimentação adequada e o direito humano à água, assim como a concepções mais contemporâneas de direitos não-humanos, englobando, por exemplo, a natureza de forma ampla.

### Agriculturas na RMBH

Pontos mapeados, mancha urbana e zonas urbanas.

nº município

- 1 Baldim
- 2 Belo Horizonte
- 3 Betim
- 4 Brumadinho
- 5 Caeté
- 6 Capim Branco
- 7 Confins
- 8 Contagem
- 9 Esmeraldas
- 10 Florestal
- 11 Ibité
- 12 Igarapé
- 13 Itaguara
- 14 Itatiaiuçu
- 15 Jaboticatubas
- 16 Juatuba
- 17 Lagoa Santa
- 18 Mário Campos
- 19 Mateus Leme
- 20 Matozinhos
- 21 Nova Lima
- 22 Nova União
- 23 Pedro Leopoldo
- 24 Raposos
- 25 Ribeirão das Neves
- 26 Rio Acima
- 27 Rio Manso
- 28 São José da Lapa
- 29 São Joaquim de Bicas
- 30 Sabará
- 31 Santa Luzia
- 32 Sarzedo
- 33 Taquaraçu de Minas
- 34 Vespasiano

Legenda

- Limite municipal
- Agriculturas mapeadas
- Mancha urbana (2010)
- Zonas urbanas

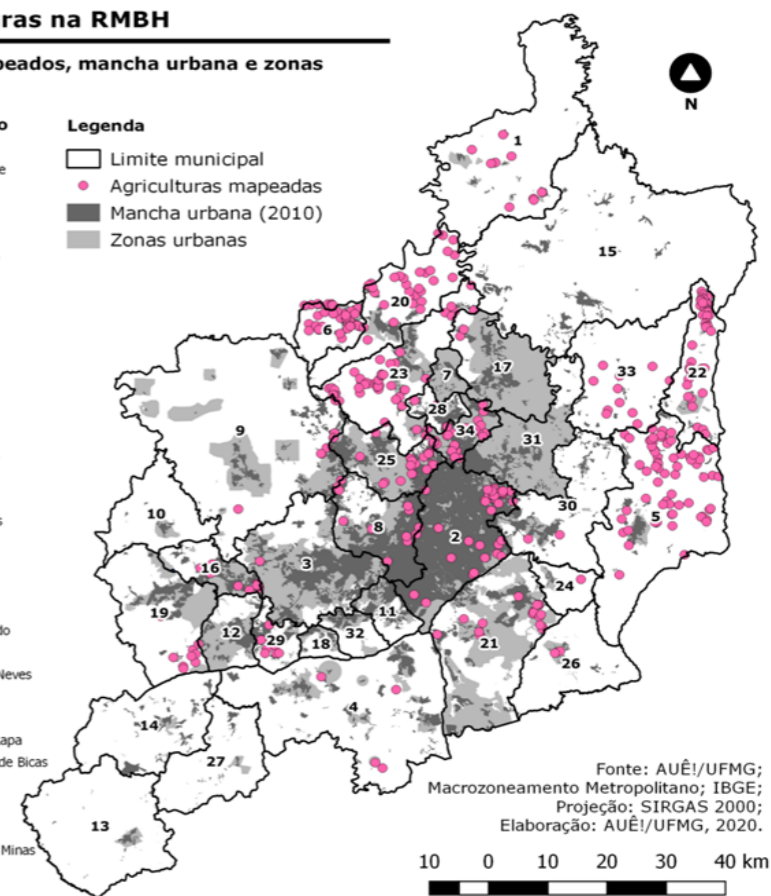


Figura 1 – Agriculturas na RMBH

Trago como exemplo a pesquisa que vimos empreendendo<sup>1</sup> na UFMG, na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), pela qual identificamos práticas e experiências de produção e comercialização de alimentos, feitas por agricultores/as, famílias, grupos organizados ou não, coletivos, cooperativas, que adotam princípios (de transição) agroecológicos, de economia solidária e de comércio justo, não apenas em zonas urbanas, mas na totalidade dos territórios municipais e metropolitano. Temos utilizado a expressão *agriculturas*, no plural, para apontar a diversidade de situações, processos e sujeitos encontrados. A Figura 1 ilustra cerca de 400 experiências identificadas, tanto em zonas urbanas como rurais, em espaços construídos (mancha urbana no mapa) ou não, com as quais são desenvolvidas ações de extensão, rodas de conversa, partilha de saberes e, mais recentemente, iniciativas de autocertificação da qualidade da produção orgânica/agroecológica (COSTA; CABRAL; ALENCAR, 2021).

A interlocução com tais agentes, seus conhecimentos e tecnologias, suas vulnerabilidades e necessidades, as pressões a que estão sujeitos na disputa pela terra na expansão urbana e as potencialidades de provimento de alimentação saudável e adequada descortina um universo de ampliação do *direito à cidade* e de *gestão democrática* do território, metropolitano neste caso, apenas vislumbrado e antevisto no Estatuto da Cidade. A própria noção de cidade como área edificada é ampliada na medida em que compreende e mobiliza um território mais amplo, seu entorno imediato e

além, configurando processos de produção do espaço de inspiração lefebvriana (LEFEBVRE, 1991) particularmente em áreas metropolitanas, embora não se limitando a elas. O próprio Estatuto da Cidade, eminentemente urbanístico em suas propostas, abre uma brecha importante para tal entendimento ao estabelecer entre as diretrizes gerais da política urbana “a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência”, bem como a “adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência” (Art. 2.º, incisos VII e VIII, respectivamente). Igualmente, no Art. 40 atribui o plano diretor à *totalidade do território*, ainda que a maioria dos instrumentos diga respeito, de forma explícita ou implícita, às áreas urbanas.

Esse entendimento foi fundamental para a realização, no período 2009-2019, de um amplo processo de planejamento metropolitano para a RMBH, levado a cabo pela UFMG em parceria com a Agência de Desenvolvimento da RMBH e com a sociedade civil, que culminou, em sua fase mais recente, na revisão de vários Planos Diretores de municípios metropolitanos (MONTE-MÓR *et al.*, 2016). Não só os preceitos do Estatuto da Cidade, naturalmente, foram fundamentais, como também o mapeamento das agriculturas mencionado, buscando-se incorporar a totalidade do território, nos termos do Art. 40, no desenvolvimento de propostas

também para os espaços rurais. Ilustro com duas propostas. A primeira, originada do Estatuto da Cidade, refere-se à adoção da outorga onerosa de mudança de uso rural para urbano, nos termos dos arts. 29 e 30, visando a conter a expansão urbana e incentivar a preservação ambiental e a produção de alimentos por pequenos produtores locais. A segunda, central na concepção dos planos, corresponde à identificação e à consolidação de uma trama verde e azul, uma concepção de reestruturação do território articulando natureza, cultura, agroecologia, mobilidade ativa, entre outros elementos. (COSTA; MONTE-MÓR; COSTA, 2020). Mais do que um projeto urbanístico, a trama enseja a adesão paulatina dos diversos agentes de produção do espaço, na construção de uma utopia de futuro metropolitano, que articule justiça, urbanização e natureza, de certa forma ampliando e aprofundando os princípios que motivaram o Estatuto da Cidade.

## REFERÊNCIAS

- COSTA, H. S. M.; MARTINS, G. C.; ALENCAR, V. G. S. L. Quando campos disciplinares se encontram. Uma aproximação entre direito à cidade e direito à alimentação. In: D’OTTAVIANO, C.; MEDEIROS, S. R. F. Q. **Planejamento Urbano e Regional**: Ensino, Pesquisa e Extensão. São Paulo: ANPUR, 2021. p. 261-289.
- COSTA, H. S. M.; MONTE-MÓR, R. L. M.; COSTA, G. M. La Trame Verte et Bleue, matrice du renouvellement de la planification métropolitaine au Brésil Réflexions à partir de l’expérience de Belo Horizonte. **Risco**: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (*on line*), v. 18, p. 119-137, 2020.

MONTE-MÓR, R. L. M.; COSTA, G. M.; COSTA, H. S. M.; MELO, M. G. P. The university and metropolitan planning: an innovative experience. **Nova Economia**, v.26, p. 1133-1156, 2016.

SANTOS JR., O.A.; MONTANDON, D.T. (Org.). **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

<sup>1</sup> Pesquisas e ações de extensão realizadas pelo AUE! - Grupo de Estudos em Agricultura Urbana da UFMG. Para uma visão geral do grupo, ver: <http://www.aueufmg.wordpress.com>

LEFEBVRE, H. **The production of space**. Oxford: Backwell, 1991.

## 20 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE: ALGUMAS REFLEXÕES EM TORNO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DA CIDADE

### Introdução

O Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257 de 2001, é a concretização de um importante capítulo na história da política urbana brasileira e resultado de um longo processo de negociação, especialmente durante a elaboração de seu texto final. Somam-se a isso algumas décadas anteriores de discussões e lutas em torno da necessidade de um projeto efetivo de reforma urbana que fosse amparado pela Constituição, e é fácil concluir que não se trata de apenas 20 anos, mas de uma demanda cujo início antecede, e muito, o ano de 2001, data de sua aprovação no Congresso Nacional.

Tendo em vista esse histórico, pode-se afirmar que o Estatuto da Cidade é o resultado de reivindicações e discussões iniciadas em épocas anteriores à sua elaboração, e que foram fundamentais na formulação de boa parte dos instrumentos de política urbana ali anunciados. A centralidade atribuída à função social da propriedade e da cidade, por exemplo, é o resultado de pleitos antigos. É extensa a literatura que demonstra uma sequência de manobras e privilégios por parte de determinado grupo da elite brasileira em relação ao acesso e às garantias da propriedade privada<sup>1</sup>, assim como a preocupação com a função social da propriedade tem sido mencionada desde a Constituição de 1934, sem sucesso.

A luta pela inclusão de um capítulo referente à política urbana na Constituição de 1988 recupera essas antigas reivindicações e o Estatuto da Cidade reafirma,

<sup>1</sup> Ver DEÁK; SCHIFFER (2004); MATTOS NETO (2006); SILVA (1996); e STRAZZACAPPA; MONTANARI (1999), dentre outros.



JÚNIA FERRARI

Doutora em Arquitetura e Urbanismo e Professora Adjunta do Departamento de Urbanismo da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (EA/UFMG)  
- e-mail: juniaferrari15@gmail.com”

em seu texto, o protagonismo da função social da propriedade e da cidade, bem como cria os instrumentos de política urbana para sua efetivação. Entretanto, mesmo considerando os inquestionáveis méritos que essa legislação representa, é importante que se façam algumas reflexões em torno do seu texto e de suas aplicações. Neste ensaio, ainda que de forma mais concisa do que merece o tema, a ideia é fazer um movimento crítico no sentido de questionar o Estatuto da Cidade quanto ao cumprimento desses objetivos fundamentais, quais sejam, reinterpretar o direito de propriedade e fazer cumprir a função social da propriedade e da cidade, bem como inquirir sobre a efetividade desses objetivos, especialmente no que se refere à sua aplicação nos municípios de pequeno porte.

### Função Social da propriedade e da Cidade em municípios de pequeno porte

Segundo Basso (2015, p.56), a Constituição brasileira de 1988 inovou ao incluir a

necessidade de se fazer cumprir a função social da propriedade (art. 5.º, XXIII) também “no rol de direitos fundamentais”. Para o autor, esse reconhecimento a posiciona numa condição central e ampliada na constituição, de modo a incidir “sobre toda espécie de propriedade – urbana, rural, pública, privada, produtiva etc.” (BASSO, 2015, p.56). No artigo 182, capítulo II, que juntamente com o artigo 183 fundamentam o Estatuto da Cidade, é possível ver com clareza esse objetivo em relação à terra urbana<sup>2</sup>: “Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, [...], tem por objetivo *ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade* e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Entretanto, no parágrafo segundo, portanto subordinado e complementar ao artigo 182, está disposto que o cumprimento da função social da propriedade urbana está condicionado às exigências estabelecidas no plano diretor: “§ 2.º - A propriedade urbana cumpre sua função social

<sup>2</sup> O artigo 186 da Constituição de 1988 vai dispor sobre esse direito em relação à terra rural.

quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988, grifo nosso). Em síntese, o referido artigo expressa o objetivo da política de desenvolvimento urbano, qual seja, o de garantir a função social da cidade, mas, para que isso seja cumprido, atribui ao plano diretor municipal a tarefa de estabelecer as condições e ferramentas para este fim. Em outros termos, o Estatuto acaba por favorecer o protagonismo do Plano Diretor em detrimento do objetivo fundante da garantia ao atendimento da função social da propriedade e da cidade, além de excluir boa parte dos pequenos municípios brasileiros desse benefício.

Segundo o próprio Estatuto da Cidade, ficam desobrigados de elaborar o Plano Diretor os municípios que tenham até 20 mil habitantes, com exceção daqueles inseridos em regiões metropolitanas, em área de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental (de âmbito regional ou nacional), que sejam integrantes de áreas de especial interesse turístico, ou que estejam incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL, 2001). Segundo a Confederação Nacional de Municípios (CNM)<sup>3</sup>, aproximadamente 80% dos 5.570 municípios brasileiros tem população inferior a 20 mil habitantes (e não se enquadram nas categorias acima mencionadas), o que os

desobriga da elaboração de um Plano Diretor e, conseqüentemente, de implementar as condições e ferramentas que garantam o cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

Segundo o IBGE (2019), em sua Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC-2018), dos 1.762 que necessitavam elaborar o Plano Diretor, apenas 9,9% dos municípios ainda não tinham este instrumento de planejamento. Por outro lado, dentre os que contam com população até 20 mil habitantes, portanto desobrigados de elaborar o Plano Diretor segundo os critérios do Estatuto da Cidade, esse percentual sobe para 66,9% (2.526 municípios sem Plano Diretor). Desse total, a maior parte (2.505) utilizava outros instrumentos de planejamento para fins de controle e ordenamento territorial. Ainda assim, segundo a mesma publicação:

O fato de 2.505 municípios terem afirmado que possuem os instrumentos de planejamento e não terem Plano Diretor indica que tais instrumentos provavelmente não são utilizados de forma articulada e com o objetivo de garantir a função social da cidade. Na verdade, alguns desses instrumentos existiam antes da regulamentação do Estatuto da Cidade, mas sua existência isolada não garante, necessariamente, o cumprimento da “função social da cidade” (IBGE, 2019).

<sup>3</sup> Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca\\_antiga/Planos%20Diretores%20para%20Munic%C3%ADpios%20de%20pequeno%20porte%20\(2015\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Planos%20Diretores%20para%20Munic%C3%ADpios%20de%20pequeno%20porte%20(2015).pdf) Acesso em: 22 maio 2021.

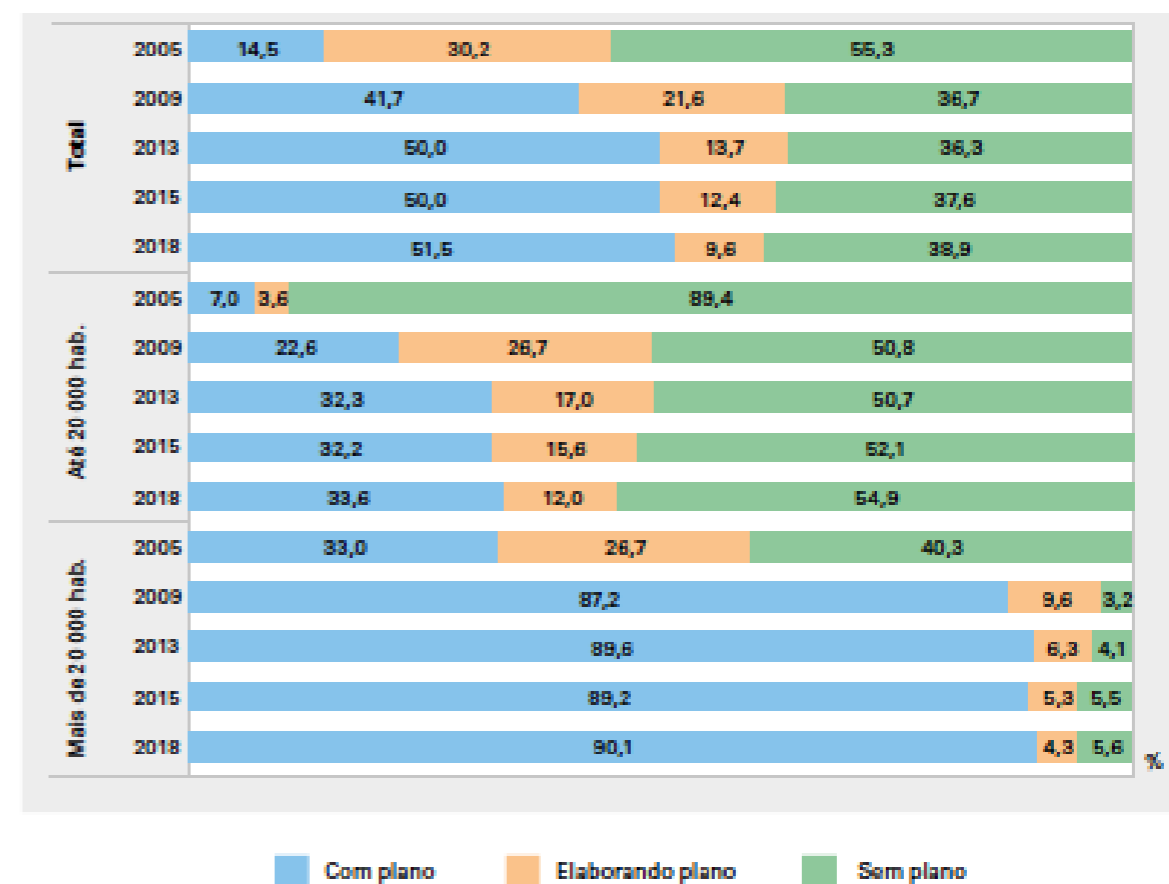


Gráfico 01 - Percentual de municípios, por situação do Plano Diretor, segundo as classes de tamanho da população dos municípios selecionadas - Brasil - 2005/2018

Fonte: IBGE (2019)

Desobrigados de elaborar um Plano Diretor em consonância com os princípios do Estatuto da Cidade e, neste sentido, desprovidos de arcabouço legal para fazer cumprir a função social da propriedade e da cidade, esses municípios priorizam instrumentos de planejamento bem mais alinhados à ideia de garantia da propriedade privada do que da relativização deste entendimento. Os mais utilizados, segundo o IBGE (2019), são a Lei de perímetro urbano, o Código de obras e a Lei de parcelamento do solo. Os menos utilizados, por sua vez, são

justamente aqueles que poderiam apontar para alguma intenção no sentido de fazer cumprir a função social, quais sejam, as legislações referentes à usucapião especial de imóvel urbano, à legitimação de posse e à servidão administrativa. Em síntese, é possível identificar maior preocupação com a garantia dos limites e inserções da propriedade privada do que, de fato, com a ampliação dos seus contornos no sentido de maior socialização nesses municípios.

Quando o Estatuto atribui protagonismo ao Plano

Diretor, acaba por relativizar a centralidade do direito fundamental de garantir o cumprimento da função social da propriedade e da cidade e, com isto, parte significativa dos municípios brasileiros fica excluída deste direito – e justamente aqueles que têm menor capacidade técnica para impor os necessários limites aos abusos do direito de propriedade, seja pela fragilidade do corpo técnico local, seja pela proximidade entre os gestores públicos e a população (laços familiares e de vizinhança) que acaba por favorecer o clientelismo. Segundo Rezende (2011), esses pequenos municípios dependem quase que exclusivamente de repasses dos governos estaduais e federal e, na aplicação desses recursos, a atenção geralmente é atribuída muito mais ao cumprimento da legislação “com vistas à eficiência do gasto público do que à sua eficácia (relação entre resultados alcançados e os objetivos institucionais planejados)” (REZENDE, 2011, p.109). Além disso, completa Rezende, “há uma elevada carência e dependência das administrações locais no que se refere a recursos humanos e financeiros”, o que favorece, em grande medida, as práticas clientelistas e assistencialistas em detrimento de um planejamento fundamentado no fortalecimento das noções de participação e função social da propriedade e da cidade (REZENDE, 2011, p.109).

### Considerações Finais

A conquista de um capítulo específico sobre a política urbana na Constituição de 1988, por si só, já é motivo suficiente para comemorações, especialmente no Brasil, onde a desigualdade e a segregação socioespacial se confundem com a história das nossas cidades. Conseguir reunir um

arcabouço legal que reconheça os direitos sociais e coletivos e a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do intenso processo de urbanização deve ser considerado como avanço e conquista. Por outro lado, quando no texto da lei há uma opacidade em relação à centralidade da função social da propriedade e da cidade, é preciso refletir no sentido de alcançar, de fato, um planejamento de caráter transformador e não apenas reformador (BENÉVOLO, 1963).

É preciso fazer valer o entendimento de que a função social é parte integrante da propriedade. Segundo Barreto (2005, s/p), “não havendo [o cumprimento da sua função social], a propriedade deixa de ser protegida juridicamente, por fim, desaparecendo o direito”. Da mesma forma, é preciso garantir a inclusão dos municípios de pequeno porte para que ali também se possa cumprir a função social da propriedade e da cidade, reivindicação central dos movimentos de luta pela Reforma Urbana e direito fundamental garantido em nossa Constituição. Enfim, comemorar os 20 anos do Estatuto da Cidade é importante como oportunidade para refletir sobre seus objetivos iniciais, experiências acumuladas e realidade posta, a fim de buscarmos os necessários ajustes para um projeto de maioria ainda melhor.

### REFERÊNCIAS

- BARRETO, L. H. D. Função social da propriedade: análise histórica. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 778, 20 ago. 2005. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7164>. Acesso em: 23 maio 2021.
- BASSO, Joaquim. A insuficiência da função social da propriedade como critério orientador do exercício da propriedade agrária. **Campo Jurídico**, v. 3, n. 1, p. 53-82. Acesso em: 22 maio 2021.

BENÉVOLO, L. **As origens da urbanística moderna**. Portugal: Editorial Presença. Brasil: Livraria Martins Fontes, 1963.

BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 21 maio 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União** - Seção 1, Brasília, DF, 05 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 24 maio 2021.

DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. **O processo de urbanização do Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros 2018**: Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

MATTOS NETO, A. J. de. A questão agrária no Brasil. Aspecto socio-jurídico. Projeto história. **Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados e do Departamento de História**, PUCSP, São Paulo, v.33, 2006. Disponível em: [www.pucsp.br/projeto/historia/downloads/volume33/artigo\\_04.pdf](http://www.pucsp.br/projeto/historia/downloads/volume33/artigo_04.pdf). Acesso em: 21 maio 2021.

REZENDE, J. B. **Administração pública em municípios de pequeno porte do sul de Minas Gerais**: velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas. 2011. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2011. Disponível em: [http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/2976/1/TESE\\_Administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20em%20munic%C3%ADpios%20de%20pequeno%20porte%20do%20Sul%20de%20Minas%20Gerais.pdf](http://repositorio.ufla.br/bitstream/1/2976/1/TESE_Administra%C3%A7%C3%A3o%20p%C3%BAblica%20em%20munic%C3%ADpios%20de%20pequeno%20porte%20do%20Sul%20de%20Minas%20Gerais.pdf). Acesso em: 21 maio 2021.

SILVA, L.O. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da Lei de 1850. Campinas: Ed. UNICAMP, 1996.

STRAZZACAPPA, C.; MONTANARI, V. **A questão das terras no Brasil**: das sesmarias ao MST. São Paulo: Moderna, 1999.



## O ESTATUTO E AS LUTAS – MAIS DO QUE NUNCA NECESSÁRIAS – PELO DIREITO À CIDADE

10 de julho de 2001. Há 20 anos, exatamente, estava sendo aprovado o Estatuto da Cidade. Para alguns, que têm se manifestado neste momento de balanço de 20 anos da aprovação dessa lei, trata-se de uma lei absolutamente fundamental, que conseguiu concretizar, através de instrumentos de intervenção na organização territorial da cidade, ideias que haviam sido lançadas na Constituição de 1988, como a função social da cidade, a função social da propriedade, a obrigatoriedade de participação popular no planejamento urbano, além do fundamental reconhecimento do direito daqueles que vivem na cidade de poder ter acesso à moradia e à cidade.

Sim, essas eram bandeiras muito importantes, que desde a Constituinte imaginaram e sonharam a utopia de uma cidade que pudesse ser guiada efetivamente pelas necessidades das pessoas mais do que pelos desejos e cálculos de rentabilidade dos capitais e dos negócios que ali se instalaram. Essa utopia imaginava também uma cidade que poderia eliminar de vez a discriminação a que está sujeita uma boa parte dos territórios da cidade, principalmente, aqueles que foram autoproduzidos pelos próprios habitantes. Estamos falando, sim, das favelas, das periferias, das quebradas deste País, onde mora a maior parte da população de menor renda, a maior parte da população não branca, negra e indígena. Imaginou-se também que, finalmente, poderíamos pensar em uma cidade pensada pelas pessoas e para as pessoas.



RAQUEL ROLNIK

Urbanista e arquiteta, é professora titular da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Foi diretora de planejamento da Secretaria Municipal de Planejamento de São Paulo (1989-92), secretária nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (2003-07) e consultora de cidades brasileiras e latino-americanas. De 2008 a 2014 foi relatora especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada. Atuou como colunista de urbanismo da Rádio CBN-SP, da Band News FM e da Rádio Nacional, e do jornal *Folha de S. Paulo*, mantendo hoje coluna na Rádio USP, na UOL e em sua página *raquelrolnik*. É autora, entre outros, de *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo* (Studio Nobel, 1997), *Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças* (Boitempo, 2016) e *Territórios em Conflito - São Paulo: espaço, história e política* (Três Estrelas, 2017).

Foi nessa direção que um movimento social muito forte, que hoje poderia se autodenominar de “direito à cidade”, mas que não tinha este nome nos anos 1980, se constituiu e se afirmou. Entretanto essa utopia e essa imaginação política encontraram barreiras muito claras durante a Constituinte, que, aliás, foi controlada pelo chamado “Centrão”, o mesmo que domina os parlamentos até hoje em todo o País. E mais: também foi se transformando ao longo de sua implementação. Não é possível entender a natureza do Estatuto da Cidade e seus limites, se não complexificarmos a leitura de seu processo de formulação e implementação.

Estamos falando de vários tipos de bloqueios, resistências, mas também de encontros e confluências perversas de agendas. De um lado,

a resistência em função da defesa irrestrita da propriedade e da violência proprietária, contra todas as formas de vida e contra todas as formas de vínculo com o território que não a propriedade privada registrada. Essa, claramente, foi uma resistência, mas também uma resistência, eu diria, tecnocrático-imobiliária, que deslocou o *locus* do debate sobre a função social da cidade, sobre o reconhecimento dos direitos da cidade para o plano diretor e a regulação urbanística enquadrada pela tradição do planejamento urbano. E, finalmente, a enorme influência de um urbanismo neoliberal que penetrou nas cidades do planeta, sobretudo a partir dos anos 1990.

Temos contado essa história a partir da ótica de geração de instrumentos urbanísticos que penetraram no léxico e nas estratégias presentes

no planejamento das cidades brasileiras, vinculados a um movimento de renovação teórica e prática deste campo desde o final dos anos 1980. Trata-se do Movimento pela Reforma Urbana, que, entre outras ações políticas, investiu energias de mobilização e formulação no campo da regulação urbanística. Função Social da Cidade e da Propriedade Urbana; Inclusão Socioterritorial; Participação e Gestão Democrática; Gestão Social da Valorização Imobiliária são algumas das expressões que passaram a fazer parte dos vocabulários das diretrizes dos Planos Diretores. Outorga onerosa do direito de construir, zonas especiais de interesse social, transferência de potencial construtivo, edificação e parcelamento compulsórios, entre outros, passaram a compor o rol de instrumentos presentes nesses planos. E assim se produziu uma narrativa que passou a identificar esses instrumentos e inovações regulatórias como “instrumentos da reforma urbana”. Se é verdade que esses só foram inseridos nos planos diretores a partir de intensas mobilizações e lutas de movimentos sociais e sindicais que abraçaram essa agenda, sobretudo os movimento de moradia e arquitetos, advogados e engenheiros identificados com estes, os mais de 30 anos desta trajetória merecem um balanço crítico – que, a meu ver, deve se centrar, neste momento, menos no quanto esses instrumentos e essa renovação foram capazes de penetrar nos marcos regulatórios do País e mais sobre os limites que percebemos hoje na avaliação de seus efeitos concretos sobre a cidade.

Queremos, aqui, refletir sobre os limites e possibilidades da aplicação desses instrumentos, iluminando o processo político e epistemológico responsável pela formatação dos paradigmas que os conformaram. Para isso é necessário

percorrer rapidamente as mais de três décadas dessa trajetória, desde o final dos anos 1980 e do processo constituinte, que marca esse encontro entre um movimento social e o campo da legislação urbana.

Costumamos atribuir a denominação de “ideário da Reforma Urbana” às formulações ligadas a um movimento de ruptura e tensionamento com a ordem urbanística vigente, que emergiu a partir das lutas de periferias e favelas por seus direitos a ter direitos. Na história contada pelos participantes e protagonistas desse processo, as diretrizes e os instrumentos, consolidados no Estatuto da Cidade, de 2001, foram desenhados no interior da formulação de uma utopia de implementação de políticas municipais includentes, diante de uma cidade marcada pela exclusão territorial das maiorias. Nos anos 1980 a ditadura militar entrava em crise em meio a uma enorme *debacle* econômica, depois dos anos do chamado “milagre econômico”. Naquele momento, emergia um movimento social para derrubar a ditadura militar e o modelo que tinha orientado as políticas nos 20 anos anteriores, com a esperança da construção utópica de uma nova possibilidade de gestão do País, de cidades e territórios, através de processos radicalmente democráticos. Era uma aposta em uma democracia com participação direta, exercida por meio de práticas como orçamentos participativos e conselhos, que seria capaz de promover o desenvolvimento com inclusão, lembrando que, em contextos tão grandes de desigualdade, a ideia de inclusão pressupõe e está indissociável da ideia de redistribuição de renda urbana e dos recursos do fundo público. Esse era o fundamento do orçamento participativo, da inversão de prioridades, dos investimentos

nas periferias, e está na origem de algumas das diretrizes que acabaram adentrando e renovando o planejamento urbano.

Essa, porém, não foi a única força que moldou a renovação do planejamento urbano no País. E tampouco se constituiu num vácuo, mas, sim, sobre uma tradição de planejamento urbano anterior. Assim, é necessário contar outros lados dessa mesma história.

Se a força de um movimento social pressionou para inserir uma agenda urbana na Constituinte de 1988, no Congresso Constituinte prevaleceu a tradição tecnocrática do planejamento, que articulava a ideia de planejamento como ordenamento racional e modernizador do espaço com a economia política das cidades, centrada na lógica da produção imobiliária e da produção de grandes infraestruturas. Isso significa que a técnica do planejamento, a linguagem do planejamento, seu repertório, é muito estruturada a partir dos produtos de um pensamento sobre o território colonialista, definido a partir de cânones europeus e essencial para expandir suas táticas de controle e governamentalidade, e pela indústria imobiliária, pelo complexo imobiliário-financeiro: incorporadoras e empreiteiras envolvidas na produção “oficial” do espaço construído.

Os parâmetros da linguagem do planejamento, assim como a lógica de conformação da urbanização, são 100% aderentes aos produtos imobiliários produzidos pela indústria imobiliária (a torre, o parcelamento do solo, o condomínio, o galpão industrial, etc.) e os produtos da indústria da construção de grandes estruturas (os viadutos e túneis, os piscinões, etc.). Coeficientes de aproveitamento, por exemplo, tão centrais

em toda a regulação urbanística, têm a ver fundamentalmente com potencial construtivo, ou seja, com a capacidade de extrair renda de um terreno. E muito pouco a ver com a lógica de organização dos espaços de vida ou questões como a paisagem, a história, a natureza.

A definição, portanto, do Plano Diretor como o *locus* de disputa pela cidade definiu seus termos, sua epistemologia e a hegemonia do imobiliário desde as primeiras experiências, condenando o movimento social a jogar neste campo, com suas regras, linguagens e formas de leitura da cidade, estabelecendo desde esse momento, ainda nos anos 1990 e ao longo das décadas subsequentes, uma espécie não de ruptura, mas de pacto ou coalizão que procurou, a partir e no interior desta lógica, introduzir elementos de redistribuição, inclusão e controle social.

Finalmente, também não podemos deixar de apontar que a definição e o desenho dos instrumentos urbanísticos, desde os anos 1990 e particularmente na formulação do Estatuto da Cidade, sofreram enorme influência da emergência de um novo paradigma de planejamento urbano, formulado e aderente às teorias e práticas neoliberais, que ganha força com os contextos de ajuste fiscal e participação crescente de atores privados em processos de reestruturação urbana. Por outro lado, o imobiliário e o espaço construído foram ganhando um papel cada vez mais central nos processos de financeirização na medida em que o espaço entra como garantia, como colateral, nos circuitos financeiros e através de novos instrumentos financeiros capazes de titularizar este espaço, ou seja, de possibilitar sua circulação instantânea em circuitos financeiros cada vez mais globalizados.

Desde a entrada em cena do Planejamento Estratégico, da abertura de espaços de flexibilização normativa, a regulação urbanística tem sido fundamental para estabelecer perímetros para que essas parcerias possam capturar territórios da cidade para suas expectativas de remuneração futura.

Também esse paradigma e seus instrumentos, como as Operações Urbanas, foram objeto de tensionamento permanente em torno da captura e da distribuição de ônus e benefícios, assim como de exigibilidade de contrapartidas sociais. É fundamental também assinalar que, a depender dos compromissos maiores ou menores com a redistribuição de renda e inclusão e sua capacidade de negociação com os distintos interesses envolvidos na disputa pela cidade, a ação de governos municipais na gestão do plano e de seus instrumentos fez diferença nos resultados. Por outro lado, a ideia de disputar contrapartidas e não o modelo de desenvolvimento urbano em si nos torna cativos de uma forma de pensar e fazer cidade centrada na ideia de que a melhor forma de transformar a cidade é aquela que gera mais remuneração para os capitais investidos e não aquela com maior capacidade de proteger e promover a vida.

Por outro lado, é exatamente esse modelo de cidade – com suas regras do permitido e proibido definidas a partir dos produtos imobiliários – que opera no seu cotidiano a discriminação de pedaços inteiros de cidade, construídos sob a lógica da sobrevivência e com recursos escassos, condenando estas áreas a uma espécie de transitoriedade permanente, que, por sua vez, é o cimento de uma economia política da cidade que permite que o Estado ali atue de forma

discricionária e negociada. A demarcação desses perímetros é o cimento tanto da ação genocida, da polícia que entra atirando e matando, quanto da existência, em cada uma das cidades, de uma “lógica do centrão”, aquela que permite a troca de benefícios urbanos (não garantidos) por votos, sustentando coalizões que barram a ruptura deste modelo.

A gincana infinita para poder regularizar e integrar de forma definitiva as vilas e favelas, as manobras protelatórias, que desde a Constituinte se antepuseram aos avanços propostos (a constituição que exigia, a lei federal que exigia, os planos diretores que exigiam dois anos de parcelamento compulsório e cinco anos de IPTU progressivo para, talvez, quem sabe um dia, depois de 35 anos, expropriar um imóvel que não cumpre sua função social...) se somaram, portanto, à captura tecnocrática imobiliária do projeto de cidade, contribuindo inclusive para dificultar tremendamente a participação popular real, a utopia da radicalização democrática.

Por outro lado, instrumentos como as ZEIS, como a disputa do fundo público, têm sido fundamentais como instrumentos de luta dos movimentos pelo direito à cidade que têm nas ocupações, nas resistências aos despejos, nas disputas pelos espaços públicos, entre outros, não só mantido as mobilizações, mas também renovado suas pautas.

Hoje essas lutas se transformam e incorporam outras pautas, outras agendas centrais, como a luta antirracista, a luta feminista, a luta por outro paradigma de mobilidade, por outras culturas de cidade. E me parece que esses são outros elementos presentes em uma história que,

absolutamente, não terminou com o Estatuto da Cidade. Ela continua firme e forte na ideia de uma cidade que seja efetivamente para todos. Uma cidade que reconheça as múltiplas formas de fazer cidade, os múltiplos vínculos com o território como legítimos, uma cidade que rompa com a lógica extrativista – inclusive em relação à natureza – na direção de espaços desenhados para proteger a vida.

## ESTATUTO DA CIDADE OU A EXCEÇÃO QUE VIRA REGRA

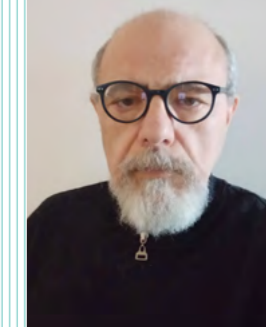
Vinte anos do Estatuto da Cidade.

Neste texto, a ser publicado ao lado de importantes e apuradas análises desse valioso e original instrumento de elaboração de políticas públicas de desenvolvimento urbano, por isso mesmo, se faz a opção por um breve relato analítico de alguns de seus antecedentes e de seu papel no marco regulatório do planejamento urbano no Brasil, mais do que de suas características intrínsecas específicas.

Em 1988, o Brasil promulgou sua nova Constituição Federal, a Constituição Cidadã. Uma vitória política memorável. Uma conquista histórica da sociedade, simbolizando a superação de mais uma ditadura civil-militar.

Não obstante, logo se percebe que se trata de uma Constituição longa, cheia de dubiedades e algumas contradições. Já em 1989, logo após sua promulgação, o CEPAM<sup>1</sup> apontava uma delas. Um país onde mais da metade de sua população já se encontrava morando em cidades 40 anos antes do que a média do

<sup>1</sup> CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal / Fundação Prefeito Faria Lima, órgão do Governo do Estado de São Paulo atrelado à Secretaria do Interior (extinta) e depois à Secretaria de Planejamento, responsável pela produção de conhecimento e formação de agentes públicos e privados envolvidos com o desenvolvimento urbano. Extinto durante o governo Geraldo Alckmin, em 2015, seu acervo se encontra em posse da Secretaria de Planejamento.



VALTER CALDANA

Arquiteto e Urbanista e doutor pela FAUUSP, é Professor Titular da FAU Mackenzie/SP, onde foi Diretor da Faculdade. Professor convidado nas universidades de Paris-Est, na França, Sassari e Ancona, na Itália. É coordenador do Laboratório de Projetos e Políticas Públicas, Conselheiro Federal do Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU, da Academia de Escolas de Língua Portuguesa e do Instituto Cidade em Movimento. Atua na Espaço & Tempo Arquitetura SSL, edita a revista *aedificandi* e mantém o *blog* [debatendo.com.br](http://debatendo.com.br). Autor de livros e artigos.

planeta e que àquela altura já atingia taxas aproximadas de 65% de urbanização trazia em sua Constituição apenas dois artigos tratando do tema desenvolvimento urbano.

A Constituição que se caracteriza pela afirmação da Democracia e pela proteção dos direitos individuais e coletivos trata de forma quase simplista o palco privilegiado do exercício da cidadania, a própria cidade. Ou seja, uma Carta que em alguns aspectos se mostra excessivamente detalhista, em outros, e neste em especial, se mostra propositadamente generalista.

A essa particularidade da Constituição, que com o passar do tempo se demonstrou até mesmo positiva, como se verá adiante neste texto, se soma outra, de consequências bem

mais graves. Há uma importante distorção no pacto federativo, que se materializa num grande desequilíbrio entre o volume de obrigações que foram sabiamente descentralizadas, municipalizadas em boa medida, e a equação da distribuição do volume de recursos arrecadados na estrutura tributária proposta.

No mesmo estudo<sup>2</sup> do CEPAM, já se alertava que a conta não fecharia, criando um déficit de caixa provocado pela incapacidade de custeio que acabaria por inviabilizar a capacidade de investimento dos municípios. Já se percebia ali a tendência de um crescimento exponencial dessa diferença, diante das limitações de fontes de arrecadação dos municípios e do aumento, no mínimo linear, da demanda por serviços.

<sup>2</sup> Estudos apresentados no Panorama do Estado de São Paulo no I Seminário preparatório da elaboração da Constituição do Estado de São Paulo, em 1989.

Ou seja, em contradição ao seu saudável espírito democrático, participativo e descentralizador que a norteia, a própria Constituição trazia a consolidação de mecanismos clientelistas tradicionais da política brasileira, ao colocar os municípios em petição de miséria e os prefeitos e vereadores na condição de pedintes indigentes, dependentes da ação de intermediação de deputados estaduais e federais. Esses deputados, por sua vez, são transformados em mensageiros de demandas locais ao poder central, que vão da construção de pontes à aquisição de lençóis para centros de saúde.

Essa situação distorce e corrompe o sistema, como se viu, ao colocar o aparato político parlamentar a serviço do toma-lá-dá-cá como forma de governo, que se instalou em todo o processo, viciando políticos e contaminando a própria sociedade. Vale lembrar que se trata de uma situação agravada pela promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal,<sup>3</sup> em 2000, e pela Emenda Constitucional do Teto de Gastos, de 2016<sup>4</sup>.

Assim, passada a euforia, o que se diz, a explicar esse quadro contraditório, é que, apesar dessas questões, o saldo político do processo como um todo foi bastante favorável à Democracia e à Cidadania, mesmo sendo aquela a Constituição ‘possível’.

Esse seja, talvez, o seu maior problema. Ou o problema do Brasil. Como quase sempre em sua história, se faz o possível e se renuncia ao necessário e, mais grave, muitas vezes, ao desejado. De acordo em acordo, de acórdão

em acórdão, se vão empurrando questões fundamentais, desafios e contradições, sem efetivamente solucioná-los. Até-se ao conjuntural em detrimento do estrutural.

Vale destacar, nesse caso, se tratar de acordos realizados dentro de um perímetro bastante restrito de poder, sobretudo se observada a diversidade da sociedade brasileira. São acordos que se dão, ao final, no sentido de promover adaptações lentas da correlação de forças hegemônicas às necessidades de seu tempo, possibilitando, deste modo, a manutenção do assim chamado *status quo*.

Nomes como Florestan Fernandes, Raimundo Faoro, Milton Santos, Gilberto Freyre, Caio Prado Júnior, Celso Furtado, Darcy Ribeiro, Carlos Guilherme Mota e mesmo Fernando Henrique Cardoso, entre outros, registraram essa característica em suas obras, a partir de vários enfoques.

No Brasil, se aprende rápido, o eterno movimento pendular entre tradição e ruptura desafia as leis da física, oscilando fortemente para apenas um dos lados. Poucas vezes se assistiu, efetivamente, a uma ruptura.

Com a questão urbana não é diferente.

Resultado de políticas econômicas baseadas na exportação de produtos primários e *commodities* a partir da produção agrícola fortemente baseada na mecanização e em grandes propriedades e numa produção industrial excessivamente

centralizada, as cidades brasileiras se ressentem de um crescimento insustentável desde o início da segunda metade do século passado.

São cidades que viram crescer sua população muito mais rapidamente do que sua capacidade de gerar riqueza, bens e serviços, que pudessem fazer frente às necessidades de infraestrutura decorrentes deste processo. Por isso são cidades que apresentam, hoje, níveis de desigualdade insuportáveis<sup>5</sup> e incompatíveis até mesmo com a manutenção do modelo de desenvolvimento que as gerou. Do idealizado e acolhedor espaço privilegiado do encontro, se tornaram o frio território do conflito.

#### . Lento e gradual

Consequência dessa opção por transições lentas e graduais, mais acordadas do que concertadas, se estabelece, à guisa de valorização da criatividade do povo brasileiro, de fato uma de suas mais marcantes características culturais, a disseminação da ideia de que se trata de um país especializado em ações tópicas de curto prazo em que se cultua a improvisação.

No entanto se engana quem acredita ser esta característica, a preferência por ações tópicas e desarticuladas decorrentes da falta de planejamento, a verdadeira extensão da realidade.

É importante notar que a insistência na comunicação dessa aparente falta de planejamento e de estratégia de ação é, ela própria, uma bem engendrada estratégia.

Como característica principal, torna cômoda a formulação de explicações para as profundas

contradições da organização econômica, política e social brasileira e para a fragilidade de suas políticas públicas. Com sua aplicação é possível explicar com grande facilidade e rapidez qualquer deficiência com um sonoro “mas é falta de planejamento!”.

Ao assumir a falta de planejamento como característica inerente à cultura local, neste caso, elevada a característica civilizatória, se assume simultaneamente que não há a necessidade de planejar, posto ser impossível. Traz implícito, inclusive, que, além de “não adiantar”, pois “é assim mesmo”, não haveria sequer competência ou capacidade para fazê-lo.

Se falta vacina, é falta de planejamento. Se falta educação, é falta de planejamento. Se falta chuva, é falta de planejamento. Se falta comida, é falta de planejamento.

Isso se observa em todos os campos, mas é no tocante às cidades que tem a mais ampla aceitação. A ideia de que as cidades brasileiras cresceram sem planejamento encontra-se de tal forma arraigada na sociedade, em todos os seus segmentos, que se torna quase impossível explicar os graves problemas urbanos de outra forma.

Isso torna essa estratégia ainda mais prejudicial, pois, ao aceitar a falta de planejamento como um axioma, a sociedade e seus agentes públicos e privados partem desta premissa completamente equivocada para formular suas iniciativas. E, como se sabe, qualquer ação embasada em premissas equivocadas será, ela própria, um equívoco.

Até mesmo uma profunda análise crítica dos instrumentos de planejamento e composição do

3 Lei de Responsabilidade Fiscal é a Lei Complementar n.º 101/2000, que define normas para a operação das finanças públicas, visando a manter o assim chamado equilíbrio fiscal. A Lei traz severas punições para os administradores públicos que a descumprirem e, se por um lado foi necessária e eficaz para alterar práticas administrativas que levavam à chamada ganância e à farra do endividamento, por outro, tolheu fortemente a margem de manobra dos administradores locais.

4 Emenda Constitucional n.º 95, de 2016, que limita por 20 anos os gastos públicos e dá outras providências.

5 Sobre o tema, se recomenda conhecer o Mapa da Desigualdade em São Paulo, elaborado anualmente pela Rede Nossa São Paulo, que traz uma série de índices referentes à qualidade de vida nas várias regiões da cidade.

marco regulatório do desenvolvimento urbano elaborada pelo professor Flávio Villaça<sup>6</sup> se vê empobrecida e sintetizada numa frase-resumo incoerente: “*planos diretores não servem para nada*”.

### . Política, plano e projeto

Em contraponto à ideia de que as cidades brasileiras cresceram e se desenvolveram sem planejamento é preciso, então, verificar a possibilidade de que seja outra a realidade. As cidades brasileiras, tudo indica, foram, sim, planejadas – planejadas para serem como são. Artefatos imprescindíveis para a organização econômica, política e social que se consolidou ao longo do século passado e preparados para organizar a distribuição espacial da riqueza e da pobreza.

No entanto é necessário perceber também que, se planejadas, as cidades brasileiras são em geral mal projetadas e, não raro, fragilmente construídas. Como se pode observar até mesmo empiricamente, mais do que falta de planejamento, o que se vivencia é uma confusão, muitas vezes deliberada, entre política, plano e projeto.

É nesse contexto e como resposta a essa complexa situação, sintetizada neste texto, que surge, então, o Estatuto da Cidade.

Fruto de uma intensa movimentação que envolveu a aliança de diversos setores da sociedade envolvidos com a produção das cidades, que souberam se aproveitar, com grande eficiência, do clima favorável que se estabeleceu ao longo da década de 1980 no processo de

redemocratização do País, do qual é fruto a própria Constituição.

É importante destacar que o período compreendido entre 1979 e 1989<sup>7</sup>, em que pese a gravíssima crise econômica, em especial, a crise da dívida externa, foi um dos mais profícuos, e felizes, da história recente do Brasil, em termos de mobilização e elaboração de políticas públicas. Ainda que seja hoje considerado um clichê, o fato é que havia no ar um clima favorável à discussão e ao estabelecimento de um grande e diversificado projeto nacional.

Pode-se afirmar que foi essa articulação entre conhecimentos técnicos produzidos ao longo das décadas de 1970 e 1980 e experiências concretas desenvolvidas pelos movimentos sociais e políticos nos anos que antecederam a Assembleia Nacional Constituinte que possibilitaram a inclusão de direito à cidade, à moradia, ao instrumento de usucapião urbano e à elaboração de planos diretores na Carta. Possibilitou a definição de que desenvolvimento urbano é atribuição e responsabilidade do município, que se torna, então, um ente político privilegiado.

Por esse motivo se pode, hoje, considerar ter sido até mesmo positivo o tema desenvolvimento urbano ter merecido, numa carta tão detalhista, dois artigos tão genéricos, que remetem à legislação infraconstitucional sua regulamentação. Possibilitou maior liberdade no seu processo de elaboração, que pode se dar a um só tempo com mais amplitude e profundidade.

Destacado o aspecto positivo, há, no entanto, o peso dos processos conservadores vigentes. Os ventos favoráveis da década de 1980 se dissiparam. As crises políticas se sucederam a partir da eleição e queda de Fernando Collor de Mello, ocasionando uma grande dificuldade de articulação e mobilização em torno de temas estruturais. Mergulhava o País, novamente, em sua habitual turbulência conjuntural.

Assim sendo, seja pela importância e pela complexidade do tema, seja pela conjuntura política que se vivenciava, mas, certamente, pela gama de fortíssimos interesses econômicos que se consolidaram em torno da produção e da manutenção das cidades, o fato é que o Estatuto da Cidade só foi finalizado e promulgado 12 anos após a Constituição Federal, em 2001.

Elaborado em meio à exacerbação da ideia de que nossas cidades são caso perdido e fruto de um crescimento desordenado, sem política, sem planejamento e sem projeto, visão cômoda, como se viu anteriormente, é, no campo do desenvolvimento urbano e da materialização da cidadania, uma das maiores conquistas da sociedade.

Diante de um quadro extremamente desfavorável, ainda assim traz consigo a essência do direito à cidade, aponta diretrizes claras para a formulação de políticas públicas de desenvolvimento urbano e ambiental economicamente sustentável e sensato e socialmente justo e inclusivo.

Sendo essa, porém, sua mais inovadora característica que o torna original e objeto de interesse mundo afora, não se limita a ser uma peça conceitual ou teórica. Traz um conjunto de instrumentos que viabilizam a implantação das políticas públicas, dos planos ou programas de ação e projetos de intervenção.

Ao abordar e legalizar palavras como desapropriação, preempção, socialização e relacionar a direito à propriedade à sua função social e ao desenvolvimento humano individual e coletivo, se transforma num excepcional instrumento de transformação estrutural, mais do que conjuntural, das cidades brasileiras.

Para isso, se faz necessário que nos próximos 20 anos, espera-se que menos, se consiga reunir vontade política e articulações entre os vários agentes econômicos, sociais, políticos e culturais produtores da cidade que o retirem da condição de exceção para torná-lo regra, corriqueira e cotidiana.

A crise urbana brasileira e os níveis intoleráveis de desigualdade que tomaram conta das cidades, em especial no que diz respeito à infraestrutura sanitária, mobilidade e habitação, demandam a priorização dessa articulação. E ação.

---

### REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 101/2000** de Responsabilidade Fiscal.

BRASIL. **Emenda Constitucional n.º 95, de 2016** do Teto de Gastos.

BRASIL. **Lei n.º 10.257/2001**, o Estatuto da Cidade.

CEPAM. **Panorama do Estado de São Paulo**. Fundação Prefeito Faria Lima, 1989. Mimeo.

VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. 1.ed. São Paulo: Edição do autor, 2005. Disponível em: [http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf)

<sup>6</sup> Flávio Villaça, arquiteto e urbanista, foi um dos mais importantes pesquisadores e formuladores brasileiros no campo do planejamento urbano e regional. Falecido em 2021, entre suas obras se destaca, no tocante a este texto, *As ilusões do Plano Diretor*, de 2001.

<sup>7</sup> Período compreendido entre a promulgação da Lei de Anistia e a eleição direta para Presidente da República, logo após a promulgação da Constituição, um ano antes.

## O ESTATUTO DA CIDADE E A PARTICIPAÇÃO POPULAR: DA PREVISÃO DE INSTRUMENTOS À TRANSFORMAÇÃO DEMOCRÁTICA

### Introdução

A República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito. À evidência, o princípio democrático também se incorpora na política urbana. Essa é impulsionada por diretrizes previstas no

Estatuto da Cidade, dentre as quais a gestão democrática da cidade, no sentido do ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Além da diretriz, o Estatuto da Cidade prevê, em rol não taxativo, instrumentos para a gestão democrática da cidade: órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (são ainda previstas a gestão orçamentária participativa e a participação metropolitana). A previsão da diretriz e dos instrumentos participativos pelo Estatuto são um notável avanço, legado do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e de sua Emenda Popular.

O marco das duas décadas de vigência da lei nos convida a uma reflexão, à guisa de balanço, mas também de definição de horizontes: a relação da política urbana com a democracia se encerra na previsão de instrumentos participativos pelo Estatuto da Cidade? E mais especificamente: a previsão dessas ferramentas é suficiente para afirmar os direitos e os interesses das pessoas vulnerabilizadas e minoritariamente representadas?

Para responder essas indagações torna-se necessário aprofundar o significado de democracia. Emprega-se aqui um referencial teórico-democrático, sintetizado nas ideias-chave a seguir desenvolvidas, que, por sua vez, podem ser mobilizadas para a promoção de processos participativos substanciais e transformadores.



ALLAN RAMALHO FERREIRA

Defensor Público. Coordenador do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Mestre em Direito do Estado e Especialista em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Doutorando em Direito do Estado na PUC-SP.

### Representação e participação popular

A experiência democrática não se limita aos processos de formação de colegiados parlamentares ou de indicação de chefias do Poder Executivo, nas diversas esferas federativas, tampouco às decisões tomadas pela maioria dos representantes nestes fóruns. Não se pode olvidar a importância da ocupação dos espaços formais de representação e de poder por pessoas que afirmem os interesses da população mais pobre e periférica, das mulheres, da população negra, da população LGBTQIA+, da população indígena, de populações quilombolas e tradicionais, dentre outros segmentos populacionais oprimidos. Ainda mais em um quadro histórico no qual a democracia tem sido corroída a partir do enfraquecimento das instituições em favor da ascensão de lideranças e movimentos autoritários e populistas. A disputa política partidária e institucional é, e sempre será, fundamental, afinal, os direitos são enunciados em legislações e promovidos por políticas públicas.

Nada obstante seja a democracia representativa um elemento funcional do regime, não encerra o seu significado. Há decisões políticas, seja pela sua magnitude, seja pelo prolongamento temporal de seus efeitos, que exigem uma energia democrática mais potente do que aquela advinda dos mandatos representativos. Essa força legitimadora, externa ao sistema representativo, provém da ampliação dos fóruns e da pluralização dos sujeitos deliberantes, ainda que pela constituição de representações mais próximas a determinado segmento populacional, território ou temática.

Um exemplo importante é o processo de elaboração do plano diretor, no bojo do qual os Poderes Legislativo e Executivo municipais deverão garantir a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a publicidade e o acesso quanto aos documentos e as informações produzidos (o plano diretor é, em última análise, um produto legislativo-popular).

O significado de democracia, em remate, não se completa sem a participação popular nos processos decisórios públicos (democracia participativa).

### **Democracia deliberativa e participação substantiva**

A democracia, em sua dimensão deliberativa, envolve um processo contínuo de justificação (apresentação e publicização de informações, dados, estudos e argumentos) e de debates públicos (contraposição de ideias e argumentos). O debate público não se restringe à concessão de oportunidades, canais ou plataformas para a manifestação de pessoas, instituições, corporações ou coletivos interessados. Esse aspecto, embora importante, é apenas instrumental. Para que a participação popular seja substantiva, é necessário assegurar condições adequadas para o seu exercício, principalmente às pessoas expostas aos mais diversos fatores de vulneração. Há um conjunto de obstáculos, dificuldades e descompassos que são diferencialmente opostos à participação direta ou intermediada de determinados grupos populacionais, resultado do cruzamento de diversos sistemas de opressão que estruturam a sociedade brasileira e que a democracia, como processo, busca remover.

Esses embaraços são de diversas naturezas e calibres. Existe, primeiramente, um problema de

acesso às informações e aos espaços, ferramentas, canais e plataformas participativos. Para sua superação são necessárias estratégias de propulsão da participação de pessoas comumente excluídas do processo de tomada de decisões, especialmente quando impactam sobremaneira seus direitos e interesses. A viabilização desse acesso ocorre pelo desenvolvimento de estratégias participativas afirmativas, que têm o condão de pluralizar o ambiente deliberativo, dando voz aos próprios titulares de direitos e interesses, tomados como sujeitos e não como objetos das decisões políticas<sup>1</sup>.

Removidos obstáculos ao acesso ao debate público, a participação se substancializa no sentido afirmativo. Transforma-se em diversidade (participação plural).

### **Luta popular e sua aliança com redes de apoio interinstitucional**

Mesmo que haja o acesso aos meios participativos ou mesmo o comparecimento na arena pública, nada indica que esta oportunidade de manifestação (seja escrita ou verbalizada) corresponderá à sua incorporação no produto final do processo decisório. Não é incomum que uma proposta de legislação ou de política pública supere incólume o procedimento participativo, por mais ricas e contundentes que sejam as manifestações nele colhidas. Nessas ocasiões,

as oportunidades participativas funcionam como um mero *checkpoint* para a legitimação de propostas consensuadas previamente. Esses episódios revelam uma pele menos superficial da participação que é a noção de influência.

As decisões públicas correspondem e contrariam interesses de diversas pessoas ou agrupamentos, instituições e corporações. Poucos assuntos conduzem a sociedade, sem fissuras, a uma unanimidade, notadamente em um período histórico caracterizado por polarizações político-ideológicas. A discordância razoável é um pressuposto democrático e deve ser prestigiada. Não obstante, além de afirmar a discordância, promovendo o acesso, a democracia deve distribuir chances e potências de influência de modo equilibrado aos atores e atrizes concorrentes, emparelhando-os.

Nos processos de discussão da política urbana, especialmente nos processos de elaboração e revisão de planos diretores, de um lado, há forças tradicionais, como o mercado e as classes hegemônicas, por vezes associadas ao Poder Público (fenômeno que pode ser nomeado como “sequestro do plano diretor”), e, de outro, as classes oprimidas. São cruciais a criação e a distribuição de condições apropriadas, na maior medida possível, para que múltiplos segmentos populacionais, sobretudo as pessoas vulnerabilizadas, possam acessar os espaços deliberativos e influir nas decisões do Estado com a mesma força que outros setores já incorporados tradicionalmente neste processo.

Uma estratégia importante de paridade é a formação de redes de apoio interinstitucional que se aliam às pessoas em situação de vulnerabilidade urbana em uma lógica de colaboração (e não de substituição ou mesmo de representação), preservando o protagonismo da luta popular<sup>2</sup>. Referida aliança promove um encontro de saberes, de incidências e de mobilizações, potencializando a disputa pela cidade e a promoção da justiça urbana.

Removidos obstáculos de paridade, a participação aprofunda-se no sentido distributivo. Densifica-se e toma a forma de influência.

### **Limites à decisão pela maioria e democracia transformadora**

No sentido contramajoritário, a democracia é constituída por um núcleo de proteção dos direitos fundamentais e de preservação da dignidade da pessoa humana (democracia constitucional), especialmente dos grupos populacionais vulnerabilizados e minoritariamente representados nos espaços de poder. Essa é a cerca que demarca as fronteiras deliberativas e que corresponde a um sentido já clássico do contramajoritarismo constitucional. É urgente, no entanto, aprofundá-lo: mais do que proteger os direitos e interesses dos grupos e corpos precarizados, as decisões políticas devem priorizá-los, de modo a cumprir objetivos republicanos de construção de uma sociedade livre, justa e solidária, de erradicação da pobreza e da marginalização,

<sup>1</sup> São alguns exemplos destas estratégias de acesso: eventos de educação em direitos, aulas públicas, cine-debates, teatro-debates, rodas de conversa, etc.; cursos de capacitação bilateral (trocas de saberes técnicos e histórico-populares); cursos de capacitação de profissionais jurídicos (defensoras e defensores públicos; advogadas e advogados populares); e de formação de conhecimento interdisciplinar que aproveite às pessoas em situação de vulnerabilidade urbana (reflexão crítica do direito); eventos e encontros entre profissionais jurídicos, movimentos e coletivos sociais, comunidades, associações de moradores, universidades, dentre outros atores e atrizes sociais; jornadas de mobilização social, descentralizadas no território da cidade e mais próximas às comunidades e aos assentamentos informais; articulação entre a atuação jurídico-processual com a mobilização social e de incidência política e de comunicação (como bons exemplos, podem ser citados o Fórum Mundaréu da Luz, a Campanha Atingidos pela PPP e a Articulação da Vila Andrade).

<sup>2</sup> Dentre tantas redes de apoio interinstitucional, que envolvem Defensorias Públicas, Associações de Classe, Advocacia Popular, Universidades, Movimentos e Coletivos Sociais, Institutos, Campanhas, etc., poderia citar, e neste ensejo render as minhas homenagens, a Campanha “Despejo Zero: pela vida no Campo e na Cidade”, o Fórum Nacional de Reforma Urbana, o Br Cidades, o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, dentre tantos outros aliados da luta popular pela moradia, pelo acesso à terra e pela formação de cidades mais justas.



de redução das desigualdades sociais e regionais e de promoção do bem de todos sem preconceitos e discriminações de qualquer origem.

A Constituição da República, irredimível com *status quo*, busca uma transformação política, econômica, social e cultural. O regime democrático brasileiro é, portanto, transformador.

A judicialização dos processos participativos, quando formais ou insuficientes para o exercício pleno do direito à cidade (no sentido reivindicatório), pode ser uma ferramenta contramajoritária – porém também carece de cautelas. Por exemplo, o ajuizamento de ações nesse sentido não se presta a substituir a energia democrático-popular que confere legitimidade e validade ao plano diretor, mas, ao revés, deve estar voltado a assegurar as regras do jogo e ao melhoramento do rito participativo para o atendimento contextual das populações mais pobres, periféricas e credoras do Estado no que se refere à implementação de seus direitos urbanos.

O transporte dessa questão à discussão no âmbito do Poder Judiciário deve estar atrelado às estratégias de acesso e de paridade, assim como articulada a redes de apoio interinstitucional, de modo que: (a) uma atuação processual frágil e desarticulada não culmine na chancela judicial de um processo participativo injusto ou camuflado em justificativas técnicas artificialmente construídas; (b) não eclipse, como instrumento representativo, a vontade popular ou desmobilize os atores e atrizes do processo participativo. A judicialização é uma das ferramentas protetivas, não é a preferencial.

Transformado em lei municipal, o plano diretor ainda pode ter seu processo e seu conteúdo

controlados à luz da Constituição Estadual e da Constituição da República (judicialização do produto decisório).

#### **À guisa de conclusão: por uma transformação democrática e popular das cidades brasileiras**

A previsão de instrumentos da gestão democrática da cidade e da submissão da elaboração e do monitoramento da implementação do plano diretor a um robusto ciclo participativo pelo Estatuto da Cidade, sem dúvida, representou um avanço democrático. Entretanto, por si, não atende aos interesses da população vulnerabilizada e minoritariamente representada nos espaços deliberativos. Como visto, a relação entre a política urbana e a democracia é mais profunda. O exercício democrático da participação popular demanda a adoção e a defesa de estratégias de acesso desse público e de sua paridade com as classes hegemônicas, assim como de limitação substancial às decisões políticas. A combinação dessas ferramentas e estratégias participativas guardam o potencial de produzir os seguintes resultados transformadores: debate público pleno (ampliação do fórum); inclusão e diversidade dos sujeitos deliberantes, assim como paridade entre estes (notadamente pela formação e pelo fortalecimento de redes de apoio interinstitucional); distribuição justa das chances de influência no produto decisório; blindagem dos direitos fundamentais e priorização dos grupos urbanos vulnerabilizados.

É, em remate, essa transformação democrática das cidades brasileiras, em atendimento aos direitos dos vulnerabilizados, que busca genuinamente o Estatuto da Cidade.



## ESTATUTO DE QUAL CIDADE?

A Lei Federal n.º 10.257/01 foi um marco importantíssimo na ordenação de espaços urbanos mais justos, inclusivos e sustentáveis, inclusive porque foi norma aguardada desde 1989. Seja pelo lapso temporal de 12 anos ou pelo quesito qualitativo, o Estatuto da Cidade tem provocado amores e ódios por onde anda. Trouxe as diretrizes para a política urbana brasileira, os instrumentos urbanísticos e outros igualmente aplicáveis à gestão urbanística, delineou a aplicação dos instrumentos designados para o descumprimento da função social da propriedade. Dispôs sobre sanções às autoridades que descumprirem a ordem urbanística e associou a execução do Plano Diretor à execução orçamentária municipal, elemento-chave para sua efetividade. Dispôs capítulo sobre a gestão democrática da cidade, com um enfoque de amplo espectro sobre a atuação da população na elaboração e na fiscalização da política urbana.

O art. 43, IV, ao estabelecer iniciativa de projeto, plano e programa, traz para dentro do Poder Executivo a democracia direta, estabelecendo uma conexão direta entre a vontade popular e o conteúdo do Plano Diretor e suas complementações. A participação popular torna-se fundamento de validade do Plano Diretor e elemento-chave para exercício do controle sobre a política urbana.



DANIELA CAMPOS LIBÓRIO

Advogada, professora da PUC/SP, presidente da Comissão Especial de Direito Urbanístico da OAB Nacional.

O governo federal criou o Ministério das Cidades e destinou um alinhamento específico para capacitar profissionais pelo País para auxiliar os municípios na empreitada. Destinou verbas, orientou e criou o Conselho Nacional das Cidades, órgão que, dentre outras funções, estabeleceu orientações específicas no inédito movimento planejador das áreas urbanas nacionais. Também foram criados os conselhos estaduais e os municipais, estruturando um novo sistema de gestão das cidades. Foram feitas as Conferências da Cidade, em âmbito municipal, estadual e federal, com o objetivo de criar uma agenda para a política urbana brasileira, construída a partir das demandas locais.

Em 2005, menos de 15% das cidades brasileiras tinham Plano Diretor. Já em 2015, metade das 5.572 cidades tinham Plano Diretor, segundo a

Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do IBGE<sup>1</sup>. 12,4% afirmaram que estavam elaborando e todos os municípios com mais de 100.000 habitantes afirmaram que tinham Plano Diretor nos dados apontados pela mesma pesquisa. Portanto, mais de 60% dos municípios brasileiros têm ou estão elaborando Plano Diretor. Vê-se, portanto, que rompeu-se a omissão planificadora da cultura política brasileira, não se constituindo este o desafio central. Se, sob o aspecto formal, esse dado aponta uma mudança drástica de cenário, na prática nossas cidades continuam a ser um obstáculo muitas vezes intransponível para que o cidadão urbano consiga viver com um mínimo de dignidade.

Na verdade, a grande mudança de paradigma ainda não aconteceu: o Poder Público assumir sua função gestora de um Estado Social e

<sup>1</sup> Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default.shtm>

Democrático a coordenar as múltiplas vontades da sociedade, equilibrando e ajustando quereres sem desgarrar do interesse público. Nosso gestor público continua assistindo à sociedade brigar entre si como se nada tivesse com isso. Um dos exemplos mais contundentes é, a nosso ver, o descumprimento da função social da propriedade. Não é a função social da propriedade que provoca brigas, é a possibilidade da fiscalização e da punição àqueles que descumprem o uso de sua propriedade urbana nos ditames trazidos pelo Plano Diretor. Releva-se, assim, mais uma vez, que a propriedade imóvel privada urbana no País é um dogma quase inquestionável. A princípio, todos os municípios que possuem Plano Diretor deveriam tratar do descumprimento da função social dos imóveis.

Pesquisa desenvolvida pela Universidade Federal do ABC no Projeto Pensando o Direito, do Ministério da Justiça<sup>2</sup>, mostrou e comprovou a inefetividade dos instrumentos que compõem o sancionamento e a punição ao proprietário faltoso. Foram pesquisados todos os municípios com mais de 100 mil habitantes, posto que constituem mais de metade da população brasileira. Dos 110 municípios pesquisados, apenas 25 regulamentaram a lei sobre descumprimento da função social da propriedade. Desses 25, apenas oito municípios a estavam aplicando, e apenas e tão somente dois municípios tinham chegado à fase do IPTU progressivo.<sup>3</sup> Considerando que a pesquisa foi feita em 2015, 14

anos após a promulgação do Estatuto da Cidade, é possível inferir que os instrumentos criados para reordenar a ocupação do solo urbano a partir do uso ajustado das propriedades privadas ao Plano Diretor encontram-se no limbo jurídico. Existem, mas não vivem.

Além do descumprimento da função social da propriedade, mais dois temas tiveram um padrão similar no que se refere às decisões perante o Poder Judiciário: a ausência ou baixa participação popular na elaboração de planos diretores e a iniciativa de planos diretores pela Câmara Municipal, entendida como vício de iniciativa.

No primeiro caso, as judicializações que contemplem o argumento da participação popular como critério de validade de Plano Diretor têm tido amplo reconhecimento por parte do Poder Judiciário. Tal participação é verificada no sentido quantitativo e qualitativo. O primeiro critério, sem dúvida, é mais contemplado nas sentenças nas quais se verifica uma proporcionalidade entre o número de habitantes e o número de atividades que tenham envolvido a população (audiências públicas, consultas, debates, conferências). Também a distribuição espacial no território urbano é verificada, pois na estruturação da participação popular há que se buscar a facilitação do acesso ao local disponibilizado pelo Poder Público para o evento em questão.

Sob o segundo aspecto, a iniciativa do plano

diretor, o que se busca é o exercício da função típica do Poder Executivo, que possui, por essência, a estrutura administrativa e a competência constitucional para elaborar políticas públicas. As secretarias municipais, seus bancos de dados, seus servidores especializados e a conexão com os demais setores da administração pública viabilizam a adequada elaboração de um plano que irá interferir em toda a administração municipal. Ao passo que a Câmara Municipal, no exercício de sua função típica de finalizar o processo legislativo, bem como de exercer o controle sobre as atividades administrativas, exerce papel fundamental no processo, fiscalizando e controlando a atividade do Poder Executivo. Portanto, um não se confunde com o outro e não é outro o entendimento dos tribunais a este respeito.

O cenário atual aponta para um retrocesso no processo legislativo e político em matéria urbanística. Sinaliza-se uma fragmentação do sistema criando uma dificuldade de compreensão sobre as áreas urbanas como um conjunto complexo de direitos e deveres interligados. Nesse sentido, uma legislação urbanística emendada e alterada sem a leitura do todo fragmenta e dificulta sua aplicação. Da mesma forma, a estruturação de planos setoriais elaborados pelo Poder Executivo desconectados do Plano Diretor desestrutura a política urbana elaborada para o município. Exemplo disso é o foco nos projetos de infraestrutura, em ambiente nacional e estadual, sem fazer qualquer menção à análise ou à comunicação com os planos diretores dos municípios que receberão tais projetos. Também é preciso incluir que o fato de os instrumentos de descumprimento da função social não terem sido implementados sinalizou abertamente para

os proprietários privados que o uso de seus imóveis urbanos pode ser aquilo que desejarem ser: de uso privativo, desconectado do bem-estar da vizinhança e da cidade. Adensamentos desarrastados, desequilibrando a infraestrutura e o sossego ou a qualidade de vida, não são vistos pelas municipalidades como algo a ser combatido.

Como saída para nossas cidades, que os órgãos de controle e a sociedade civil organizada busquem a implementação real e efetiva do Estatuto da Cidade. Caminho único para a transformação e a realização do direito à cidade: intensa participação popular e fiscalização aberta e transparente da gestão da política urbana.

<sup>2</sup> Disponível em: [https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/PoD\\_56\\_atualizada\\_011020153.pdf](https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/PoD_56_atualizada_011020153.pdf)

<sup>3</sup> Metodologia da pesquisa - Para identificar o universo de municípios que aplicaram o PEUC, adotou-se como recorte os municípios com população acima de 100 mil habitantes. Justifica-se tal escolha porque se entende que o referido instrumento tem um papel mais relevante no caso das cidades médias e grandes, que apresentam maior dinamismo demográfico e econômico. Ademais, embora representem apenas cerca de 5% do total dos atuais 5.570 municípios brasileiros, os municípios enquadrados no recorte proposto abrigam mais da metade da população estimada para 2014.

## O ESTATUTO DA CIDADE SOB O OLHAR DO MINISTÉRIO PÚBLICO PAULISTA

Passados 20 anos de vigência do Estatuto da Cidade (EC), num rápido balanço pode-se dizer que o Direito Urbanístico positivado em nosso país, desde sua previsão no rol das competências legislativas da União, dos estados e do Distrito Federal (art. 24, I, CF), na teoria ganhou muito com os institutos e diretrizes estabelecidos na Lei n.º 10.257/01, porém, no plano de sua implementação, verifica-se que ainda há um longo caminho a trilhar.

E não foi por falta de iniciativa dos principais atores que incentivam sua aplicação.

Para profissionais que atuam no Judiciário, como no caso dos membros do Ministério Público brasileiro (nosso foco aqui de análise), os avanços foram significativos, a começar pela identificação da *ordem urbanística* como direito de dimensão difusa e coletiva, que há muito havíamos identificado<sup>1</sup>, facilitando o discurso nos embates judiciais que se travam no tecido urbano.

O Estatuto da Cidade constituiu também um importante instrumento para o Ministério Público intensificar a perscrutação das *políticas de planejamento*

1 MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. “Dos direitos metaindividuais urbanísticos”. **Temas de Direito Urbanístico**. São Paulo: Ministério Público do Estado de São Paulo; Imprensa Oficial do Estado - IMESP, 1999, p. 281-303.



JOSÉ CARLOS DE FREITAS

Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de São Paulo.

Especialista em Interesses Difusos e Coletivos pelo Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo – ESMP.

Professor Convidado no (1) Curso de Especialização em Interesses Difusos e Coletivos da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo, (2) na Sociedade Brasileira de Direito Público, (3) na Escola Superior da Advocacia - OAB/SP, (4) na Escola Paulista da Magistratura e (5) no Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT/SP.

dos municípios, ou sua ausência, por meio de investigação nos inquéritos civis ou mediante postulação judicial, na busca da observância, pelos poderes públicos, dos direitos assegurados pela Constituição Federal, como os que dizem respeito à política urbana (art. 182, CF), posto ser possível discutir *políticas públicas* por meio da ação civil pública<sup>2</sup>.

Rapidamente o *Parquet* nacional se organizou em promotorias temáticas ou se especializou nos assuntos afetos à ordem urbanística, encontrando, todavia, resistência nos três Poderes da República sobre as candentes questões que a legislação da espécie suscita.

No campo do planejamento urbano, a falta de planos diretores ou os vícios em sua formação dominaram os litígios, assim como inconsistências ou insuficiência das audiências públicas, a ausência ou precariedade dos estudos técnicos prévios.

Na edição de normas pontuais alterando o zoneamento, por exemplo – antigo comportamento de nossas cidades –, também foram estabelecidos litígios, ora por falta de estudos prévios e sem a visão do todo, ora por desrespeito à participação popular, ora por flagrante violação ao *princípio da impessoalidade*, insistindo-se na criação de leis para beneficiar pessoas, bairros privilegiados ou grupos econômicos.

2 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. A ação civil pública como instrumento de controle judicial das chamadas políticas públicas. **Ação civil pública – Lei n.º 7.347/85 - 15 anos**, MILARÉ, Édís (Coord.), RT, 2001, p.750-751.

O antigo e sempre atual questionamento das ocupações informais e a consequente discussão sobre a regularização fundiária, ambiental e urbana perduram, quer tramitando a passos lentos em intermináveis processos administrativos (quando instaurados), quer nos escaninhos dos cartórios judiciais.

No Estado de São Paulo, é bom registrar, tem-se notado sensível preocupação de juízes e desembargadores no estudo do Direito Urbanístico, sem dúvida, alavancado com o advento do Estatuto da Cidade, estando à frente dessa iniciativa a Escola Paulista da Magistratura (EPM), ministrando cursos e realizando palestras com profissionais da área, como, aliás, o próprio Ministério Público Paulista vinha fazendo há muito, também por sua Escola Superior e por seu Centro de Apoio Operacional, órgão este que presta relevantes serviços de auxílio aos promotores e procuradores de justiça na seara urbanística.

Apesar desse preparo dos poucos profissionais da área aqui citados (inclusive de membros da Defensoria Pública, que muito têm colaborado na implementação do Estatuto da Cidade), tem-se constatado que o *lugar comum* insiste em resistir aos preceitos do EC.

A ênfase dada ao *planejamento* como indutor do desenvolvimento das cidades e da expansão urbana, assim como o prestígio a maior engajamento da população como corolário da *democracia participativa* que o Estatuto da Cidade visou a garantir<sup>3</sup> (com base, aliás, na Constituição Federal – art. 29, XII), a Lei n.º

10.257/01 gerou expectativas de que a sorte das cidades não ficasse mais a reboque da conveniência (ou negligência) do administrador público nem que seu planejamento continuasse ocorrendo entre quatro paredes, restrito aos interesses imediatos de políticos e de investidores do mercado imobiliário.

No entanto insistem os atores que legislam e os que aplicam as leis urbanísticas em render reverência aos reclamos de empreendedores e proprietários de terrenos urbanos, alijando a população dos debates ou promovendo “audiências públicas” deficientes e inconsistentes só para cumprir a formalidade.

Ainda que o planejamento urbano contenha a ideia de uma ação prolongada no tempo, frustrados ainda ficamos em saber o quanto é efêmero, pois a cada mandato e legislatura mudam-se o plano diretor e as normas correlatas, ao sabor dos interesses e da *ideologia* do momento.

Os preceitos da função social da propriedade permanecem sem observância mais concreta nas cidades, pois sequer as leis que disciplinam o instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsória (PEUC) saíram do papel. A Cidade de São Paulo demorou muito para editar lei específica e, para implementá-la, passa por um longo e letárgico processo burocrático de identificação e intimação dos proprietários para dar destinação a seus imóveis.

Os chamados *polos geradores de tráfego* nem sempre são precedidos de exigências, pelo Poder

Público, de obras e serviços no entorno, nem mesmo dos estudos de impactos de vizinhança a cargo dos empreendedores, para mitigar os efeitos ao menos no sistema viário. Muitos desses efeitos são subestimados, ignorando-se, em vários casos, o *impacto cumulativo* gerado pela edificação sequencial (não necessariamente simultânea) de empreendimentos comerciais ou residenciais na mesma região, que são construídos sem a necessária *avaliação da capacidade de suporte* da infraestrutura instalada.

Os custos, ao final, continuam sendo suportados pelos contribuintes, pela população pagadora de impostos, sem que os empreendedores, que se apropriam da infraestrutura instalada com recursos públicos, assumam os custos das *externalidades negativas* dos muitos efeitos deletérios de suas construções (poluição, impermeabilização do solo, desmatamento consentido da vegetação, aumento da densidade, despejo de centenas de veículos nas vias públicas, gentrificação, etc.).

A falta de comando, de fiscalização, do exercício do poder de polícia pelas autoridades e pelos agentes municipais sobre o processo de urbanização predatória e irracional persiste, irradiando efeitos negativos nas cidades e regados por corrupção insaciável.

A apropriação dos espaços públicos por particulares continua sua marcha, destacando-se ainda a proliferação de loteamentos fechados (hoje sob a roupagem de *loteamentos com acesso controlado* – art. 2.º, § 8.º da Lei n.º 6.766/79), palco de intenso conflito entre proprietários de lotes e

não moradores, entre os que pagam as “taxas condominiais” e os não pagantes, marcado por uma segregação protagonizada por esses *feudos urbanos*, com a sobreposição do interesse privado na segurança e no bem-estar dos moradores desses empreendimentos ao interesse dos demais cidadãos, ignorando a cidade como um direito difuso de todos (art. 2.º, *caput*, do Estatuto da Cidade).

Não há, a nosso ver, uma *receita de bolo* que dê fim a esse desalinho do mundo real com as normas consagradas no Estatuto da Cidade, mas alguns caminhos devem ser trilhados, insistindo-se na educação, na conscientização e na orientação da população quanto ao seu direito de participar ativamente do planejamento urbano.

Aos edis e prefeitos deve-se dar atenção especial pelos profissionais que lidam com a matéria (das áreas jurídica e técnica), ou mesmo pelos órgãos de controle, ministrando-lhes cursos de capacitação, orientando-os preventivamente e, até, no campo jurisdicional, incrementando as demandas punitivas.

Ao Ministério Público, em especial, do qual faço parte, compete o desafio de desenvolver e implantar novas técnicas de atuação e de composição dos litígios, reforçando as práticas de *mediação*, valendo-se do inquérito civil para buscar o entendimento, a solução dos conflitos urbanísticos e a consecução dos fins objetivados pelo Estatuto da Cidade.

Mesmo quando se valer da lei de improbidade administrativa, a composição é recomendável, na medida em que hoje se admite a utilização dos

<sup>3</sup> Artigos 2.º, II, XIII; 4.º, III, “F” e § 3.º; 27, § 2.º; 33, VII; 40, §4.º; 42, III; 43 a 45; 52, VI.

*acordos de não persecução civil*, segundo previsão normativa<sup>4</sup> e entendimento do STJ<sup>5</sup>. Roga-se menos judicialização dos conflitos e maior resolutividade a ser protagonizada pelo *Parquet* nacional, valendo-se do inquérito civil.

Avanços houve, já destacamos, mas é imperioso que haja a constante vigília de todos os que atuam em prol da implementação da Lei n.º 10.257/01, para dar concreção aos princípios da política urbana da Constituição Federal.

Cumpre-nos finalizar com uma homenagem.

A memória ou mesmo a falta de informação mais precisa não nos permite aqui citar a imensa lista de pessoas comprometidas com a temática, razão por que se faz necessário lembrar a imprescindível colaboração do Professor Edésio Fernandes com as inovações e os ensinamentos no campo legislativo e doutrinário, cujo nome invocamos representando todos os profissionais das áreas jurídica e técnica que, ao longo destes 20 anos de vida do Estatuto da Cidade, vêm dedicando horas, dias e anos de sua contribuição cívica para a causa.

4 Art. 17, parágrafo 1.º da Lei n.º 8.429/92, alterado pela Lei n.º 13.964/2019.

5 Recurso Especial n.º 1.314.581/SP, Ministro Benedito Gonçalves.



## 20 ANOS DE ESTATUTO DA CIDADE: SOB NOVAS PAUTAS E AGENDAS, EM CORRELAÇÃO DE FORÇAS POSSÍVEIS, EM CIDADES PROFUNDAMENTE DESIGUAIS, A LUTA FAZ A LEI

Com imensa alegria recebi do professor Edésio Fernandes o convite para trazer, de forma livre, um balanço destes 20 anos da Lei n.º 10.257/2001, mais conhecida por aqui e internacionalmente como Estatuto da Cidade, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, do denominado Capítulo da Política Urbana. Confesso que, com certo misto de receio e preocupação, aceitei o desafio, e espero estar à altura das expectativas do convite.

Pois então, 20 anos se passaram, e é, sim, sempre importante parar, refletir e ver o que aconteceu, sob o nosso ponto de vista, com as cidades, onde atuamos nestes últimos anos. É impossível, pela multidiversidade do Brasil, apresentar visão tão ampla.

Assim, vou tentar refletir a partir de meu lugar de fala mais comum, como liderança popular do Movimento de Moradia, demonstrar que os 20 anos do Estatuto da Cidade começaram muito antes, e que esta Lei é fruto de muita mobilização e articulação das forças sociais, construídas e consolidadas já nos anos 1980 e 1990, especialmente a partir da luta do Movimento da Reforma Urbana, iniciada pela Associação Nacional do Solo Urbano – ANSUR<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> ANSUR. A associação foi organizada em 1984 por iniciativa da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e funcionou como um fórum até o ano de 1990, ocasião em que adotou uma postura de associação, envolvendo



BENEDITO ROBERTO BARBOSA

Advogado popular do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos e da União dos Movimentos de Moradia de São Paulo e Coordenador Municipal da Central de Movimentos Populares.

As lutas populares do início dos anos 1980 deixaram uma marca profunda de um Brasil que estava por vir, a partir deste período. Convivendo sob tensões e conflitos entre os novos e velhos dilemas, e novas e velhas práticas sociais históricas, o novo sindicalismo nascido na cidade de São Bernardo do Campo (SP) balançou nas ruas as estruturas da ditadura militar. A emergência dos movimentos populares rurais e urbanos acalentava os sonhos de novos tempos nas mobilizações pelas eleições diretas e parecia de verdade abrir a possibilidade de uma virada democrática, enterrando de vez a ditadura a partir das classes populares.

Nesse período, nasce um gigantesco conjunto de sujeitos e protagonistas sociais e de trabalhadores,

lutando por direitos e por melhores condições de vida no campo, na cidade e no chão da fábrica, tais como o Movimento de Defesa do Favelado, a Pró-Central de Movimentos Populares, a União dos Movimentos de Moradia, o Movimento da Reforma Urbana e um sem-número de lutas locais, nas favelas e nos bairros populares, que brotaram nas periferias urbanas desde o período da ditadura.

Trata-se de um recorte centrado em organizações ou movimentos populares, cujo perfil responde às seguintes feições empíricas: não trabalham com temas como as ONGs e algumas entidades assistenciais, mas com demandas e reivindicações sociais marcadas normalmente pelo

peçoas comprometidas com as lutas dos movimentos sociais, seja na qualidade de assessoria de apoio, pesquisa ou mesmo como liderança destes movimentos. A ANSUR está inserida em um momento histórico de lutas e demandas sociais. Junto ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana, teve participação na constituinte de 1988, se propondo a apresentar emenda popular que modificasse o perfil excludente das cidades brasileiras juntamente com outras organizações como Federação Nacional de Arquitetos, Federação Nacional de Engenheiros, Federação Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Movimento de Favelados, Ação Pastoral, entre outros. Foram conseguidas 165 mil assinaturas, as quais resultaram no atual capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988. Disponível em: [http://www4.pucsp.br/cedic/semui/fundos/associacao\\_nacional\\_do\\_solo\\_urbano.html#galeria](http://www4.pucsp.br/cedic/semui/fundos/associacao_nacional_do_solo_urbano.html#galeria)

seu caráter redistributivo; sua estratégia distintiva é a mobilização coletiva da população afetada pelos problemas para os quais estão voltados; assumem problemas mais amplos que aqueles normalmente trabalhados por associações de bairro. Exemplos de movimentos sociais colhidos na amostra do survey realizado na cidade de São Paulo são: MST – Movimento dos Sem-Terra; MSTC – Movimento dos Sem-teto do Centro; MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia; ULC – Unificação de Lutas de Cortiços.<sup>2</sup>

Com as lutas urbanas em curso por melhores condições de vida e trabalho, as ruas fervilhavam, era iminente o fim dos anos de chumbo. Como teria dito certa vez, porém, o compositor Tom Jobim: “O Brasil não é para principiantes”, ou seja, não houve virada democrática das classes populares, os de baixo não foram chamados para a grande mesa da decisão.

Um grande conchavo de forças conservadoras encerrou o período da ditadura, com uma ampla anistia a torturadores, com o compromisso de uma nova Constituição e uma eleição indireta no Congresso Nacional de Tancredo Neves como Presidente, que faleceu antes de assumir, alijando do processo o povo e deixando novos sujeitos políticos abandonados no meio caminho.

E como a história não caminha de forma linear, a crise política do governo Sarney, os rescaldos políticos das lutas pelas eleições diretas e as mobilizações populares continuaram. O povo

não saiu das ruas, as ocupações urbanas e rurais se intensificaram favorecendo a luta por pautas progressistas na nova Assembleia Constituinte, instalada no Congresso Nacional em 1º de fevereiro de 1987.

As emendas populares e a tensão nas ruas foram fundamentais para pressionar os deputados constituintes. A proposta de emenda popular da reforma urbana para a Constituição, com mais de 160 mil assinaturas, tinha 23 artigos e tratava dos direitos urbanos, da propriedade imobiliária urbana, da política habitacional, dos transportes públicos e da gestão democrática da cidade. Desses capítulos e artigos, resultaram na Constituição de 88, apenas os artigos 182 e 183, regulamentados, após 13 anos de muita luta, no Estatuto da Cidade.

A partir dos anos 1990, o Estatuto da Cidade foi uma construção política em meio a uma efervescente agenda da luta urbana, nas múltiplas experiências das gestões municipais populares progressistas, que possibilitou uma teia de iniciativas criativas e insurgentes, como os mutirões autogestionários, o orçamento participativo, a criação das zonas especiais de interesse social, os processos de urbanização de favelas e regularização fundiária.

A luta pelo Estatuto da Cidade permitiu, de forma concreta, a consolidação de pautas, por anos, gestadas em meio à luta social e comunitária, na interlocução direta das assessorias técnicas – jurídica, urbanística e social – com os movimentos populares, e com as universidades,

com os setores progressistas da igreja Católica, como as Comunidades Eclesiais de Base e os processos de Educação Popular inspirados em Paulo Freire.

A construção e a articulação da primeira Emenda de Iniciativa Popular, que coletou mais de um milhão de assinaturas pela criação de um Fundo e Conselho Nacional de Habitação Popular no ano de 1991, articuladas pela União Nacional por Moradia Popular - UNMP, pela Central de Movimentos Populares - CMP, pela Confederação Nacional das Associações de Moradores - CONAM e pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia - MNLM, foram fundamentais também para a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição.

A Lei n.º 10.257/2001 possui diversos instrumentos importantes que alimentam as bandeiras dos movimentos populares, até os dias de hoje, foi fundamental para o acúmulo de forças do movimento urbano, e ainda é uma Lei avançada e um marco histórico que aponta uma agenda para as cidades e para efetivação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Podemos nos perguntar, entretanto, o seguinte: E daí? O que foi feito? Essa agenda foi cumprida? O que essa Lei diz para a vida real dos pobres nas periferias urbanas? Por que é tão difícil garantir a função social da cidade e o bem-estar de seus habitantes?

São muitas perguntas e, para respondê-las, teríamos que fazer um longo histórico sobre a construção das nossas cidades e sob quais lógicas

elas se formaram ou se mantêm. No entanto, em linhas gerais, há certo consenso de que a matriz escravocrata brasileira marcou com ferro e fogo as profundas desigualdades de nossos territórios: a favela é a nova senzala. Para entender bem o que estou querendo aqui expressar, sugiro que ouçam o Samba da Mangueira: *História para ninar gente grande*<sup>3</sup>.

Já ouvi, também, a professora Ermínia Maricato dizendo diversas vezes: “no Brasil existem leis que pegam e leis que não pegam”. E para pegar, fazer valer, depende de uma série de variáveis, especialmente a correlação de forças. O Movimento popular tem um lema: “A Luta faz a Lei”.

No Brasil, não basta que uma lei seja boa e que esteja grafada no papel, como o Estatuto da Cidade, que o gestor público vai cumpri-la. Aqui, não é bem assim que funciona, ainda mais quando se trata de interesses tão lucrativos para as elites, como a disputa pelo espaço urbano ou por territórios nas cidades.

Nesse sentido, podemos dizer, do ponto de vista da agenda neoliberal, que as cidades dos anos 2000, ano em que surgiu o Estatuto, estão ainda mais desiguais em 2021. Eu diria que o surgimento do Estatuto da Cidade responderia às demandas sociais dos anos 1990 e 1980, em que as cidades eram entendidas como espaços de aplicação do excedente do capital, no entanto, nestes 20 anos as cidades passaram a ser um território privilegiado de lucro dos capitalistas nacionais e internacionais.

2 LAVALLE, Adrián Gurza; CASTELLO, Graziela; BICHIR, Renata Mirândola. Quando novos atores saem de cena. Continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais. *Revista Política e Sociedade*, v.3, n.5, out. 2004, p. 46. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1977/1726>.

3 FIRMINO; DOMÊNICO *et al.* **História pra ninar gente grande**. Samba-enredo 2019 da Escola de Samba Estação Primeira de Mangueira. Disponível em: <http://www.mangueira.com.br/carnaval-2019/sambanredo>. Acesso em: 25 fev. 2019.



Num período em que as cidades estão mais desiguais, mais injustas, mais violentas, mais inseguras e mais hostis aos espoliados, o Estatuto da Cidade é uma referência, mas o que vai determinar o cumprimento de seus instrumentos são condições objetivas de mobilização e a capacidade de organização e luta do movimento popular, considerando que o Poder Judiciário, o poder legislativo e o executivo, em geral, atuam sob a lógica dos interesses do setor imobiliário. É importante lembrar que nesse período também surgiram novas demandas e pautas para os movimentos sociais, associadas às questões culturais, de gênero, de raça e inclusão dos mais pobres nos territórios.

De fato, o Estatuto da Cidade não é o Manifesto do Partido Comunista, foi elaborado num marco de cidades profundamente neoliberais e desiguais, mas é uma lei possível e poderia, nestes últimos 20 anos, ter favorecido de uma forma mais concreta processos de inclusão e de equidade em cidades profundamente injustas, desiguais e divididas, sintonizando seus instrumentos às novas pautas em curso. Ocorre que tais mudanças estão demorando demais, precisam ser feitas agora e já e não podemos mais esperar mais por 20 anos, especialmente nos pós-pandemia de Covid-19, em que as cidades sairão ainda mais devastadas.

O Estatuto da Cidade poderia ter sido um pacto possível para afirmar a cidade e o direito à terra como um bem comum, em que as pessoas pobres não fossem, o tempo todo, expulsas ou violentadas em seu direito à posse e tivessem as suas casas invadidas pela polícia ou assassinadas e massacradas, como ocorreu na Favela do Jacarezinho, no dia 6 de maio de 2021, na cidade do Rio de Janeiro.

Tratar os mais pobres com violência, impedir os processos concretos de participação e utilizar os territórios urbanos para especulação imobiliária, não garantindo a função social dos imóveis urbanos, é profundamente contrário ao que determina o Estatuto da Cidade.

Muito do que se aplicou da Lei n.º 10.257/2001, nas cidades brasileiras, está associado às condições objetivas criadas por gestões mais progressistas, por alianças pontuais entre setores populares e médios, por mobilização dos setores populares ou mesmo pela atuação de certos setores do sistema de justiça.

Se não fosse a constante oposição das elites à aplicação dessa lei, sabotando e impondo lógicas cada vez mais violentas e excludentes sobre os territórios, como as grandes obras de infraestrutura associadas aos megaeventos, os megaprojetos urbanos, as Parcerias Público Privadas, que em nada dialogam com pautas urbanas inclusivas e solidárias, possivelmente já teríamos chegado muito mais longe na implementação do Estatuto da Cidade. Nossa luta continua!

São Paulo, 31 de maio de 2021.



## QUAL É O SIGNIFICADO DE 20 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE: UM DESAFIO CONTAR EM POUCAS PALAVRAS

### Origem do testemunho

Anos 1980 do século XX, década marcante para a minha geração, no auge da juventude, já tendo uma vivência rica nos anos 1970, no período da adolescência, como a geração que buscava uma identidade própria na música e na dança do *rock* pesado e progressivo até a *disco music* e de conviver o máximo com a natureza, acampando em praias e montanhas ainda preservadas e não povoadas.

Início dos anos 1980, uma experiência marcante como estudante da Faculdade de Direito da PUC-SP, em plena emergência da luta pela democracia e pelos direitos humanos no Brasil, quando tive o primeiro contato com a realidade social fazendo um estágio na periferia da zona leste de São Paulo, no Departamento Jurídico 22 de Agosto, um dos núcleos estudantis pioneiros da advocacia popular, e com a política sendo dirigente estudantil do Centro Acadêmico 22 de Agosto, pelo qual tive a experiência de organizar um encontro nacional de estudantes de direito que tinham como marco-referência teórico a Nova Escola Jurídica de Roberto Lyra Filho, precursor da rica iniciativa do direito achado na rua, coordenado até hoje pelo Professor José Geraldo de Souza Júnior, da UNB.



NELSON SAULE JÚNIOR

Doutor em Direito do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003), Professor de direito do curso de graduação e de direito urbanístico no programa de direito da pós-graduação. Coordenador da Área Direito à Cidade do Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais e da Plataforma Global do Direito à Cidade. Membro das Comissões de Direitos Humanos e de Direito Urbanístico da OAB-SP e Coordenador da Revista *Magister Direito Ambiental e Urbano*. Tem experiência profissional nas seguintes áreas do direito: direito do estado, direito urbanístico e direitos humanos. É autor de várias publicações e estudos sobre direito urbanístico.

Já como advogado, fui um dos fundadores da Associação em Defesa da Moradia, formada por um coletivo de advogados e estudantes da PUC-SP, uma organização que foi marcante no campo da advocacia popular em São Paulo, prestando assessoria para várias comunidades e organizações populares de favelas e loteamentos populares na periferia da cidade.

Por causa dessa experiência tive a oportunidade de trabalhar posteriormente com a atual Deputada Luiza Erundina como assessor parlamentar e, posteriormente, no Governo Municipal de São Paulo, na Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, bem como de ter sido um dos fundadores do Instituto Pólis, no qual até hoje atuo como Coordenador da Área do Direito à Cidade.

Essas experiências e vivências me levaram a atuar pelo Instituto Pólis no processo da Constituinte, na segunda metade dos anos 1980, pelo movimento da reforma urbana que resultou no tratamento da questão urbana pela primeira vez na Constituição Brasileira de 1988, com base na proposta da emenda popular da reforma urbana que é a fonte de origem do Estatuto da Cidade, e me dedicar, na década de 1990 e início dos anos 2000, à aprovação desse marco legal do direito urbanístico no Brasil.

### Breve memória dos bastidores da aprovação do Estatuto da Cidade

Muita coisa aconteceu no período de elaboração do Estatuto da Cidade do ano de 1989 até o ano de 2001. Destaco

brevemente algumas a partir da aprovação no Senado do projeto de lei do Senador Pompeu de Souza.

- O apoio e a articulação da Deputada Lourdinha Savignon, do PT do Estado do Espírito Santo, para a inclusão da plataforma da reforma urbana no projeto de lei no início dos anos 1990.

- Os obstáculos e a resistência do setor imobiliário e da construção civil, representado na época pelo Deputado Luiz Roberto Ponte, da CBIC, que praticamente arquivou o projeto de lei por pelo menos quatro anos como relator do mesmo na Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados.

- A confiança depositada pelo Deputado Inaldo Leitão, do PSDB (irmão da colega Isolda Leitão da Diagonal), de poder ter elaborado informalmente o parecer pela constitucionalidade do Estatuto da Cidade na Comissão de Constituição e Justiça.

- A liderança fundamental do Deputado Inácio Arruda, do PCdoB do Ceará, na Comissão de Desenvolvimento Urbano para a aprovação do Estatuto da Cidade, bancando a concessão de uso especial para fins de moradia que era questionado, infelizmente, até por grupos progressistas quanto à sua constitucionalidade.

- A tentativa frustrada do Deputado Ricardo Izar, do PMDB de São Paulo, de tentar segurar a votação do Estatuto da Cidade na Câmara dos Deputados. Eu me

recordo bem do dia da votação do plenário de, junto com a querida amiga Alexandra Reschke, na época assessora parlamentar, praticamente ter arrancado o processo de suas mãos dentro do plenário para viabilizar a votação do mesmo.

### **Emenda Popular da Reforma Urbana como fonte de origem do Estatuto da Cidade – dos Direitos Urbanos rumo ao Direito à Cidade**

Os direitos urbanos foram concebidos na proposta de emenda popular de reforma urbana apresentada na Constituinte, que continha um conjunto de princípios e instrumentos destinados à institucionalização de direitos das pessoas que vivem na cidade e a fortalecer as atribuições do Poder Público municipal, em especial para a promoção de políticas públicas locais.

Nessa concepção de direitos urbanos constava uma clara conexão com o cumprimento da função social da propriedade, com a pretensão de o direito a condições de vida urbana digna condicionar o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos, e subordinar este exercício ao princípio do estado de necessidade.

Essa concepção foi fundamental para a evolução no Estatuto da Cidade sobre o Direito à Cidade, considerando o conjunto das propostas defendidas através da emenda popular de reforma urbana como:

- assegurar e ampliar os direitos fundamentais das pessoas que vivem na cidade;

- estabelecer o regime da propriedade urbana e do direito de construir, condicionando o exercício do direito de propriedade à função social com fundamento na garantia dos direitos urbanos, ficando ainda subordinado ao princípio do estado social de necessidade;

- efetivar o direito à cidade mediante a adoção de instrumentos eficazes de política urbana como a desapropriação para fins de Reforma Urbana, visando a assegurar que a propriedade urbana atenda à sua função social;

- assegurar que a cidade atenda a suas funções sociais como a de promover a justa distribuição dos bens e serviços urbanos e de preservar o meio ambiente;

- estabelecer os instrumentos de participação popular visando a assegurar a Gestão Democrática da Cidade como forma de exercitar a cidadania.

### **Ano de 2001: enfim, temos o Estatuto da Cidade**

O ano de 2001 foi um ano marcante para quem, como eu, gosta de desafios no campo de direito e justiça e de atuar com as questões urbanas. No mês de julho de 2001 era aprovada a lei federal de desenvolvimento urbano batizada como Estatuto da Cidade. Inaugurava-se a chamada nova ordem jurídica urbana

ou urbanística, abriam-se os caminhos para consolidar a compreensão do direito urbanístico autônomo como um ramo próprio do direito.

Foi um ano marcante para o início de uma mobilização nacional por parte de juristas, urbanistas, gestores e autoridades públicas, parlamentares, organizações não governamentais, associações profissionais como dos arquitetos, engenheiros, geógrafos, organizações e movimentos populares urbanos em defesa da implementação da política urbana cujos marcos referenciais já estavam preconizados no capítulo da política urbana da Constituição brasileira de 1988, tendo como carro-chefe o Estatuto da Cidade e a institucionalização dos planos diretores como instrumento fundamental desta política nos municípios brasileiros. Muitas iniciativas decorrentes dessa mobilização foram marcantes e destaque em especial a criação do Ministério das Cidades, a implantação do Conselho das Cidades, a realização das Conferências Nacionais das Cidades e, no mundo jurídico, a criação do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico.

### **Ano de 2021 – 20 anos do Estatuto da Cidade: questões-chave para a consolidação do Direito à Cidade**

Neste momento de celebração dos 20 anos do Estatuto da Cidade, a noção jurídica do direito à cidade precisa ser mais bem desenvolvida e consolidada, no campo do direito, em especial do direito urbanístico, tendo como marcos referenciais os direitos

humanos no plano internacional, as normas constitucionais sobre a política urbana e seu tratamento no próprio Estatuto.

Para o desenvolvimento dessa noção precisamos aprofundar o significado terminológico de cidades sustentáveis e o de cidades (especialmente na sua dimensão territorial), levando em conta a questão territorial (urbano e rural), as tipologias de cidades, tamanho e densidade populacional, organização institucional (política e administrativa) das cidades, não se curvando à compreensão de cidades definidas como sede de municípios pelo artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 311, de 1938, excluindo a área rural da extensão territorial da política urbana e do direito à cidade.

Uma questão primordial para a compreensão da noção jurídica desse direito é sobre o bem jurídico que deve ser objeto de proteção, com base no entendimento da cidade como um bem comum cujos componentes para esta qualificação são: a cidade livre de qualquer forma de discriminação; com cidadania inclusiva; com maior participação política; que cumpre as suas funções sociais; com espaços públicos de qualidade; com igualdade de gênero; com diversidade cultural; com economias inclusivas; com um sistema de assentamento e ecossistema comum.

A questão da titularidade do direito à cidade é também questão primordial

sobre quem são as pessoas que devem ser reconhecidas como titulares do direito à cidade, considerando os seguintes aspectos: geracional, nacionalidade, diversidade de habitantes que vivem, trabalham e usufruem das cidades, período de residência ou permanência na cidade. Apontam-se os motivos para os titulares desse direito serem as pessoas habitantes das gerações presentes e futuras das cidades, sejam permanentes ou temporários.

Essas questões não são terminativas, mas devem ser consideradas como ponto de partida para podermos ter uma noção jurídica do direito à cidade mais consistente e encorpada, para este direito ser consolidado como instituto primordial para termos cidades mais justas, democráticas e sustentáveis.

## GESTÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE TERRAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

O tempo de existência do Estatuto da Cidade, praticamente, coincide com meus anos de trabalho no serviço público, alguns deles na esfera municipal, outros tantos no âmbito federal. Foram experiências na Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo – COHAB-SP (2002-2005); na Prefeitura do Município de São Paulo (2005); na Prefeitura do Município de Osasco (2005-2011); na Secretaria do Patrimônio da União (SPU), vinculada ao Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão (2011-2016) e, atualmente, na Caixa Econômica Federal. À comemoração dos 20 anos do Estatuto, acrescentei outra efeméride, os 85 anos que o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE completou em 29 de maio de 2021, comemorados justamente num de seus momentos mais difíceis. Fiz questão de trazer o IBGE para as comemorações, pois a abordagem que escolhi tangencia a inestimável contribuição do Instituto ao Brasil.

Nesse percurso profissional, duas questões estiveram entrelaçadas e relacionadas às possibilidades de materialização dos dispositivos constitucionais que estabelecem as funções sociais da propriedade e das cidades, com impactos diretos sobre a capacidade pública de gestão das cidades. A primeira questão é relativa ao patrimônio imobiliário estatal, a segunda, referente ao mapeamento,



PATRYCK A. CARVALHO

Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1995). Atualmente é arquiteto da Caixa Econômica Federal, lotado na Gerência Executiva de Governo de São Paulo. Participa da direção da Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas – FNA (Gestão 2020-2022), como Secretário de Políticas Públicas e Relações Institucionais. É Conselheiro Regional Sudeste do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU (Gestão 2018-2019 e 2020-2021). Atua desde 2002 em Administrações Públicas, colaborando na construção de Políticas Públicas na área de Habitação e Desenvolvimento Urbano, tendo se especializado em Regularização Fundiária.

à quantificação e ao monitoramento dos assentamentos precários e da irregularidade fundiária urbana. Vislumbra-se, em ambas, um dos aspectos mais negligenciados na política urbana brasileira: o tratamento dispensado às informações sobre as terras públicas e os territórios cuja urbanização foi realizada ou complementada com recursos públicos.

A questão fundiária foi central em todas essas experiências profissionais e as agruras com os sistemas de informação e de gestão imobiliária dos imóveis públicos sempre se apresentaram, mudando somente as escalas de atuação. O patrimônio imobiliário público municipal

raramente estava identificado em sistemas informatizados com dados espacializados, sendo comum o controle ser realizado a partir de extensas planilhas de Excel, tabelas ou referenciado em volume de mapas encadernados (Mapa Oficial da Cidade<sup>1</sup>), com anotações dos códigos e identificações dos bens públicos feitas, caprichosamente, a caneta e diretamente sobre as folhas. Nem na Companhia Metropolitana de Habitação, cujos ativos principais, além da carteira imobiliária, eram os terrenos, havia informações sistematizadas acerca de imóveis disponíveis para novos empreendimentos. Contava-se com mapotecas, pastas em arquivos e a memória dos servidores com mais tempo de casa.

<sup>1</sup> Experiência por mim vivenciada de 2002 a 2004, em diversas visitas investigativas ao Departamento Patrimonial - PATR, da Secretaria de Negócios Jurídicos do Município de São Paulo, buscando identificar terrenos e prédios municipais disponíveis para a produção habitacional e outras políticas públicas.

A experiência no governo federal, junto à Secretaria de Patrimônio da União (SPU), órgão responsável pela gestão do patrimônio imobiliário brasileiro, não me apresentou uma realidade menos grave: os sistemas de gestão desse patrimônio eram um conjunto de extensas planilhas, com algumas funcionalidades e comandos acoplados, segundo as necessidades de identificação, arrecadação de taxas e controle mínimo de destinação e uso. Mesmo se referindo a um patrimônio constituído por mais de 530 mil imóveis (503 mil dominiais e 30 mil de uso especial – dados de fev/2013), a gestão era feita em quatro sistemas distintos (SIAPA, SPIUnet, SARP e CIF), defasados tecnologicamente e com poucas possibilidades de acesso aos dados pelos cidadãos. A inteligência geográfica presente nesses sistemas limitava-se a bases cartográficas constituídas por arquivos analógicos e digitais, desassociados das informações cadastrais dos imóveis nos sistemas legados<sup>2</sup>. Vale registrar que o governo federal contraiu, em 2011, um financiamento junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) para desenvolver um “programa de modernização da gestão do patrimônio imobiliário da União”, em parte influenciado pelas pautas de organismos internacionais que vinham discutindo, com diversos órgãos gestores de terras do governo federal, dentre eles a SPU, o tema da governança de terras.

A partir de 2008 e 2009<sup>3</sup>, é possível identificar iniciativas de diversos entes federados para cadastrar e avaliar seu patrimônio imobiliário, em atendimento às novas regras de contabilidade pública, especificamente as Normas Brasileiras

de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCASP), que passaram a convergir aos padrões internacionais de contabilidade. Portanto, não é raro encontrar, nos sítios eletrônicos de alguns estados e municípios, listas de imóveis apontando quantidades, localização e valor patrimonial atualizado<sup>4</sup>. No entanto são mais raros os sistemas que utilizam tecnologias de dados geoespaciais e que permitem não só a gestão desse patrimônio, mas sua compreensão no contexto territorial, especialmente urbano, permitindo extração de informações qualificadas pelos interessados. Vale lembrar que, desde o início dos anos 2000, o georreferenciamento passa a ser uma exigência legal no Brasil, pelo menos no que se refere aos imóveis rurais brasileiros, conforme Lei Federal n.º 10.267/2001, que estabeleceu uma mudança paradigmática na forma de registro e controle de matrículas e áreas das propriedades rurais no território brasileiro.

No entanto, além da negligência, há um gigantesco paradoxo no tratamento dispensado à terra pública no Brasil. Se, por um lado, há um descuido com os sistemas de informações e com a gestão imobiliária, por outro, recorre-se constantemente a esse estoque patrimonial quando o tema é modernização e recuperação fiscal do Estado. O patrimônio imobiliário público está, invariavelmente, na linha de frente dos programas de privatização, justificados pelos discursos de redução de gastos, ampliação da eficiência da gestão, necessidade de capitalização do Estado.

Trata-se de um movimento mais amplo, de disponibilização de terras públicas não somente para alavancar negócios privados, mas para ingresso no circuito financeiro – terras e edifícios que constituem um verdadeiro bônus para as políticas públicas de desenvolvimento urbano, programas habitacionais e requalificação das cidades, carimbados como “sem utilidade para o interesse público” e tornados disponíveis para transferência aos interesses privados, mediante alienação ou parcerias e concessões.

As negligências na produção e no armazenamento de informações não estão circunscritas aos terrenos e prédios públicos. As políticas públicas de intervenção em assentamentos precários, sua espacialização e seus resultados são precariamente catalogados. Esse fato se agrava tendo em vista a dificuldade metodológica histórica para a identificação e a quantificação de assentamentos precários e a irregularidade fundiária no Brasil, como aponta a Fundação João Pinheiro (FJP), que, desde 1995, realiza os estudos acerca do déficit habitacional e da inadequação de domicílios. Essa dificuldade deveria estimular o Estado brasileiro a tratar, como bem precioso, as informações referentes às áreas alvo de urbanização e regularização com recursos públicos. No entanto o que vemos são declarações desencontradas, carregadas de disparidades e contradições.

Em 2005, o Ministério das Cidades informou no Caderno de Regularização Fundiária: “um número impressionante de domicílios no Brasil

*está irregular: 12 milhões. O espanto ainda é maior se pensarmos que isto representa a quarta parte de todas as residências do país, que somam 44 milhões. Os dados são de um estudo do Ministério das Cidades, baseado no Censo 2.000 do IBGE*<sup>5</sup>. Em 2019, o Ministério do Desenvolvimento Regional, que incorporou o antigo Ministério das Cidades, informou que “cerca de 50% dos imóveis no Brasil têm algum tipo de irregularidade. São 60 milhões de domicílios urbanos, sendo 30 milhões irregulares – ou seja: os seus ocupantes nunca foram a um cartório para providenciar a escritura. A informalidade dos imóveis não distingue classes sociais: vai de favelas a condomínios de luxo<sup>6</sup>.”

As informações do órgão federal, com um intervalo de 15 anos, divergem ao apontar ora um quarto, ora metade dos domicílios urbanos brasileiros como irregulares. Essas disparidades camuflam diversas camadas na percepção da irregularidade, misturando tipologias de inadequação, como carências de infraestrutura, carências edilícias e a inadequação fundiária. Mais que diferenças metodológicas ou de percepção, as disparidades refletem a complexidade fundiária nas cidades, a desconexão entre as informações produzidas pelos diversos agentes, a desvalorização da sistematização de informações e dados cadastrais das ações e dos programas desenvolvidos com recursos públicos. É sobre esse último ponto que nos interessa tecer alguns comentários.

É longa a experiência brasileira em urbanização e regularização de assentamentos precários, pelo

2 Conforme documentação relativa ao Projeto de Modernização da Gestão do Patrimônio da União, com financiamento do BID.

3 Portaria MF n.º 184/2008 e Decreto n.º 6.976/2009.

4 Como nesses exemplos do Governo do Estado de Pernambuco – Disponível em: <http://web.transparencia.pe.gov.br/fiscalizacao-e-controle/patrimonio-de-bens-imoveis/> e <http://www.portalpeintegrado.pe.gov.br/>. Acesso em: 27 maio 2021.

5 MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Caderno de Regularização Fundiária**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005, p.11.

6 Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/07/28/interna\\_politica,1072944/metade-dos-imoveis-urbanos-no-pais-nao-tem-escritura.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2019/07/28/interna_politica,1072944/metade-dos-imoveis-urbanos-no-pais-nao-tem-escritura.shtml). Acesso em: 29 maio 2021.

menos desde a década de 1980. Se considerarmos somente o período mais recente, a partir da criação do Ministério das Cidades (2003), as experiências compreendem um conjunto significativo de cidades, assentamentos e população envolvidos. Ao longo de todos esses anos, as intervenções públicas geraram um volume significativo de informações esparsas, relegadas aos volumes físicos de acompanhamento e controle de processos, ou desconectadas nos diversos sistemas operacionais dos vários agentes públicos e privados que atuaram nas obras e demais intervenções<sup>7</sup>. Com essa situação, a utilização desses dados como elementos de planejamento e decisão, mesmo em tempos informatizados, demandaria uma verdadeira arqueologia nos arquivos físicos e digitais.

O mesmo ocorre com a produção habitacional e intervenções em territórios precários feitas pela administração direta de municípios e estados ou por empresas e companhias vinculadas a esses entes, como a CDHU, do Estado de São Paulo, ou as COHABs, presentes em várias unidades da Federação. A página institucional da CDHU informava, em maio de 2021, que a companhia produziu e comercializou, em toda a sua história, 545 mil unidades habitacionais,

em 3.656 conjuntos habitacionais localizados em 639 dos 645 municípios do Estado de São Paulo<sup>8</sup>, abrigando uma população de mais de dois milhões de pessoas. Também no Estado de São Paulo, o Programa Cidade Legal, criado em 2007, para apoiar ações de regularização dos municípios paulistas, informava que o programa atendeu a mais de 500 municípios, garantindo a regularização fundiária para mais de 200 mil famílias<sup>9</sup>.

Pelo menos os maiores municípios possuem cartografias digitais, cadastros fiscais, mapas de zoneamentos, planos diretores, conjuntos de fotos aéreas, conformando inúmeros repositórios e camadas de informações. Fato é que uma imensa produção pública de projetos e programas gera, constantemente, um volume não menos intenso de levantamentos, plantas, mapas e dados cadastrais sobre as cidades. Sem deixar de mencionar os cartórios de registros de imóveis, cujos arquivos são, também, um gigantesco repositório de informações fundiárias, com nenhuma ou baixíssima comunicabilidade com outros sistemas públicos de informações.

O urbano no Brasil<sup>10</sup> compreende pouco mais de 54 mil km<sup>2</sup> ou 0,63% da área oficial do País, concentrando 58% da população nos 326

municípios<sup>11</sup> que têm mais de 100 mil habitantes. Os dados mais complexos sobre as cidades referem-se a pouco mais de 300 municípios, no entanto, não há um esforço de articulação de todo este volume de informações e conhecimentos produzidos pelas diversas instâncias governamentais.

Em 2008, o Brasil instituiu a Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE)<sup>12</sup>, definindo-a como um “conjunto integrado de tecnologias; políticas; mecanismos e procedimentos de coordenação e monitoramento; padrões e acordos, necessário para facilitar e ordenar a geração, o armazenamento, o acesso, o compartilhamento, a disseminação e o uso dos dados geoespaciais de origem federal, estadual, distrital e municipal”<sup>13</sup>. A INDE está sob a coordenação e a gestão do Ministério da Economia / IBGE, sendo obrigatória para compartilhamento e disseminação de dados geospaciais e seus metadados para todas as instituições governamentais do executivo federal e facultativa para os outros níveis de governo. Em maio de 2021, passaram quase 13 anos, foram identificadas, no Portal Brasileiro de Dados Geoespaciais - SIG Brasil, apenas 46 instituições que aderiram à INDE<sup>14</sup>.

Muito mais que uma cultura que maltrata a informação, acreditamos que há uma estratégia nessa negligência. As informações não integradas, não compartilhadas, não monitoradas, geradas e armazenadas fora de padrões e acordos enfraquecem a atuação do Estado na gestão do

território e dificultam o acesso democrático à cidade. Além disso, contribuem para não tornar claras as sobreposições de investimentos e as prioridades, invisibilizam territórios e populações, facilitam o monopólio privado sobre bens públicos, servem para justificar a alienação de imóveis.

O conhecimento sistemático da estrutura fundiária é fundamental para a aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, de forma que o planejamento, o ordenamento e a gestão territorial ocorram a partir de informações que garantem maior compreensão do espaço urbano. Adotar a obrigatoriedade de utilização de tecnologias de dados geoespaciais para todos os entes da federação, administração pública direta e indireta e concessionárias de serviços públicos efetivaria e ampliaria o aproveitamento da infraestrutura criada nacionalmente (INDE). Também é imprescindível estender essa obrigatoriedade a todos os agentes que implantam e gerenciam infraestruturas nas cidades, como, por exemplo, empresas de telefonia e redes de dados.

É certo que muitas das dificuldades para implementação dos dispositivos do Estatuto da Cidade decorrem, também, da não democratização das informações e dos dados. A organização e a disponibilização de informações geoespacializadas, tratando-as como verdadeiros recursos coletivos, podem propiciar novas possibilidades de arranjos para gestão das cidades e ajudar a combater as cidades capturadas pelo mercado.

7 Alguns exemplos: o Programa Papel Passado, de 2005, para apoiar ações de regularização fundiária, informava em 2009 que havia 2.571 assentamentos monitorados, em 377 municípios, beneficiando 1,7 milhão de famílias; o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) informava, em 2017, que cerca de 800 contratos de urbanização de favelas contemplavam um universo de 800 mil lotes em urbanização e regularização.

8 Disponível em: <http://www.cdhu.sp.gov.br/web/guest/institucional/quem-somos> Acesso em: 27 maio 2021.

9 Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=29> Acesso em: 27 maio 2021.

10 Segundo o IBGE, com base nos setores censitários do Censo 2010, a área urbana brasileira compreende um território de pouco mais de 104 mil km<sup>2</sup> ou 1,23% da área oficial do País. A partir da mesma base utilizada pelo IBGE, em 2017, a EMBRAPA Gestão Territorial apresentou um estudo denominado “Identificação, mapeamento e quantificação das áreas urbanas do Brasil”. Esse estudo lançou mão de imagens de alta resolução para aprimorar o mapeamento do urbano, “reconhecendo concentrações visíveis de edificações, loteamentos e arruamentos”, apontando que as áreas efetivamente urbanas totalizam 54 mil km<sup>2</sup> ou 0,63% da área oficial do Brasil.

11 “Estimativa da População – IBGE 2020”: quase 58% dos brasileiros viviam nos 326 municípios que possuíam mais de 100 mil habitantes. Se considerados os municípios acima de 50 mil habitantes, são 677 municípios concentrando quase 70% da população.

12 Decreto n.º 6.666, de 27/11/2008.

13 Disponível em: <https://www.inde.gov.br/Inde/Apresentacao> Acesso em: 29 maio 2021.

14 Disponível em: <https://www.inde.gov.br/Estatisticas/TotalMetadados> Acesso em: 29 maio 2021.

## ESTATUTO 20 ANOS: LIMITES E LUTAS PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA CIDADE

### MARCO LEGAL X APLICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE ACESSO À TERRA EM SÃO PAULO

Revisitar os 20 anos de aplicação do Estatuto da Cidade significa rememorar nossa atuação como profissional do urbanismo, já que muitas das pautas da profissão estão profundamente integradas com as diretrizes do Estatuto, que se tornou guia-mestre da luta por direitos e da busca por uma cidade mais justa e democrática.

Durante os últimos 14 anos estive, de diferentes formas, atuando de forma integrada com os instrumentos e políticas do Estatuto da Cidade, seja planejando cidades na elaboração de planos e projetos contratados pelo poder público, seja no debate político, na pesquisa acadêmica, nas salas de aula, ou como representante da sociedade civil nos órgãos colegiados da política urbana. Em parte desse período tive a oportunidade de acompanhar a implementação dos instrumentos e políticas do Estatuto da Cidade junto à Promotoria de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de São Paulo, o que me permitiu visualizar, de forma mais clara, como a justiça, em suas diferentes formas, atua e avalia os princípios do Estatuto.

Foi nesse período de experiência junto ao Ministério Público em que mais ouvi a expressão 'a lei que não pegou', para se referir aos inúmeros instrumentos de acesso à terra e democratização da cidade e, sobretudo, para se referir às Zonas Especiais de Interesse Social, que são, não por acaso, o meu principal objeto de pesquisa.



SIMONE GATTI

Arquiteta e urbanista e doutora pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Realizou pós-doutorado na mesma instituição, em parceria com a Promotoria de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de São Paulo e com o Urban Democracy Lab da New York University, onde foi pesquisadora visitante. Atuou como pesquisadora colaboradora do Observatório de Remoções (LabCidade-FAUUSP), foi consultora do programa Soluções para Cidades da ABCP e do Instituto Pólis e coordenadora de planos e projetos urbanos na TC Urbes e na Arquitetur, desenvolvendo trabalhos para prefeituras e subprefeituras brasileiras, para o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) e para o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Atuou como consultora do Programa de Monitoramento de Políticas Urbanas Sustentáveis na América Latina da ONU-Habitat. Foi conselheira representante da sociedade civil no Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) e atualmente representa o IABsp no Conselho Municipal de Política Urbana e na Comissão Executiva da Operação Urbana Centro da Prefeitura de São Paulo. É professora do núcleo de urbanismo da Escola da Cidade, pesquisadora do NAPPLAC USP e coordenadora do Núcleos em Rede na 13ª Bienal Internacional de Arquitetura de SP.

De fato, na avaliação dos dez anos do Estatuto da Cidade (SANTOS JR; MONTANDON, 2011) já tínhamos avaliado que as ZEIS não haviam sido amplamente demarcadas pelos municípios e que muitos deles, mesmo inserindo-as nos seus Planos Diretores, não haviam trazido regras claras para a sua aplicação ou não as demarcaram em áreas além daquelas já ocupadas por loteamentos informais. Um dos ideais mais almejados pela demarcação das ZEIS, o potencial de reverter o processo de segregação socioterritorial das cidades brasileiras, reservando terras vazias e bem localizadas para a produção de habitação social, ainda não havia sido alcançado.

A cidade de São Paulo, onde acompanhei com detalhes a implementação das ZEIS, trouxe inúmeros avanços na construção do marco legal junto ao Plano Diretor de 2002 e no seu aperfeiçoamento com a revisão do Plano Diretor de 2014. Foram demarcados cinco tipos diferentes de áreas prioritárias para moradia dos mais pobres, reservando áreas vazias e áreas bem localizadas para a produção de interesse social, bem como foram demarcadas áreas valorizadas ocupadas por cortiços e habitações precárias com o objetivo de garantir a permanência dos mais pobres nas áreas centrais. Percentuais de atendimento habitacional por faixa de renda e os parâmetros de uso e ocupação do solo desses



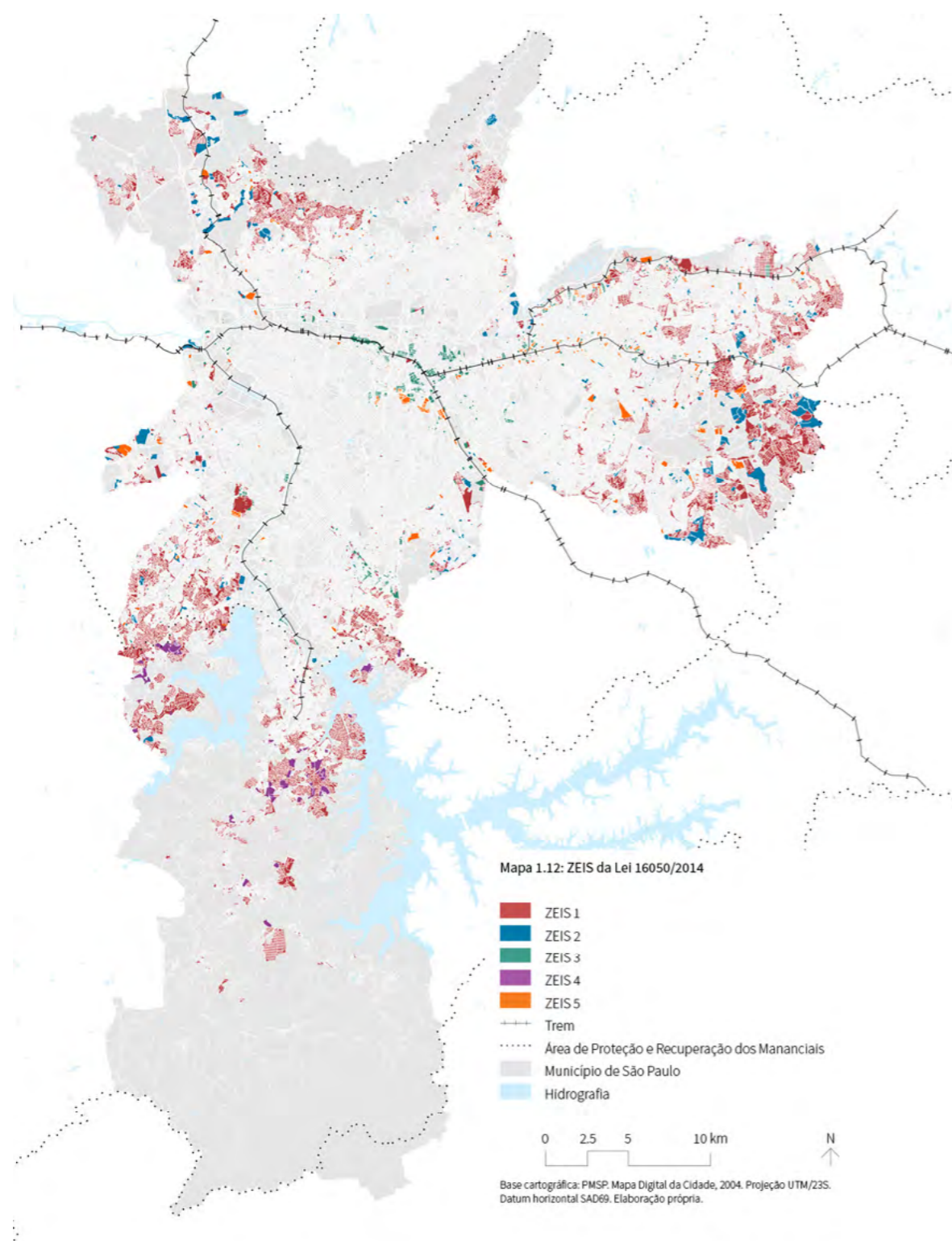


Figura 1 - Mapa das ZEIS em São Paulo demarcadas pelo Plano Diretor Municipal - Lei n.º 16.050, de 2014.

Fonte: Gatti, 2015.

terrenos foram delimitados e detalhados. A legislação municipal avançou muito também na regulamentação dos instrumentos de acesso à terra e cumprimento da função social da propriedade, mecanismos valiosos quando aplicados conjuntamente às ZEIS.

No que se refere ao marco legal, portanto, podemos dizer que São Paulo é referência na aplicação do Estatuto da Cidade como lei municipal. E a aplicabilidade desses instrumentos? Como poder público e mercado imobiliário operacionalizam esse instrumental? Como a justiça julga o uso indevido de áreas demarcadas como ZEIS ou a não aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos? Ter São Paulo como parâmetro pode nos dar boas pistas para uma avaliação complexa sobre o Estatuto da Cidade, na medida em que estamos falando de um contexto em que não é a lei que está sendo colocada em julgamento, mas como ela é operada e trazida para o campo da práxis.

O chavão 'a lei que não pegou' circula por entre os corredores dos órgãos públicos, do executivo ao judiciário, após 20 anos da aprovação do Estatuto da Cidade e da profunda articulação técnica e social que permeou a regulamentação e a demarcação das ZEIS e dos instrumentos de acesso à terra. No campo do cumprimento da função social da propriedade, juízes favorecem proprietários de imóveis ociosos em detrimento do direito à moradia dos ocupantes sem teto, tratando a propriedade no arcabouço de um direito civil que não considera o direito urbanístico. Proprietários que não cumprem as determinações da Constituição de 1988, expressas no capítulo sobre a política urbana, são favorecidos pelo judiciário quando ganham as ações de reintegração de posse

na justiça comum, mesmo tendo descumprido suas obrigações perante a função social dos seus imóveis, ou são beneficiados pelo poder executivo com o superfaturamento dos valores pagos nas desapropriações geradas a partir dos Decretos de Interesse Social.

Por outro lado, a regulamentação de instrumentos como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórias, o PEUC, e o ato da notificação já possibilitaram uso de uma parcela dos imóveis ociosos no município de São Paulo (em 2019, 180 projetos haviam sido apresentados e 105 imóveis não utilizados haviam cumprido sua função). Contudo os objetivos gerais do instrumento foram prejudicados pela falta de continuidade dos cadastramentos e notificações a partir de 2017 e pela não articulação de um planejamento habitacional e viabilização das desapropriações por títulos da dívida pública, que dependem de aprovação do governo federal, para os imóveis que cumprirão os cinco anos de cobrança do IPTU Progressivo em 2021 (GATTI, 2021).

No campo das ZEIS demarcadas em áreas centrais e ocupadas por população de baixa renda, como o caso da ZEIS 3 em São Paulo, o executivo promove intervenções urbanas em áreas prioritárias para habitação de interesse social utilizando modelagens econômicas inacessíveis aos mais pobres, quando as famílias residentes deveriam ser prioritárias no atendimento habitacional através de políticas condizentes com sua capacidade de pagamento. Juízes ignoram as determinações do Plano Diretor quando endossam projetos urbanos públicos que promovem a remoção de famílias em áreas de ZEIS em nome das necessidades de 'revitalização' urbana, seja lá qual for.

Nesse processo, milhares de pessoas permanecem sendo removidas de áreas demarcadas como ZEIS, tendo que reinventar a vida em áreas distantes ou ainda mais degradadas, com auxílios mínimos oferecidos como medidas compensatórias, como o benefício do bolsa-aluguel de R\$400,00 oferecido aos removidos pela Prefeitura de São Paulo. E essas ZEIS são, muitas vezes, ocupadas pelas famílias que conseguem arcar com os custos impostos pelos sistemas de financiamento tradicionais oriundos das unidades habitacionais produzidas pelo poder público ou por parcerias com o privado.

Se o poder público, o mesmo que demarcou as ZEIS no território urbano e que regulou os instrumentos urbanísticos, e uma parcela do judiciário, que deveria garantir o cumprimento do marco legal, não operam para sua aplicabilidade, indo muitas vezes na direção contrária de seus deveres como entes públicos, de que tem servido a regulamentação advinda do Estatuto da Cidade nesses 20 anos? Prioritariamente, como instrumento de LUTA para o alcance da justiça social.

As ilegalidades descritas acima, ainda que estejam sendo julgadas legais pelas entidades fiscalizatórias, são identificadas em inúmeros casos espalhados pelas grandes cidades brasileiras e são exemplos concretos de casos que acompanhei ao longo da última década, como representante da sociedade civil no Conselho Gestor da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do projeto Nova Luz, e durante a atuação junto aos inquéritos ajuizados pelo Ministério Público sobre ZEIS, como a ZEIS 3 C 108 no bairro de Campos Elíseos e a execução da sentença da ZEIS 3 - Ocupação Mauá, também localizada em ZEIS 3.

Em todos esses casos, se a preexistência de uma regulamentação que concede direitos aos atuais ocupantes ou prioridade no atendimento habitacional não conseguiu lhes garantir melhores condições habitacionais nos seus locais de origem, teve outro papel de grande importância. Essa regulamentação freou ações higienistas provenientes de grandes projetos urbanos que não incorporavam os pobres residentes no planejamento proposto, como no caso do projeto arrasa-quarteirão desenvolvido sobre as 11 quadras de uma ZEIS no bairro da Luz, entre 2007 e 2012, processo que registrei com detalhes na minha tese de doutorado (GATTI, 2015). O projeto foi paralisado após ser sentenciado na justiça por não garantir a participação popular no seu processo em Ação Civil Pública promovida pela Defensoria Pública a pedido dos representantes da sociedade civil atuantes no Conselho Gestor da ZEIS. Tal como o freio às remoções forçadas provocadas por intervenções imobiliárias em áreas ocupadas por assentamentos precários periféricos, como as ZEIS 1 em São Paulo, populações de áreas centrais e com alto potencial de valorização também passaram a ser, de certa forma, protegidas pela demarcação das ZEIS 3.

Essa mesma regulamentação permitiu que famílias removidas de suas casas por construção de obras públicas recebessem algum tipo de atendimento habitacional após intermediação do Ministério Público e da Defensoria Pública, como no caso das famílias removidas da quadra 36 da ZEIS do bairro de Campos Elíseos para a construção do Hospital Pérola Byington. Parte dos moradores receberam carta de crédito, outros bolsa-aluguel, muito aquém do direito de permanência e atendimento habitacional no local, mas com algo além do que recebem os

moradores despejados de áreas sem demarcação de uma regulamentação protetiva (GATTI, 2021). Nas quadras ao lado, 37 e 38, também ZEIS 3, a formação do Conselho Gestor garantiu o cadastramento das famílias com promessa de atendimento definitivo, ainda que o projeto habitacional previsto viabilizado por uma parceria público-privada seja inacessível para a maior parte das famílias.

No caso da Ocupação Mauá, edifício que permaneceu vazio por 17 anos até ser ocupado em 2007 para abrigar 237 famílias sem teto, a demarcação do terreno como ZEIS 3 foi determinante no posicionamento do Ministério

Público estadual para frear a reintegração de posse, já considerada vitoriosa, e garantir a desapropriação do prédio pelo poder público para que fosse convertido em habitação de interesse social. As famílias ainda aguardam a reforma do edifício e lutam para que os atuais residentes consigam permanecer no local após a reabilitação. A luta agora é com o poder público, no campo das disputas pela política habitacional, não mais na justiça comum.

Em todas essas batalhas, ganhas ou em curso através da judicialização, a demarcação da ZEIS foi elemento decisivo nos processos e contou ainda com o protagonismo da sociedade civil



Figura 2 - Interdição de imóveis na Quadra 37 da ZEIS 3, de Campos Elíseos, em São Paulo, e construção do Hospital Pérola Byington, ao fundo, na Quadra 36 da mesma ZEIS. Março de 2021.

Fonte: Foto da autora.

junto aos Conselhos Gestores e dos movimentos sociais organizados como atores do processo democrático. A participação da sociedade civil nos processos decisórios é outro direito conquistado pela Constituição de 1988 e solidificado pelo Estatuto da Cidade, e tem se consolidado como peça-chave nas disputas pela democratização do acesso à terra.

Este breve registro de uma pequena parcela do que o Estatuto da Cidade traz como desafio e como potencialidade nos coloca diante de uma avaliação que não pode ser simplista e precisa ser complexificada. Os instrumentos e preceitos trazidos na regulamentação de 2001 são poderosos e são ferramentas essenciais para alcançar a justiça urbana e enfrentar o abismo de desigualdade que nos assola, mas não operam a sós, pois são antagônicos aos elementos da financeirização da cidade, e se sobrepõem a interesses diversos que não permeiam somente os entes privados, mas também os públicos e o campo da justiça, que muitas vezes ainda opera sob a lógica do capital e da defesa da propriedade privada descolada do interesse público.

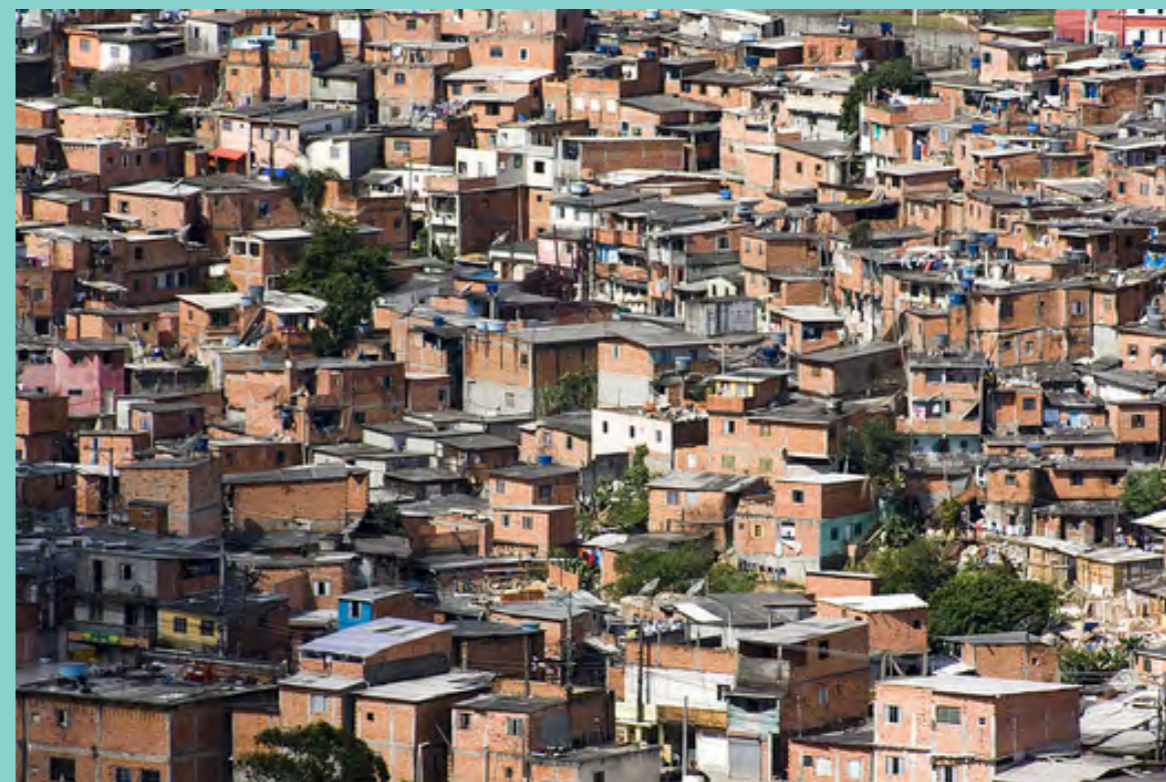
Em um país de democracia jovem, com processos participativos que engatinhavam, a atual imersão no conservadorismo e no obscurantismo, solidificada nas eleições presidenciais de 2018, pede ainda mais mobilização e enfrentamento da sociedade civil e das forças progressistas. Demos passos para trás, e a crença de que 'a lei não pegou' parece ter fincado raízes, que precisam de mãos fortes para desenterrá-las. Uma luta longa e árdua pela frente.

#### REFERÊNCIAS

GATTI, Simone. **Entre a permanência e o deslocamento: ZEIS 3** como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais (o caso da ZEIS 3 C 016 -Sé inserida no perímetro do projeto Nova Luz). Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2015. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16133/tde-29102015-143015/pt-br.php>>

GATTI, Simone. **Políticas públicas para efetivação das ZEIS em São Paulo: produção imobiliária, processos em curso e o aluguel como alternativa**. Relatório de pós-doutorado, FAU USP, NYU, 2021. Disponível em: <<http://napplacweb.fau.usp.br/biblioteca/>>

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel T. (Org). **Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.



## DEPOIMENTO SOBRE OS 20 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE

06 de junho de 2021

Este relato tem um ponto de vista situado. Minha trajetória como urbanista se confunde com estes 20 anos do Estatuto da Cidade, por isso este texto em primeira pessoa, mesclando a minha com a da lei, com citações para encontrar os caminhos.

Foi em julho de 2001 quando o Estatuto da Cidade foi aprovado. Estava recém-formada e trabalhava no Instituto Pólis – ONG em São Paulo que faz pesquisas, capacitação e assessoria em políticas públicas – em uma investigação sobre a Zona Leste de São Paulo. As histórias da aprovação da lei eram aumentadas com o tempo, como aquelas vitórias heroicas. Diziam que, para levar o projeto de lei à Constituinte tinham enchido vários carrinhos de supermercado com pilhas e pilhas de assinaturas de 1% da população. Depois vim a saber que foi com carrinhos de mão, nada mais conectado com a imagem de construção de cidades!

Ainda com dúvidas básicas – por que Estatuto DA CIDADE e não DAS CIDADES? – entrei num frenesi em torno da elaboração do Guia do Estatuto<sup>1</sup>, na equipe de urbanismo coordenada pela Raquel Rolnik e pelo Nelson Saule Jr. Levantei as experiências de implementação que foram descritas em

1 *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos* foi publicado em outubro de 2001. Disponível em: < <https://polis.org.br/publicacoes/estatuto-da-cidade-guia-para-implementacao-pelos-municipios-e-cidadaos/>>, Acesso em: 26 maio 2021.



Foto: Vanessa Ferrari, 2019.

PAULA FREIRE SANTORO

Paula Freire Santoro (São Paulo, Brasil, 1972), arquiteta urbanista brasileira residente em São Paulo. Atualmente é professora de Planejamento Urbano na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo – FAUUSP, onde coordena o LabCidade (<http://www.labcidade.fau.usp.br/>). Graduiu-se (1997), fez mestrado (2004) e doutorado (2008-2012) na FAUUSP, e doutorado-sanduíche na Universidade Politécnic da Catalunya (ETSAB-UPC), em Barcelona, Espanha (2010). Cursos especialização em Política de Terras na América Latina pelo Lincoln Institute of Land Policy, Panamá (2007). Foi Assistente Técnica do Ministério Público do Estado de São Paulo (2011-2013), pesquisadora do Instituto Pólis (2001-2011), do Instituto Socioambiental - ISA (2007-2008) e do Laboratório de Urbanismo da Metrópole - LUME FAUUSP (2001). Foi professora na Escola da Cidade (2009-2013), UniABC (2011), Uniban Anhanguera (2012-2013). Foi coordenadora editorial das publicações do Pólis entre 2002-2007.

Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/7611486702526557>

Academia.edu: <https://usp-br.academia.edu/PaulaSantoro>

ResearchGate: <https://www.researchgate.net/profile/Paula-Santoro>

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-3168-0868>

boxes, dando telefonemas para várias pessoas referências no País. *E-mail* e internet eram algo raro, muita gente não tinha. E assim, em um mês ou dois, já tinha conhecido uma rede incrível de pessoas e instituições que giravam em torno do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR). Mais do que isso, compreendia que **o Estatuto era consequência de experiências anteriores**

**testadas pelo País, mobilizadas por gestores e movimentos sociais críticos e inovadores**, desde os anos 1980. Eu não conhecia essa história e, de repente, me encantava com a esperança, que se abria, de mudarmos nossas cidades para menos desiguais, melhores, justas e belas. Mas como?

Entre na equipe de pesquisa<sup>2</sup> que resultou no **Kit do Estatuto da Cidade**<sup>3</sup> (2002), uma caixa

2 Pesquisa em Políticas Públicas FAPESP, intitulada “Programa de Capacitação para atuação em processo de regulação urbanística”, coordenada pela Raquel Rolnik, envolvendo PUC Campinas, e pelo Instituto Pólis, cujo objetivo era construir instrumentos pedagógicos para atividades didáticas para o ensino da regulação urbanística, de forma a estimular a gestão participativa nos municípios (2000-2002).

3 Os materiais do Kit das Cidades estão disponíveis no site do Instituto Pólis. Disponível em: <<https://polis.org.br/publicacoes/?busca=kit+do+estatuto+da+cidade&tipo=>> Acesso em: 26 maio 2021.

que continha uma série de materiais didáticos<sup>4</sup> e de capacitação para serem usados em cursos de disseminação da lei. Elaborá-los me fez entrar em outro universo do que poderia ser planejar uma cidade e **do que seria uma educação para transformar**. Erramos muito, fizemos vídeos que não usamos, jogos que estimulavam competição e não cooperação, cartilhas em “urbanês”. Incorporamos cartilhas de outras instituições e até hoje tenho uma vasta coleção de cartilhas com o mesmo miolo e capas de cidades diferentes, pois autorizamos a reprodução da nossa cartilha desde que nos enviassem alguns exemplares (uma espécie de licença *creative commons*).

Já se sabia que os **instrumentos urbanísticos não eram (são) neutros, são mobilizados por atores sociais com interesses específicos**, e que construir uma narrativa em torno de para que serviriam era uma estratégia importante. Como disse Caio Santo Amore, esse “kit [...] tornou o período entre a aprovação do Estatuto e a eleição de Lula relativamente intenso para as entidades da Reforma Urbana que pareciam ‘voltar às bases’ para informar sobre a matéria legislativa e

estimular uma participação qualificada” (SANTO AMORE, 2013<sup>5</sup>, p. 57). Por exemplo, as ZEIS estavam listadas na lei, mas não regulamentadas, e foram disseminadas como instrumento do Estatuto para democratização do acesso à terra e à moradia. Em 2009, quase 1/3 dos municípios brasileiros afirmou possuir legislação específica sobre área ou Zona de Interesse Social (MUNIC, 2009). Todavia o instrumento foi utilizado muito mais para reconhecer a existência de assentamentos informais e viabilizar sua consolidação que como suporte fundiário para promoção de habitação de interesse social ou para inverter a lógica tradicional do zoneamento (ROLNIK; SANTORO, 2013)<sup>6</sup>. Aliás, usá-las como regularização fundiária foi uma pauta importantíssima, em função de outra lei, aprovada simultaneamente ao Estatuto e que considero parte dele, a lei de Concessão de Uso Especial para Moradia.

Construiu-se nesse processo a **noção de que alguns dos instrumentos do Estatuto da Cidade poderiam ser lidos como “instrumentos da reforma urbana”**<sup>7</sup>. Eram os voltados ao

cumprimento da função social da propriedade<sup>8</sup>, as ZEIS, as instâncias e os instrumentos de gestão participativa. Outros, como as operações urbanas, não eram considerados como tal. Tinham sido já muito criticados por sua subordinação aos interesses dos capitais urbanos e por sua lógica excludente. Essa distinção é importante para compreender o contexto atual, em que esta divisão de instrumentos e atores ficou menos nítida.

Em 2002 e 2003 conseguimos um apoio do Lincoln Institute of Land Policy para fazer cursos em vários estados, e formar **multiplicadores**, acionando novamente a rede. Também fizemos duas publicações internacionais com artigos e o texto da lei na íntegra em inglês e espanhol<sup>9</sup>, para disseminar no Fórum Mundial Urbano da ONU-Habitat, em Nairobi (2002). O Estatuto já nasceu em várias línguas. Era para ser, e segue sendo, **referência para a América Latina**. Junto com a regulação colombiana, a brasileira é tida como pioneira na América Latina na utilização de políticas habitacionais inclusivas usando suas leis nacionais como base, ambas em um contexto no qual a regulação historicamente flexibilizou os modelos zonais e segue utilizando (SANTORO, 2019)<sup>10</sup>. Por isso viajei e viajo até hoje, como muitos, levando a nossa experiência pelo mundo.

Diversas vezes escrevi sobre os anos 2000 como um período de (i) mudanças políticas acompanhadas por (ii) alterações regulatórias – além do Estatuto da Cidade, várias leis de política urbana e habitacional foram aprovadas – e (iii) institucionais – que têm o ápice na criação do Ministério das Cidades em 2003, gestão do Presidente Lula. O Ministério reuniu políticas setoriais antes dispersas, criou o Conselho das Cidades e alçou vários movimentos e instituições que atuavam municipalmente à esfera federal. **Mudou a escala da atuação dos movimentos e da política urbana**.

É então que a campanha pela elaboração de planos diretores ganhou força, puxada pela Secretaria de Programas Urbanos. O Kit foi reeditado em 2004<sup>11</sup>. E creio que um resultado desse período foi o **desenho de uma rede profissional e social no País em torno do Estatuto, reacendendo expectativas em torno do processo de democratização e reavivando o movimento pela Reforma Urbana, agora em torno de gestões públicas lidas como mais progressistas**. Hoje, 20 anos depois, vejo uma rede semelhante articulada em torno da Campanha Despejo Zero, ou procurando evitar a mudança dessas estruturas institucionais e

4 Continha “Manual do Capacitador”; Cartilha “Vamos mudar nossas Cidades?”; publicação “Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos”; Jogo do Estatuto da Cidade com três cidades imaginárias – Santo Expedito, Tesouro de Areia, Rurópolis –; vinhetas de rádio; o “vídeo das Cidades” em VHS, depois transformado em DVD, e disponibilizado pelo diretor Marcelo Machado no Vimeo <https://vimeo.com/39807668>.

5 SANTO AMORE, Caio. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade**: Um estudo sobre as Zeis e os impasses da reforma urbana na atualidade. 2013. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo: FAUUSP, 2013.

6 ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras**: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. Lincoln Institute of Land Policy, 2013. Disponível em: <[https://www.academia.edu/30237948/Zonas\\_Especiais\\_de\\_Interesse\\_Social\\_ZEIS\\_em\\_Cidades\\_Brasileiras\\_Trajet%C3%B3ria\\_Recente\\_de\\_Implementa%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_um\\_Instrumento\\_de\\_Pol%C3%ADtica\\_Fundi%C3%A1ria](https://www.academia.edu/30237948/Zonas_Especiais_de_Interesse_Social_ZEIS_em_Cidades_Brasileiras_Trajet%C3%B3ria_Recente_de_Implementa%C3%A7%C3%A3o_de_um_Instrumento_de_Pol%C3%ADtica_Fundi%C3%A1ria)> Acesso em: 26 maio 2021.

7 Dois livros especialmente compreendem os instrumentos nesta chave. BONDUKI, Nabil Georges (Org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil**: Do seminário de habitação e reforma urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Casa de Cidade edições, 2017; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: LetraCapital, Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

8 Não à toa existem muitos estudos sobre a tríade de instrumentos que pressionam os proprietários para este cumprimento – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com títulos da dívida pública – são muito estudados. Ver: DENALDI, Rosana (Org.)

9 ROLNIK, Raquel. El Estatuto de la ciudad: nuevas herramientas para garantizar el derecho a la ciudad en Brasil. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/el-estatuto-de-la-ciudad-nuevas-herramientas-para-garantizar-el-derecho-a-la-ciudad-en-brasil/> Acesso em: 26 maio 2021.

10 SANTORO, Paula Freire. Inclusionary housing policies in Latin America: São Paulo, Brazil in dialogue with Bogotá, Colombia. **International Journal of Housing Policy**, 2019. DOI: 10.1080/19491247.2019.1613870.

11 Passa a incluir a publicação Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos (2004), o Manual de Regularização da Terra e da Moradia (2002), que estimula outros manuais posteriores, como o Manual de regularização fundiária em terras da União (2006). Ver: Regularização da Terra e da Moradia: o que é e como implementar? São Paulo, 2002. Disponível em < [https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/manual\\_regul\\_terra\\_moradia.pdf](https://www.mprs.mp.br/media/areas/urbanistico/arquivos/manual_regul_terra_moradia.pdf)>, Acesso em: 30 maio 2021. Ver: Manual de Regularização das Terras da União. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/404>>, Acesso em: 26 maio 2021.

regulatórias, tidas por alguns como “desmonte”. Nós nos articulamos em torno de temas que naquele momento, anos 2000, acreditávamos superados – da fome, do direito à permanência, à moradia, à regularização fundiária, à cidade.

A campanha foi acompanhada por uma onda de elaboração de planos diretores municipais, pressionados pelo enquadramento da obrigatoriedade (art. 41) de elaborar planos no prazo de cinco anos após a aprovação do Estatuto (art. 50). Participei da elaboração de alguns no Pólis. Amadureci como urbanista de forma acelerada: enquanto propunha, me capacitava, desenvolvia pesquisas, monitorava a implementação<sup>12</sup>. Aos poucos, as lacunas, o que não estava no Estatuto se descortinou. O tema da região metropolitana até hoje não foi enfrentado, mesmo com o Estatuto da Metrópole. O do parcelamento do solo, inclusive compreender a regulação da expansão urbana, viria a ser o tema do meu doutorado (2012)<sup>13</sup>. Anos depois, ao fazer pareceres técnicos para o Ministério Público do Estado de São Paulo (2011-2013), enxerguei lacunas na regulação da gestão participativa que, mesmo com as Resoluções do Conselho das Cidades (2005), não conseguia parar processos pouco democráticos. Ou ainda, vi as instâncias participativas institucionalizando os debates, inclusive em gestões tidas como progressistas, fragmentando e escamoteando conflitos. Ainda

assim, houve um acúmulo nestas décadas, e me parece muito difícil retroceder nas formas de participação da gestão pública.

Participei, como representante do Pólis, das atividades do Fórum Nacional de Reforma Urbana (2001-2011). Fui a muitas conferências, como as estaduais, feitas a contragosto dos governos avessos à participação; ou as nacionais, nas quais disputei vaga para compor o Conselho ou debati a política urbana, sempre muito próxima dos movimentos de luta por moradia. Em inúmeros Fóruns Sociais Mundiais, pulei vários carnavais da Reforma Urbana, dividi o guarda-chuva com o David Harvey em Belém (dormi na casa da Aldebaran!), recebi, em Porto Alegre, um abraço efusivo do Lula, que me confundiu com alguém.

Foi nas oficinas do FNRU que conheci o feminismo. Até hoje pesquiso a relação entre planejamento territorial e **gênero**<sup>14</sup>, com abordagem interseccional. Fui a oficinas sobre **racialidade** que me aproximaram da minha branquitude, posição de privilégio. Ideias nasceram ali – como as de ampliar o número de mulheres nos espaços políticos e nas instituições –, mas ainda sem rebatimentos no urbano. Hoje, muita coisa mudou, política de cotas, bancadas feministas, ativistas, transgêneros no poder, por exemplo.

Quando a lei completou 10 anos, em 2011, organizamos no Pólis, em São Paulo, o Seminário

*Estatuto da Cidade + 10 anos*<sup>15</sup>. Na ocasião também foi lançado um balanço dos planos diretores municipais pós-Estatuto<sup>16</sup>, elaborado por uma rede nacional de pesquisadores. Em um levantamento inédito, coletamos planos, visitamos cidades, fizemos entrevistas, foram 526 municípios pesquisados no País, e 92 no Estado de São Paulo, com foco nos que tinham os “instrumentos da Reforma Urbana”: ZEIS e conselhos gestores de política urbana ou similar. A conclusão foi que houve avanços regulatórios, mas não urbanos, apesar do esforço dos gestores para incorporar princípios e instrumentos do Estatuto em seus planos diretores (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011, p. 33).

Talvez tenha sido a primeira vez que gravamos e transmitimos ao vivo um Seminário. Um nervoso ímpar. Muita gente assistiu. Lembro de uma fala que me emocionou muito. Nas coxias do Teatro da Aliança Francesa, vi a Raquel Rolnik dizer que “não era a falta de vontade política ou a falha burocrática que bloqueia os Planos, mas sim um modelo estrutural de desenvolvimento sustentado por um tipo específico de fazer política”. Ela contou, na transmissão ao vivo, sobre as mudanças que o Ministério das Cidades viveu em face dos loteamentos políticos necessários para a governabilidade no governo Lula. Era uma ferida nossa, que minou a esperança. Raquel escreveu sobre essas reflexões em um texto que,

ao ganhar verniz acadêmico, traduziu-se numa leitura de que esse processo todo nos contou “**uma história de disputa entre projetos distintos de Reforma Urbana no País**” entre a pauta dos movimentos sociais e populares do processo de redemocratização em torno da construção de um Estado de direitos; e do projeto neoliberal de política urbana, que permitiu a integração do País aos circuitos globalizados do capital e das finanças, além do jogo político eleitoral do Brasil no período (ROLNIK, 2011, p. 2)<sup>17</sup>.

A Danielle Klintowitz também vai dizer que o Programa Minha Casa Minha Vida (2009) só poderia acontecer num governo que articulava duas agendas ao mesmo tempo, “de reforma urbana, com previsão de descentralização e gestão participativa; e a que visava à reestruturação do setor imobiliário e, por isso, estruturou uma política exclusiva de provisão habitacional com promoção privada e financiamento público. Segundo ela, esse foi o “**modelo que garantiu a distribuição de benefícios a ambas coalizões que representavam essas agendas**” (KLINTOWITZ, 2011, p. 165)<sup>18</sup>.

No entanto, as pesquisas que acompanho hoje têm mostrado que **as políticas do urbano articulam historicamente essas agendas**. Relativizam a tese de que o Estado foi cooptado pelos capitais do urbano e que os instrumentos urbanísticos mobilizados nessa trajetória de planos diretores foram exclusivamente de interesse dos capitais imobiliário-financeiros.

12 CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire. **Planos Diretores**: processos e aprendizados. São Paulo: Instituto Pólis, 2009. (Publicações Pólis, 51).

13 SANTORO, Paula Freire. **Planejar a expansão urbana**: dilemas e perspectivas. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo: FAUUSP, 2012. Disponível em: <[https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-06062012-143119/publico/Tese\\_all\\_menor.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-06062012-143119/publico/Tese_all_menor.pdf)> Acesso em: 30 maio 2021.

14 É de 2007 um resumo expandido que publiquei sobre o tema, debatendo gênero no plano diretor. SANTORO, Paula Freire. Gênero e planejamento territorial: uma aproximação. Anais da ABEP, 2007. Disponível em: <<http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/viewFile/3378/3237>> Acesso em: 30 maio 2021.

15 Programação disponível em: <<https://polis.org.br/noticias/termina-hoje-o-seminario-estatuto-da-cidade-10-anos/>>, Acesso em: 26 maio 2021.

16 SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: LetraCapital, Observatório das Metrópoles: IPPUR/UFRJ, 2011.

17 ROLNIK, Raquel. 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, A.-C. T.; VAZ, L. F.; SILVA, M. L. P. (Org.). **Quem planeja o território?** Atores, arenas e estratégias. Rio de Janeiro: Letra Capital; Anpur, 2012, p. 87-104.

18 KLINTOWITZ, Danielle. Por que o Programa Minha Casa Minha Vida só poderia acontecer em um governo petista?. **Cadernos Metrópole**, v.18, n.35, p. 165-190, 2016.

Mostram que atendem a outros interesses, inclusive dos que lutam por moradia popular. Ilustram como o tema da produção habitacional tem sido utilizado para legitimar o uso de instrumentos urbanísticos lançados pelo Estatuto, com novos nomes – Concessão Urbanística, Parcerias Público-Privadas Habitacionais, Projetos de Intervenção Urbana, entre outros –, mobilizando muitos ativos públicos – imóveis, direitos de construir e recursos orçamentários ou subsídios – em transformações urbanas que seguem sendo mais excludentes que includentes. **Atualmente, é com a justificativa de produzir habitação social que são desenhados, regulados e geridos novos instrumentos urbanísticos**, novos planos diretores, reavivando a mobilização dos princípios e avanços regulatórios do Estatuto. Parece que **a lógica de incorporação de “políticas inclusivas” não incomoda as lógicas do capital imobiliário-financeiro e da produção de territórios urbanos concentradores**. E agora, o Estado também disponibiliza ativos públicos, dá garantias, minimiza riscos para atrair investidores privados, garantindo fluxo de recursos no tempo, para financiar não as intervenções, mas gerir os serviços.

Se avançamos na inclusão dos temas de interesse dos atores que giram em torno da luta pela cidade e pela moradia – de forma que **não é possível ter uma transformação urbana totalmente excludente** –, por outro lado não aprofundamos as lutas contrárias aos modelos urbanos excludentes. Isso porque a agenda de direitos, que foi traduzida em reivindicações que se transformam em unidades habitacionais, não incomoda a produção desta cidade excludente.

**E, ao conciliar agendas, os instrumentos mobilizados terminam sendo contraditórios:** excluem mais gente e incluem menos; removem mais que relocam (ou por vezes, nem relocam); postergam a solução habitacional privilegiando outras obras e outros serviços, mantendo as famílias em situações de transitoriedade permanente<sup>19</sup>. E parece cada vez mais difícil mobilizar a sociedade em torno do combate do modelo de cidade excludente. Os carnavais rarearam e as redes de luta agora giram em torno de matar a fome. Tenho expectativa, porém, de que logo os carnavais da reforma urbana voltarão!



Imagem da capa da publicação do guia do Estatuto da Cidade. Design gráfico Cássia Buitoni, desenho base do Paulo Von Poser.

<sup>19</sup> Sigo procurando inovar ao colocar essas questões não apenas no campo acadêmico, mas no debate da cidade, com linguagem acessível. Já em tempos pandêmicos, um exemplo é a recém-lançada animação que fiz sobre os PIUs e PPPs habitacionais, em maio de 2021, disponível no Youtube do LabCidade. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Dsx1odi3XhA>> Acesso em: 30 maio 2021.



Materiais que formavam o Kit das Cidades (2002).



Imagem do “Vide das Cidades”.

Disponível em: <<https://vimeo.com/39807668>>  
Acesso 26 mai. 2021.



Diversos participantes do FNRU em uma oficina de capacitação de dois dias jogando o Jogo do Estatuto da Cidade, provavelmente em 2003 ou 2004. Estou na foto, de blusa verde, segurando a carta.

Imagem da animação “O que é outorga onerosa?” feita para aulões para mantatas coletivas e vereadores sobre o plano diretor estratégico de São Paulo, realizados pelo LabCidade entre abril e maio de 2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=7S1j67kopVc>> Acesso 26 mai. 2021.



## O INÍCIO DA DISPUTA

Grande parte dos princípios e ideias que ainda hoje orientam a luta pela Reforma Urbana nasceu, em 1963, no Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, no Hotel Quitandinha na cidade de Petrópolis (RJ), no contexto histórico de luta pelas reformas de base. Nessa época, menos da metade da população do País era urbana, mas as maiores capitais já continham amostras do que seria o futuro, por meio do número crescente de favelas e loteamentos periféricos e sem infraestrutura.

Desde então, a luta incansável de diversos atores pela implementação da Reforma Urbana no País – interrompida pelo regime autoritário – perseverou até chegar à proposta de Emenda Popular pela Reforma Urbana na Assembleia Nacional Constituinte, que culminou com a inclusão do capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988. Essa conquista consubstanciou, sem dúvida, enorme vitória de um conjunto de entidades, profissionais e movimentos sociais de diversas áreas, que se mobilizaram na construção de uma cidade mais justa, igualitária e sustentável.

Somente depois de 13 anos de vigência da Constituição Federal, o Estatuto da Cidade regulamentou o capítulo constitucional da política urbana, estabelecendo diretrizes para tal e consagrando diversos instrumentos jurídico-urbanísticos e tributários vinculados à função social da propriedade urbana e à promoção do direito à cidade e à moradia.



DOUGLAS TADASHI MAGAMI

Defensor Público, doutorando em Arquitetura e Urbanismo na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.  
douglassmagami@usp.br

MARIA LUCIA REFINETTI MARTINS

Arquiteta e Urbanista, Professora Titular na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.  
malurm@usp.br

O neoliberalismo ganhou força, no País, a partir da década de 1990 com a reforma do Estado e a desregulamentação da economia nas esferas comercial, produtiva e financeira. Nesse período, o Banco Mundial passou a pautar ajustes e a privilegiar recursos para os governos locais e políticas sociais focadas, em lugar de governos nacionais, para investimento em infraestrutura de produção e circulação. Nesse mesmo contexto, atribuindo às cidades o papel de agentes de desenvolvimento e atratores de capital, ganharam ênfase propostas de “planejamento estratégico de cidades”, concessões e privatizações. Ao mesmo tempo, mas com fundamentos totalmente opostos, na América Latina, recém-saída de governos militares, num processo de abertura fomentado por intensa atuação de movimentos sociais urbanos, a pauta pela justiça social e pelo aprofundamento da participação social

nos processos decisórios na cidade ganhou importante espaço e incidência na sociedade.

O Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, surgiu, portanto, nessa confluência antagônica entre reestruturação produtiva em favor do capital e demandas por maior participação social, da parte da sociedade civil. Nessas condições, o Estatuto da Cidade incorporou tanto temas sociais, de democratização das cidades e redução de desigualdades, como as zonas especiais de interesse social, a concessão de uso especial para fins de moradia, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e os grupos sociais menos favorecidos, quanto proposições oriundas do mercado, como Operações Urbanas, a possibilidade de alteração de uso e de potencial construtivo e a abertura para outras formas contratuais de produção urbana.



### O contexto atual da disputa

Passados 20 anos da promulgação do Estatuto da Cidade, muita coisa mudou, em especial a sociedade e o capitalismo. Dowbor (2020), ao retratar o “deslocamento do capitalismo”, aponta que o conhecimento nos dias de hoje é o principal fator de produção com o predomínio do capital “improdutivo” e dos intermediários financeiros na expropriação do excedente, onerando assim o capital produtivo e gerando mais desigualdades e mais exploração dos trabalhadores que passam a ser, em sua grande maioria, “informais”.

Com a transformação da infraestrutura econômica, a superestrutura concebida à luz da sociedade industrial “desajusta-se” (DOWBOR, 2020), embaralhando-se o direito e a aplicação da legislação à sociedade vigente.

Desde 2016, assistimos, no País, a um afastamento cada vez maior da pauta social, em favor de maior liberdade para a acumulação de capital, por meio de diversas medidas, por exemplo, o teto de gastos (EC 95/2016), que repercutem negativamente nas políticas sociais e na política urbana local, pela restrição de recursos (CORREA; DWECK, 2020).

Propomos, no presente texto, para fins de análise e balanço do Estatuto da Cidade, discutir três ideias-forças da Reforma Urbana incorporadas ao Estatuto da Cidade e que vêm sofrendo retrocessos: 1) função social da propriedade; 2) moradia como direito fundamental; 3) captação da mais-valia urbana e redistribuição em favor da redução das desigualdades urbanas.

Sobre a função social da propriedade urbana,

o Estatuto da Cidade deu interpretação e procedimento ao art. 182 da CF, determinando o faseamento do processo de parcelamento, edificação e utilização compulsória do solo urbano, iniciando-se pela notificação, passando pela aplicação do IPTU progressivo por cinco anos consecutivos, até chegar à desapropriação. Embora a expressão “sucessivamente” tenha sido usada na Constituição Federal, ao explicitar esse processo gradativo, longo e aplicável, somente depois do estabelecimento em lei que se retardou em demasia, até hoje não se alcançou a desapropriação pelo descumprimento da função social da propriedade urbana.

Segundo Denaldi *et al.* (2015), houve diminuto avanço desde o início da implementação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana: até janeiro de 2014, dos 288 municípios brasileiros com população superior a 100 mil habitantes, apenas oito – São Bernardo do Campo (SP), Curitiba (PR), Diadema (SP), Palmas (TO), Goiânia (GO), São Paulo (SP), Maringá (PR) e Santo André (SP) – aplicaram o primeiro passo, qual seja, a notificação, e apenas dois destes municípios (Maringá e São Bernardo do Campo) utilizaram o IPTU progressivo no tempo.

Há ameaças concretas com relação ao princípio constitucional da função social da propriedade, como a proposta de Emenda Constitucional n.º 80/2019, que, com o argumento explícito da necessidade de proteger o “bem sagrado”,<sup>1</sup> estabelece o condicionamento da desapropriação do Poder Executivo à prévia autorização do Poder Legislativo com nítido caráter de inviabilizar por

completo o procedimento de desapropriação. Cidades que já haviam dado início ao processo de notificação viram-no paralisado na gestão seguinte, como é o caso de Santo André e de São Paulo, onde o setor da prefeitura responsável pela notificação dos imóveis ociosos foi desmontado (FSP, 2019). Outra iniciativa que pretende desvirtuar a ordem econômica e, por conseguinte, a política urbana<sup>2</sup> é a Lei n.º 13.874/2019, conhecida como Lei da Liberdade Econômica, que institui em seu texto papel preponderante da propriedade e da livre-iniciativa sobre o direito urbanístico, olvidando-se que a ordem econômica e financeira na qual se insere a política urbana na Constituição Federal tem por fim assegurar a todos a existência digna e, por princípios, a função social da propriedade, a redução das desigualdades regionais e sociais, entre outros.

Se executivos e legislativos municipais pouco se mobilizaram para esse tema, disposto pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, foram as comunidades organizadas por meio de assessorias jurídico-populares e órgãos do sistema de justiça que judicializaram disputas, tendo configurado resultados. Um exemplo de busca por garantir a função social da propriedade, numa perspectiva interpretativa mais alargada do que a PEUC, foi o precedente obtido pela Defensoria Pública, em sede de ação rescisória, que proporcionou a permanência de uma comunidade na zona sul do Município de São Paulo, a qual foi alvo de ação de reintegração de posse movida por particular. O argumento da ação, de que a função social da propriedade urbana nas áreas de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ocupadas deve ser assegurada pela

permanência da população no local por meio de regularização fundiária e urbanística, levou à decisão pela improcedência do pedido do autor da ação de reintegração de posse (TJSP, 2017). Esse precedente foi paradigmático para fins de obstar a viabilidade jurídica de ações de reintegração de posse, ainda que promovidas por particulares, nas áreas de ZEIS ocupadas.

No que diz respeito à garantia da moradia como direito humano, parece não haver, definitivamente, avanços. Passados 20 anos do Estatuto da Cidade, não há destinação significativa de verbas orçamentárias dos entes federativos para fazer frente às necessidades habitacionais. O programa federal Minha Casa Minha Vida foi desmontado em âmbito federal, e na esfera local não há projetos ou, quando muito, há programas de construção de casas novas sob a lógica do financiamento que não atende às famílias que não têm condições financeiras. O Município de São Paulo, por exemplo, lançou a Parceria Público Privada Municipal que não só é totalmente incapaz de acorrer às famílias mais necessitadas, como contribui para removê-las (UNGARETTI; CASTRO; SANTORO, 2020).

A pandemia de Covid-19 que desnudou as desigualdades socioeconômicas e espaciais não foi suficiente para conter as remoções judiciais e administrativas das pessoas de baixa renda, contribuindo para o aumento da vulnerabilidade, desigualdade e número de mortes neste momento tão crucial em que ficar em casa é medida recomendada pelos governos e órgãos de saúde.

A assistência técnica em habitação de interesse

<sup>1</sup> Cf. justificativa da PEC 80 – Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136894>. Acesso em: 11 maio 2021.

<sup>2</sup> A política urbana está inserida na Constituição Federal, dentro da ordem econômica.

social, prevista no art. 4.º do Estatuto da Cidade, como instrumento jurídico e político, e na Lei n.º 11.888/2008, que visa a assegurar às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social, ainda não foi implementada na quase totalidade dos municípios.

Neste momento de pandemia, considerando os dados de que nas áreas com maior percentual de moradias precárias houve 53% a mais de óbitos pela doença (VALOR ECONÔMICO, 2021), a assistência técnica em habitação de interesse social impõe-se como alternativa à melhoria das condições habitacionais como forma de reduzir os riscos de contaminação e disseminação do vírus. A assistência técnica em habitação de interesse social tem sido mobilizada também para construção de planos populares de qualificação de assentamentos, o que tem auxiliado a demonstrar a viabilidade da permanência das comunidades no local em que estão assentadas e possibilidades de urbanização, colaborando na resistência aos processos de reintegração de posse (MAGAMI; SANTO AMORE, 2021).

Relativamente ao terceiro ponto aqui elencado, as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, que preveem a recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenham resultado valorização e justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (art. 2.º, IX e XI, respectivamente), parecem não ter saído do papel de maneira eficiente.

Nesse particular, é importante destacar que os instrumentos urbanísticos têm a finalidade e a razão de ser para dar concretude às diretrizes gerais do Estatuto da Cidade.

Verificou-se, contudo, nos últimos anos, um aumento da utilização de instrumentos que se descolam dessas diretrizes gerais e que privilegiam a intensificação da mercantilização da terra pelo uso indiscriminado do solo criado, provocando acirramento da desigualdade. É o caso de instrumentos como as operações urbanas consorciadas que possibilitam a participação privilegiada do mercado no processo de formulação e execução desse tipo de arranjo, que acaba contribuindo para o aumento da concentração de investimentos em determinados setores da cidade, que já eram privilegiados e atrativos ao mercado (MARTINS, 2019; NOBRE, 2019; STROHER, 2019).

Ao flexibilizar ZEIS no perímetro, facilitando a expulsão de assentamentos pobres, aplicando à própria área os valores arrecadados como contrapartida pela ampliação do coeficiente construtivo (no caso, sob a forma de Certificado de Ampliação de Área Construída – CEPAC) e concentrando investimentos no próprio local, inverte-se a lógica distributiva que a captura dessa valorização deveria ter.

É preciso destacar, no entanto, que, no âmbito da implantação desse tipo de arranjo, há também vitórias importantes de comunidades que seriam removidas, sofrendo violação do seu direito à moradia. Entretanto, essas vitórias representam uma pequena parte dos casos, como gotas no oceano. Além disso, são situações que, infelizmente, precisaram ser judicializadas para a garantia desses direitos. Não são fruto da vontade política dos governantes e agentes que atuam na produção do espaço urbano em aplicar os princípios da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade.

À guisa de exemplo, vale citar que na cidade de São Paulo, no âmbito da Operação Urbana Água Espreada, por força da mobilização dos moradores que resistiram ao processo de remoção, sustentados por ação civil pública, ajuizada em 2009, por parte da Defensoria Pública de São Paulo, a prefeitura construiu o conjunto habitacional Jardim Edith com recursos do CEPAC. Outrossim, por força de ação civil pública da Defensoria Pública, no âmbito da Operação Urbana Água Branca, a prefeitura foi obrigada a reassentar os moradores removidos da Favela do Sapo com recursos do CEPAC. Ambas as comunidades estavam em áreas de ZEIS nos perímetros das respectivas Operações Urbanas Consorciadas.

### Questões e disputas futuras

Há um quadro geral, no atual estágio de nossa sociedade e do regime de acumulação, que repercute na aplicação do Estatuto da Cidade, favorecendo a concentração de capital, a alteração do papel do Estado e a prevalência da aplicação de instrumentos que beneficiam o mercado em detrimento dos instrumentos provenientes da pauta social. Tem como uma de suas consequências a omissão: a) na aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade; b) na garantia do direito à moradia; e c) na captação e na redistribuição da renda diferencial que está associada à valorização imobiliária.

Parece haver uma incapacidade do sistema político em concretizar os instrumentos do Estatuto da Cidade, à luz de suas diretrizes gerais, como forma de compensar as distorções e as desigualdades geradas pela produção do espaço por meio de regulação, que é de nível municipal.

Nesse sentido, faz eco a fala frequente de Ermínia Maricato, de que a grande questão não é a falta de leis nem de planejamento, e que os problemas são mais profundos e estruturais: as desigualdades e a segregação urbana têm raízes históricas.

Diante desse contexto, tomamos a liberdade de retomar a questão lançada por Edésio Fernandes, no Ciclo de Reflexões sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade, realizado pelo IBDU e pela Defensoria Pública do Estado de São Paulo (2021): “O problema é a Lei ou a sua leitura e as condições de sua aplicação?”. Há razões para avaliar que são ambos.

A primeira questão é da própria natureza do Estatuto da Cidade, que abarca questões de natureza política e econômica, tentando enfrentá-las, principalmente, com regulação em nível municipal. A política urbana, na Constituição Federal, encontra-se inserida na ordem econômica e, apesar disto, sua regulação pouco interage com a normatividade da economia que é de competência da União (MASSONETTO, 2015).

A segunda questão é a facilidade com que alguns instrumentos do Estatuto da Cidade – aderentes ao atual regime de acumulação – são apropriados pelo mercado de forma desvinculada das diretrizes gerais: geralmente, nas legislações, há um rol de princípios, diretrizes e objetivos. O Estatuto da Cidade, assim como outras legislações, traz diretrizes que se alinham à ordem constitucional vigente e aos tratados de direitos humanos e que devem balizar e condicionar todos os demais dispositivos e instrumentos da lei. No entanto, o que se verifica, como já alertava Villaça (2015) com relação aos Planos Diretores, é a ausência de aplicação dessa parte da legislação que, por ser abstrata, perde na concretização

efetiva e na autoaplicabilidade. Isso explica por que instrumentos mais bem especificados e mais aderentes ao atual regime de acumulação, como é o caso das operações urbanas consorciadas, acabem sendo mais efetivados.

Segundo Santos (2000, p.215), o direito, assim como os mapas cartográficos, recorre a mecanismos de escala, projeção e simbolização para representar e distorcer a realidade, e a projeção cria uma centralidade dentro da ordem jurídica que é cartografada com mais detalhes e recursos institucionais e uma periferia da ordem jurídica em que o espaço jurídico é cartografado “com traço muito grosso, absorve poucos recursos institucionais...”.

Além disso, somando-se às demais, ocorre que boa parte dos operadores do direito no sistema de justiça, em especial no Poder Judiciário, infelizmente, tem desconsiderado o Estatuto da Cidade, proferindo decisões judiciais que buscam seus fundamentos apenas no Código Civil e no Código de Processo Civil, a partir das discussões de posse x propriedade, ignorando o capítulo da política urbana na Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e os Planos Diretores.

Contudo, pelos exemplos destacados ao longo do texto, que evidenciam que o direito pode fazer diferença, mesmo que seja utilizado muito mais como medida de socorro no âmbito do Judiciário aos mais pobres, do que propriamente de transformação social pela política, acreditamos que, embora nossas contradições e nossos problemas sociais de país dependente e periférico sejam mais profundos e incapazes de ser resolvidos pela legislação, o Estatuto da Cidade e sua aplicação ainda devem ser objetos de disputa por servirem de ancoragem à luta social. O

ponto em questão é a disputa sobre o significado de função social da propriedade urbana e da cidade e em que medida elas implicam reduzir desigualdades ou, pelo menos, ampliar o acesso a um patamar mínimo de condições dignas de vida urbana. A própria Constituição Federal já deixou espaço escorregadio, ao afirmar que a propriedade cumpre sua função quando atende ao disposto no Plano Diretor – sujeitando, portanto, o tema às disputas locais.

#### REFERÊNCIAS

- CORREA, Vanessa Petrelli; DWECK, Esther. Impactos do teto de gastos nos municípios. In: DWECK, Esther; ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de (Org.). **Economia pós-pandemia**. Desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.
- DENALDI, Rosana *et al.* **Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo**: regulamentação e aplicação. Brasília: Ministério da Justiça, 2015. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/CAPACIDADES2.pdf>. Acesso em: 20 out. 2015.
- DOWBOR, Ladislav. **O Capitalismo se desloca**. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2020.
- FERNANDES, Edésio. **Ciclo de Reflexões sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade realizado pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico e Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ByOr5Clox00&t=2696s>. Acesso em: 24 maio 2021.
- FOLHA DE SÃO PAULO. **Dória e Covas abandonam caça a imóvel vazio ou subutilizado**. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/01/doria-e-covas-abandonam-caca-a-imovel-vazio-ou-subutilizado-em-sp.shtml>. Acesso em: 2 maio 2021.

MAGAMI, Douglas Tadashi; SANTO AMORE, Caio. Lacunas e brechas – Direito à moradia e assistência técnica. **Nexo jornal**. 2021. Disponível em: <https://pp.nexojornal.com.br/ponto-de-vista/2021/Lacunas-e-brechas-direito-%C3%A0-moradia-e-assist%C3%A2ncia-t%C3%A9cnica>. Acesso em: 24 maio 2021.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARTINS, Maria Lucia R. Operações urbanas consorciadas: a outorga onerosa do direito de construir entre as razões urbanística, social e financeira. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 10., 2019, São Paulo. **Anais [...]** São Paulo: IBDU, 2019. p. 985-993.

MASSONETTO, Luís Fernando. Pontos cegos da regulação urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o direito econômico e o direito urbanístico. **Rev. Fórum Dir. Fin. e Econômico – RFDPE** | Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 141-154, set./fev. 2015.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. **Do plano diretor às operações urbanas consorciadas**. A ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo: Annablume, 2019.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para um novo senso comum**: a ciência, o direito e a política de transição paradigmática. São Paulo: Cortez, 2011.

STROHER, Laisa Eleonora Marostica. **A constituição social da financeirização urbana no Brasil**: o papel das operações urbanas com CEPAC. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO. 2017. Ação Rescisória n.º 2160989-53.2017.8.26.0000. 11º Grupo de Direito Privado, v.u., Relator Desembargador Roberto Mac Cracken.

UNGARETTI, Debora; CASTRO, Ulysses; SANTORO, Paula. PPP Habitacional em São Paulo: nova concorrência e novas ameaças de remoção. **Labcidade**. 2020. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/ppp-habitacional-em-sao-paulo-nova-concorrenca-e-novas-ameacas-de-remocao/>. Acesso em: 24 maio 2021.

VALOR ECONÔMICO. **Bairros pobres de São Paulo tem três vezes mais mortes por Covid**. 2020. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/03/18/bairros-pobres-de-sp-tem-3-vezes-mais-mortes-por-covid.ghtml>. Acesso em: 24 maio 2021.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2.ed. São Paulo: Edusp, 2015.

## 20 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE E AS TRANSFORMAÇÕES DA POLÍTICA URBANA

Os últimos 20 anos foram marcados por grandes transformações no campo do direito e da política urbana no Brasil. A Constituição Federal de 1988 inaugura um novo regime da propriedade urbana e impulsiona políticas públicas nas décadas seguintes, desde as experiências municipais dos anos 1990, passando pela promulgação do Estatuto da Cidade e pela criação do Ministério das Cidades até o surgimento de uma nova geração de planos diretores.

Pode-se dizer que as mudanças nas regras urbanísticas federais, combinadas com a criação de órgãos e programas específicos voltados à política urbana, ampliaram as capacidades estatais municipais no âmbito da regulação urbanística da propriedade, na proteção do direito à moradia, e da gestão democrática das cidades. No lugar de uma ruptura radical, novos elementos são introduzidos de forma sutil e as instituições modificaram-se de forma incremental em um contexto marcado por ambiguidades, tensões e contradições.

As conquistas alcançadas pela nova legislação urbanística, embora insuficientes para a reversão definitiva das profundas desigualdades do País, têm sido alvo de ataques nos anos recentes, com graves repercussões sobre os direitos territoriais da população mais vulnerável.



MARIANA LEVY PIZA FONTES

Mariana Levy Piza Fontes é doutora em direito pela USP, mestre em direito pela PUC/SP, advogada (PUC/SP) e cientista social (USP). Foi pesquisadora visitante do Instituto de Estudos Latino-americanos da Universidade Livre de Berlim. Integrou a equipe do direito à cidade do Instituto Pólis, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e a FUNAI. Foi fundadora e conselheira do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). Faz parte da Comissão de Direito Urbanístico da OAB/SP e do grupo Direito e Políticas Públicas (USP).

### Os anos 2000: mudanças incrementais na política urbana

No início dos anos 2000, durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o direito à moradia foi inserido no texto constitucional e o Estatuto da Cidade – fruto de projeto de lei apresentado em 1989 pelo Senador Pompeu de Souza (Projeto de Lei do Senado Federal n.º 181/89) – foi aprovado.

Após um longo processo de debate legislativo, que contou com a participação de diversos atores e interesses, incluindo o setor imobiliário, o Fórum Nacional pela Reforma Urbana<sup>1</sup>, a organização Tradição, Família e Propriedade (TFP)<sup>2</sup>, além de setores ligados às igrejas evangélicas<sup>3</sup>, o Projeto de Lei do Senado Federal n.º 181/89 foi aprovado pelo Congresso Nacional dando origem ao Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257/01), que institui as diretrizes gerais da política urbana (BASSUL, 2005; BONDUKI, 2018).

1 O Fórum Nacional da Reforma Urbana surgiu nos anos 1980 na esteira dos diversos movimentos sociais e sindicais que emergiram no final da ditadura militar com o apoio das Comunidades Eclesiais de Base, ligadas a setores mais progressistas da Igreja Católica.

2 Organização ligada a setores conservadores da Igreja Católica que foi, do início ao fim, contrária ao Estatuto da Cidade. Desde a Constituinte, a TFP posicionou-se contra as “posições esquerdistas” de reforma urbana em razão de seu “caráter socialista e confiscatório”. (Cf. TFP. **TFP contra a Reforma Urbana socialista e confiscatória - Estatuto da Cidade**. <[www.tfp.org.br/secoes/arquivo](http://www.tfp.org.br/secoes/arquivo)>, consulta em 9/2/2004 apud BASSUL, 2005, p. 102).

3 As reivindicações específicas dos setores evangélicos surgem nos últimos anos do processo de aprovação do Estatuto da Cidade, especialmente relacionadas à aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) para implantação de igrejas e templos (BASSUL, 2005). Tais posicionamentos permanecem inclusive após o Estatuto da Cidade. Diversos são os projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional com o objetivo de estabelecer exceções à aplicação do EIV para fins de instalação de igrejas e templos religiosos (Projeto de Lei n.º 2.865/04, por exemplo).

Esses 12 anos de tramitação trouxeram avanços significativos para o movimento pela reforma urbana, que conseguiu aprovar grande parte de suas reivindicações legislativas. Houve resistências relevantes. O novo regime de propriedade no Brasil provocou também uma série de reações do campo mais conservador. No final das contas, entre vitórias e derrotas, a lei foi aprovada por unanimidade (FERNANDES, 2007; BASSUL, 2005).

O Estatuto da Cidade instituiu as diretrizes gerais da política urbana e os instrumentos urbanísticos. Além de conquistas regulatórias, durante os anos 2000, são criados órgãos e programas relevantes em âmbito federal.

No início do governo de Luís Inácio Lula da Silva, foi instituído o Ministério das Cidades (2003), que passa a coordenar a política urbana de forma transversal, integrando os setores de habitação, saneamento, mobilidade e planejamento territorial. O Ministério – reivindicação antiga dos movimentos sociais urbanos – ficou sob direção de Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (2003-2005), ex-prefeito de Porto Alegre e ex-governador do Rio Grande do Sul, com histórico no movimento sindicalista e responsável pela implementação das primeiras experiências de orçamento participativo na gestão municipal. A composição do Ministério incluiu a participação de diversos integrantes do Fórum Nacional da Reforma Urbana. A criação do Ministério incorporava as inovações políticas ocorridas em âmbito local, já que muitos de seus técnicos pertenciam à rede de ativistas que participaram dessas experiências municipais dos anos 1990 (MARQUES, 2019). O Ministério aumentou gradualmente sua estrutura e constituiu um

corpo técnico de funcionários, procedimentos e recursos de gestão (KLINTOWITZ, 2015). Foram criados também diversos mecanismos e arenas participativas: o Conselho Nacional das Cidades, as Conferências Nacionais das Cidades e a Campanha Nacional Plano Diretor Participativo.

Após a promulgação do Estatuto da Cidade, as políticas urbanas setoriais foram reguladas em âmbito nacional, articuladas em torno da habitação e da regularização fundiária (Lei Federal n.º 11.124/05; Decreto Federal n.º 5.796/06; Lei Federal n.º 11.481/07; Lei Federal n.º 11.952/09; Lei Federal n.º 11.977/09; Lei Federal n.º 13.465/17); do saneamento ambiental e resíduos sólidos (Lei Federal n.º 11.445/07; Decreto Federal n.º 7.217/10; Lei Federal n.º 12.305/10; Decreto Federal n.º 7.404/10); do transporte e mobilidade urbana (Lei Federal n.º 12.587/2012), das áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos (Lei Federal n.º 12.608/12; art. 42-A) e das regiões metropolitanas (Lei Federal n.º 13.089/15).

Os avanços regulatórios sobre as políticas setoriais urbanas desdobraram-se também na ampliação substancial de investimentos públicos para a política urbana a partir de 2007, com a criação do Programa de Aceleração de Crescimento e o Programa Minha Casa Minha Vida.

A urbanização de favelas passa para o centro da agenda do governo federal. O PAC aportou recursos para áreas precárias em escala inédita, com intervenções no sistema viário, drenagem, saneamento, estabilização de riscos, entre outros. A produção habitacional pelo PMCMV atingiu ainda uma escala elevada em um curto período; destinou recursos para famílias de 0 a 3 salários mínimos, faixa em que se concentra o déficit

habitacional; mas trouxe novamente para o centro da política o modelo de construção de unidades para venda em conjuntos nas periferias (MARQUES, 2019; CARDOSO & DENALDI, 2018; FAUSTINO & PRONI, 2016).

Observam-se, no período, o surgimento e a expansão de uma nova agenda urbana em âmbito federal e uma série de limitações, representadas especialmente pelas mudanças na conjuntura econômica, pela atuação de órgãos federais desvinculados da agenda urbana, pelo papel desempenhado pelos membros de partidos políticos de direita na coalizão governamental<sup>4</sup>, bem como pela centralidade da iniciativa privada envolvida com as políticas do urbano (MARQUES, 2019).

Não obstante, os resultados dos avanços institucionais repercutiram nas condições de vida nas cidades, que apresentaram tendência de melhoria em longo prazo no acesso a serviços públicos e políticas essenciais, tais como o abastecimento de água, redes de esgoto, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica, muito embora tenham permanecido as desigualdades entre grupos sociais e regiões do País (ARRETCHE, 2015).

Pode-se dizer que nos últimos 20 anos, o Estatuto da Cidade saiu do papel. Em 2018, 2.866 do total dos municípios do País declararam ter aprovado um plano diretor. Considerando o universo de

municípios com mais de 20 mil habitantes, a proporção de planos elaborados em relação ao total é ainda mais expressiva. Se, em 2005, apenas 526 municípios possuíam planos diretores, em 2018, dos 1.762 municípios com mais de 20 mil habitantes, restaram apenas 175 (9,9%) que ainda não aprovaram. Desses, 76 afirmaram que o plano estava em elaboração<sup>5</sup>.

Em comparação com os planos diretores elaborados durante o regime militar, são significativas as conquistas relacionadas ao processo participativo de elaboração dessa nova geração de planos diretores no Brasil, que incorpora de forma generalizada os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade (AVRITZER, 2008, 2019; BONDUKI, 2018; BUENO & CYMBALISTA, 2008; CALDEIRA & HOLSTON, 2015; CYMBALISTA & SANTORO, 2009; ROLNIK 2011, 2015; SANTOS JUNIOR & MONTANDON, 2011).

Os instrumentos da política urbana foram aplicados por prefeituras, câmara de vereadores e pelo sistema de justiça em todas as regiões do Brasil. É o caso, por exemplo, da cidade de São Paulo, que substituiu a legislação do período militar no início dos anos 2000 e colocou em prática a outorga onerosa do direito de construir, as Zonas Especiais de Interesse Social, a concessão especial para fins de moradia, as

4 O impacto dessas coalizões no próprio Ministério das Cidades pôde ser observado a partir das negociações com o deputado federal Severino Cavalcanti em 2005, então Presidente da Câmara dos Deputados, que garantiram a presença do Partido Progressista nos cargos de ministros e, gradualmente, nas Secretarias Nacionais. Embora o PT tenha permanecido na Secretaria Nacional de Habitação, garantindo certa coerência no âmbito da política habitacional, as outras políticas urbanas passam a reproduzir uma fragmentação histórica apesar da crescente presença do governo federal. A política urbana perde coerência ao longo do tempo e fica cada vez mais distante da agenda redistributiva original (MARQUES, 2019).

5 INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**: perfil dos Municípios brasileiros 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

operações urbanas, entre outros<sup>6</sup>. Em que pese a existência de estudos pontuais sobre os efeitos da legislação urbanística brasileira, é importante reconhecer a ausência de dados e pesquisas de âmbito nacional recentes com foco no impacto da implementação do Estatuto da Cidade.

### Política urbana em risco: retrocessos e ameaças atuais

As conquistas no campo do direito e da política urbana no período democrático têm sido colocadas em xeque desde 2017. A crise política do País – marcada por um conturbado processo de *impeachment*, pela prisão do principal candidato nas eleições, seguida da ascensão de um governo com fortes traços autoritários, incluindo a presença generalizada de militares no médio e alto escalão – pode trazer consequências drásticas para a concretização dos direitos nas cidades.

Em que pesem os limites das ações governamentais e dos resultados insuficientes para reverter a profunda desigualdade social e territorial do País durante os 20 anos de vigência do Estatuto da Cidade, podem-se observar movimentos recentes voltados à desconstrução dos avanços institucionais e normativos do período.

As mudanças nas regras do jogo da política fundiária brasileira, em conjunto com a aprovação do teto de gastos públicos, foram uma das

primeiras iniciativas do governo Michel Temer. O capítulo da Lei Federal n.º 11.977/09 – fruto do debate da Lei de Responsabilidade Territorial<sup>7</sup> e aprovado por ocasião da criação do Programa Minha Casa Minha Vida<sup>8</sup> – que tratava da regularização fundiária de assentamentos urbanos informais ocupados por população de baixa renda foi revogado integralmente e substituído pela Lei Federal n.º 13.465/17.

Aprovada por medida provisória e composta por mais de cem dispositivos legais, a nova legislação, batizada de a “Lei da Grilagem” por diversos movimentos e organizações da sociedade civil<sup>9</sup>, foi objeto de crítica em razão da ausência de diálogo em seu processo de elaboração, combinada com uma proposta de privatização generalizada de terras públicas – entendidas aqui em seu sentido amplo, abrangendo não somente os edifícios e terrenos, mas também as florestas, as águas e ilhas localizadas na Amazônia e Zona Costeira brasileira – e seu enorme potencial de aprofundar a concentração fundiária, a grilagem de terras e a transferência em massa de bens públicos.

No âmbito urbano, a lei revoga a legislação de proteção dos direitos dos moradores de assentamentos urbanos de baixa renda (favelas, cortiços e loteamentos irregulares e clandestinos, etc.)<sup>10</sup>. O conceito original de regularização fundiária – incluindo os aspectos jurídicos, urbanísticos, ambientais e sociais, e o objetivo de garantir a proteção do direito à moradia e ao

meio ambiente equilibrado bem como as funções sociais da propriedade urbana – é substituído<sup>11</sup>.

O novo regime fundiário sugere, de um lado, a possibilidade de apenas titular imóveis irregulares sem a respectiva melhoria nas condições urbanísticas e ambientais e, de outro, garantir a regularização fundiária de imóveis pertencentes também à população de média e alta renda, incluindo imóveis para fins comerciais<sup>12</sup>. Além de contrariar as diretrizes gerais da política urbana previstas no Estatuto da Cidade e na Constituição Federal de 1988, restritas à proteção jurídica dos assentamentos ocupados pela população de baixa renda, enfraquece a regulação urbanística da propriedade de maneira geral.

A nova lei já tem produzido efeitos concretos, tendo sido apontada por estudos recentes como responsável pela venda de terras públicas por valores abaixo do mercado na Amazônia, ampliação do desmatamento, dos conflitos fundiários e da grilagem dos bens públicos, incluídas aqui as terras tradicionalmente ocupadas por índios<sup>13</sup>. Não à toa, a nova legislação fundiária brasileira é atualmente objeto de três ações diretas de inconstitucionalidade que tramitam perante o Supremo Tribunal Federal<sup>14</sup>.

Jair Bolsonaro segue nessa linha: extinguiu o Ministério das Cidades, os subsídios para a

faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida e alterou a Lei da Política Nacional de Saneamento (Lei Federal n.º 14.026/20). O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, após as tentativas frustradas de extinção, também não está funcionando. Instituiu ainda a Lei da Liberdade Econômica (Lei Federal n.º 13.874/19) e, em nome da desregulação e de uma suposta desburocratização, cria um ambiente jurídico-institucional marcado pelo enorme vazio legislativo e pela incerteza trazida por conceitos vagos e imprecisos, como as polêmicas figuras da regulação abusiva e das atividades de baixo risco<sup>15</sup>.

Muitas são também as proposições legislativas em andamento, as quais podem aprofundar o desmonte e impactar os direitos protegidos pelo Estatuto da Cidade. Tramitam, atualmente, duas proposições legislativas no Congresso Nacional que visam a excluir o papel do plano diretor na definição da função social da propriedade urbana: a PEC n.º 80/2019 e o Projeto de Lei n.º 413/2020. Esse último visa a submeter o Estatuto da Cidade à Lei da Liberdade Econômica.

É fundamental, nesse sentido, reconhecer as transformações do direito e da política urbana nas últimas décadas. Trata-se de garantir as conquistas alcançadas com a aprovação do Estatuto da Cidade, combater os retrocessos e, sobretudo, indicar caminhos futuros

6 Para mais informações, vide minha tese de doutorado (FONTES, 2020).

7 Projeto de Lei n.º 3.057/00.

8 Medida Provisória n.º 459/09.

9 Mais de 60 organizações questionaram a constitucionalidade da Lei Federal n.º 13.465/17 (Estado de São Paulo, *Ação de Janot por uma floresta livre da motosserra*, em 02.09.2017).

10 Sobre o tema, cf. Leite & Mencio (2019); Alfonsin, Berni & Pereira (2019).

11 Art. 46, Lei Federal n.º 11.977/09.

12 Vide definições trazidas pela Lei Federal n.º 13.458/17 de núcleo urbano informal (arts. 11, incisos I, II e III); de regularização fundiária urbana de interesse social (art. 13, inciso I) e de interesse especial (art. 13, inciso II).

13 Pesquisadores do *Imazon* calculam que os efeitos da nova legislação em termos de perda de receita federal no curto prazo girem em torno de 5 a 8 bilhões de dólares cf. Brito *et al.*, 2019.

14 Tramitam atualmente a ADIN n.º 5.771, 5.787 e 5.883, cujos requerentes são, respectivamente, a Procuradoria Geral da República, o Partido dos Trabalhadores e o Instituto dos Arquitetos do Brasil, e contaram com a intervenção de diversas organizações via *amicus curiae*, tais como SECOVI, a AELO-SP, a Defensoria Pública do Estado de São Paulo e a Comissão Pastoral da Terra.

15 Sobre o tema da regulação abusiva na Lei da Liberdade Econômica, vide Coutinho (2019; 2020).

para ampliação de seu impacto na redução das desigualdades e na promoção de um desenvolvimento urbano mais justo das cidades do País.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia; BERNI, Paulo Eduardo; PEREIRA, Pedro. A política urbana que nós amávamos tanto. In: Souza Junior, G. *et al.* (Org.). **O direito achado na rua**: Introdução crítica ao direito urbanístico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v.14, n.1, p. 43-64, 2008.

\_\_\_\_\_. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, v.91, p. 205-221, 2010.

BASSUL, José Roberto. **Estatuto da Cidade**: Quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BONDUKI, Nabil. **A luta pela reforma urbana no Brasil**. Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao plano diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto da Cidade, 2018.

BRITO, Brenda; BARRETO, Paulo; BRANDÃO Jr., Amintas; BAIMA, Sara; GOMES, Pedro Henrique. “Stimulus for land grabbing and deforestation in the Brazilian Amazon”. **Environmental Research Letters**, v.14, n.6, 2019.

BUENO, Laura; CYMBALISTA, Renato (Org.). **O município em ação**: elaboração e aplicabilidade de planos diretores. São Paulo: Anna Blume, 2007.

CALDEIRA, Teresa; HOLSTON, James. Participatory Urban Planning in Brazil. **Urban Studies**, v.52, n.11, p. 2001-2017, 2015.

CARDOSO, Adauto Lucio; DENALDI, Rosane (Org.). **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

COUTINHO, Diogo. A MP da Liberdade Econômica e a mão invisível. **Jornal Jota**. Disponível em: <https://www.jota.info/tributos-e-empresas/regulacao/a-utopia-do-laissez-faire-28052019>, 2019. Acesso em: 20 set. 2020.

COUTINHO, Diogo *et al.* A regulação e a agenda do desmonte. **Folha de São Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniaio/2020/08/a-regulacao-e-a-agenda-do-desmonte.shtml>. 2020. Acesso em: 20 set. 2020.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula (Org.). **Planos diretores**: processos e aprendizados. São Paulo: Instituto Pólis, 2009.

FERNANDES, Edésio. Constructing the “right to the city” in Brazil. **Social Legal Studies**, v.16, n.2, p. 201-219, 2007.

FONTES, Mariana Levy Piza. **Direito e política urbana**: a implementação do plano diretor de São Paulo (2002-2014). Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

KLINTOWITZ, Danielle Cavalcanti. **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária**: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2000. 2015. Tese (Doutorado) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

LEITE, Luis Felipe; MENCIO, Mariana (Coord.). **Regularização fundiária urbana**: desafios e perspectivas para a aplicação da Lei n.º 13.465/17. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

MARQUES, Eduardo. Transformações, avanços e impasses nas políticas urbanas brasileiras recentes. In: ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **As políticas da política**. Desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT. São Paulo: Editora Unesp, 2019.

PRONI, Marcelo Weishaupt; FAUSTINO, Raphael Brito. Avanços e limites da política e desenvolvimento

urbano no Brasil (2001-2014). **Planejamento e políticas públicas**, n.46, p. 181-215, jan./jun. 2016.

ROLNIK, Raquel. Democracy on the Edge: Limits and Possibilities in the Implementation of an Urban Reform Agenda in Brazil. **International Journal of Urban and Regional Research**, v.35, n.2, p. 239-255, 2011.

ROLNIK, Raquel. **A guerra dos lugares**. A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Editora Boitempo, 2015.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (Org.). **Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011a. (CD-ROM).

## ESTATUTO DA CIDADE E FORMA SOCIAL PATRIMONIALISTA

O Estatuto da Cidade, consubstanciado por meio da Lei Federal n.º 10.257/2001, está prestes a completar 20 anos. Originado a partir de uma histórica luta política, encabeçada por movimentos sociais, pelo campo acadêmico e por agentes atuantes na área jurídica, tal diploma contém importantes dispositivos direcionados à efetivação do princípio da função social da propriedade e o da gestão democrática do espaço urbano. Em um plano tático, de curto e médio prazo, o Estatuto da Cidade consubstanciou um ganho efetivo na luta pelo direito à cidade.

De fato, avanços significativos foram possíveis graças à sua regulamentação, e o potencial do seu impacto político nas estruturas da nossa sociabilidade patrimonialista já pôde ser sentido pela disputa de 11 anos que foi necessária para aprová-lo, a partir da Constituição Federal de 1988. O Estatuto regulamentou instrumentos urbanísticos propostos na Carta Magna, que supostamente poderiam dar ao poder público municipal, quando inseridos em Planos Diretores, a capacidade para combater o mau uso da propriedade urbana e, assim, ajudar na tarefa de redemocratizar as cidades.

Passados 20 anos, porém, se, por um lado, é indiscutível a utilização por vários municípios de muitos desses instrumentos para a alavancagem das políticas urbanas e habitacionais, bem como regularização fundiária ou ainda a democratização da sua gestão, por outro, é forçoso reconhecer que sua aplicação de forma integrada e sistêmica, com sobreposição dos instrumentos e como



### ANTONIO AUGUSTO GALVÃO DE FRANÇA

É Juiz de Direito da 4ª Vara de Fazenda Pública de São Paulo e membro da Associação Juizes para a Democracia (AJD).

### JOÃO SETTE WHITAKER FERREIRA

Professor Livre-Docente da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo e em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo, Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo e Livre-Docente também pela FAUUSP. Autor de diversas publicações, atua como professor e consultor e foi Secretário Municipal de Habitação da Cidade de São Paulo (2016).

uma ferramenta pública para um enfrentamento real das desigualdades urbanas, não ocorreu. Efetivamente, a tragédia urbana brasileira, passados esses 20 anos, além de praticamente inalterada, agora se encontra em viés de retrocesso. É o que se verifica diante da atual conjuntura, de desmonte do aparato público e de dissolução das redes de proteção social. Os avanços alcançados, mesmo que incompletos, se veem em risco iminente, seja por conta de maior resistência quanto à aplicação da Lei, tanto por parte da Administração Pública quanto pelo Judiciário, ou mesmo por conta de reformas legislativas reacionárias e oportunistas, cujos articuladores estão agora procurando impor, aproveitando-se de maior fragilidade dos movimentos de resistência neste período de crise econômica e pandêmica, na vil estratégia bem descrita pela teórica Naomi Klein em seu livro *A Doutrina do Choque*, que

recentemente, em sua versão brasileira, foi notabilizada como técnica da “boiada”.

Assim, a consolidação do Estatuto no âmbito das cidades brasileiras, que por força das correlações políticas é uma construção vagarosa e sacrificada, se vê repentinamente sob risco de voltar à estaca zero. Basta lembrar da PEC 80/2019, proposta pelo Senador Flávio Bolsonaro e ainda em tramitação no Senado, que altera os artigos 182 e 186 da Constituição relativos à reforma urbana, reduzindo as exigências para o cumprimento da função social da propriedade urbana e dificultando os processos de desapropriação. Portanto, analisado intrinsecamente, o Estatuto da Cidade pode ser efetivamente tido como uma “boa lei”. Entretanto o estudo crítico de sua criação, eficácia e vigência pressupõe a análise de fora do objeto, levando em conta o sistema no qual se encontra inserido e suas modulações,



desde aquelas mais amplas, da regulação capitalista internacional, até aquelas mais específicas da formação política brasileira.

Nessa linha, cabe primeiramente pontuar que dentro da sociabilidade capitalista, as relações são determinadas pela forma mercadoria. À medida que o capitalismo se desenvolve, a forma mercadoria e sua quase incontrastável força comodificadora se espalham por todos os cantos do tecido social. No âmbito urbano, não é diferente, embora seja este um setor peculiar. A mercadoria, nesse caso, é o solo urbanizado (e não a terra como dom da natureza, como frequentemente se aventa), isto é, uma rede sistêmica de infraestruturas que configura as cidades, sobre o qual se desenvolvem dois mercados, o fundiário, que comercializa como mercadorias recortes dessa base sistêmica, que chamaremos de localizações (DEÁK, 2016), e o imobiliário, que comercializa as edificações construídas sobre essas localizações. Sem o primeiro, os dois outros não existiriam. Como em qualquer setor do capitalismo, a regulação do mercado é feita pelo Estado. No caso do ambiente urbano, a peculiaridade é que essa base por sobre a qual ocorrem os mercados fundiário e imobiliário não tem como ser individualizada (não seria possível ao capitalista produzir sozinho uma rede de metrô ou de saneamento, etc.). Assim, ela é socialmente produzida, o que significa dizer que a viabilidade da sua produção, financiada pelo conjunto da sociedade, é assumida pelo Estado.

A peculiaridade está no fato de que, no ambiente urbano, é o Estado que produz a base necessária para o funcionamento da cidade, e com isto tem enorme ingerência nos dois mercados que ali se desenvolvem, pois as diferenças de infraestrutura

irão influenciar diretamente a determinação dos preços fundiários e imobiliários. Localizações com mais infraestrutura, mais bem servidas por transporte público, equipamentos, etc., serão mais caras. A especificidade das cidades no capitalismo é que as “mercadorias-localizações” mais caras, que passam a ser evidentemente alvo da disputa do mercado, são apropriadas por aqueles que podem fazê-lo, os setores de mais alta renda. Nesses termos, o Estado pode, ao produzir mais ou menos homoganeamente a infraestrutura pelo território, determinar grandes desigualdades urbanas. Por isso, ele conduz a produção social do espaço urbano, mas também, ao mesmo tempo, pode eventualmente favorecer segmentos do mercado, mas supostamente serviria para regular e equalizar este mercado, dar as regras de apropriação e uso das localizações, e mediar os conflitos decorrentes.

Daí nasce a lógica dos instrumentos urbanísticos, em que se enquadra o ferramental jurídico do Estatuto da Cidade, como meio para que o Estado possa fazer compensações na heterogeneidade da infraestrutura, taxando e regulando as áreas mais privilegiadas para poder prover as demais. O capitalismo, porém, tudo engloba, fazendo com que uma externalidade, isto é, todo o sistema, metabolize uma interioridade, qual seja, o urbano. Assim, os melhoramentos urbanos, ainda que destinados aos mais pobres e vulneráveis, são também sistemicamente processados em termos de valorização do valor, elevando o preço dos imóveis do entorno e criando uma pressão que atinge outros setores para além do urbano, expulsando os mais humildes, reforçando a lógica espraiada das ocupações cada vez mais periféricas, dificultando ou mesmo inviabilizando o direito à cidade e, em última instância,

obstando o próprio direito à moradia. As cidades capitalistas são segregadoras por sua própria lógica, demandando uma ação reguladora muito forte para minimamente conter esse processo, embora em todo o mundo as bolhas de valorização fundiária e imobiliária mostrem que isto não é tarefa fácil. E mais especificamente nas cidades subdesenvolvidas, como as brasileiras, essa segregação parece ser ainda mais intensa, o que instiga a busca de explicações.

No capitalismo, o Estado é a forma política que deriva de uma sociabilidade específica (HIRSCH, 2010; MASCARO, 2013). Assim, só se é possível entender o Estado que se estrutura a partir da crise dos anos 1930 e do Pós-Guerra, nos países centrais do capitalismo, como a forma política necessária para a formação de economias de consumo de massa, imprescindíveis à retomada do ciclo reprodutivo do capital. O modelo econômico equivalente foi o do fordismo, ancorado no intervencionismo keynesiano, e apoiado no modelo político da social-democracia. Nesse sentido, a forma mercadoria e a reprodução do capital, ainda que sobredeterminante em relação aos demais vetores e forças sociais, podem ser eventualmente moduladas, como foi o caso nessa determinada conjuntura histórica. O chamado Estado de bem-estar social atuava como agente da política e da economia, balizando a concorrência e a produção, vetorizando o desenvolvimento, garantindo um nível controlado de fortalecimento dos laços trabalhistas, ao mesmo tempo que constituiu redes de segurança e assistência social e a efetivação de direitos elementares. No âmbito urbano, a influência keynesiana também se fez presente, regulando o mercado fundiário e imobiliário, taxando os setores mais bem servidos em infraestrutura, e garantindo

para os mais pobres o direito à moradia. Afinal, a sociedade de consumo começa pela garantia de um lar. Entretanto o fordismo atingiu seu limite no início dos anos 1970, com a crise de superprodução iniciada pela revolução industrial e a reestruturação produtiva, dando espaço ao pós-fordismo, no qual vieram acopladas as políticas neoliberais, que foram se espraiando pelo mundo.

A regulação, porém, que marcou os anos denominados Trinta Gloriosos, no centro do capitalismo, desde o Pós-Guerra até os anos 1970, também serviu de paradigma nos países tidos como subdesenvolvidos, do então chamado Terceiro Mundo, muito embora, como veremos, o modelo de capitalismo ali fosse bem diferente e, portanto, também a sua forma política. É importante entender, no entanto, o contexto no qual se deu a Constituição Federal de 1988 e todo o sistema normativo dela decorrente, no qual se insere o Estatuto da Cidade. A Constituição foi formatada na onda da redemocratização brasileira, nos anos 1980, período em que o neoliberalismo ganhava espaço pelas políticas encabeçadas por Reagan e Thatcher, mas que ainda encontrava um contraponto geopolítico nos países do chamado “bloco socialista”. Essa conjuntura favorável interna, aliada a um contexto internacional ainda não totalmente desfavorável, permitiu a promulgação de uma Constituição com dispositivos típicos do Estado de bem-estar social, nos quais se inserem a equacionalização da propriedade privada e da lógica da mercadoria pelo princípio da função social. No entanto, de modo praticamente imediato ao advento da Constituição de 1988, houve a queda do Muro de Berlim, a subsequente dissolução da União Soviética e a formatação da receita neoliberal imposta ao Sul Global do Consenso de Washington, que foi logo incorporada no Brasil,

notadamente pelos governos Collor e FHC. Nesse cenário, os dispositivos constitucionais de bem-estar social da CF/88 já nasceram sob ataque – o que possivelmente foi um dos fatores que implicaram a demora de mais de dez anos para a edição do Estatuto da Cidade – consubstanciando as resistências à efetivação de seus princípios de participação democrática de construção do espaço urbano e da função social da propriedade. No entanto, dentro das particularidades nacionais, para além do neoliberalismo, há outras forças que minam a eficácia dos dispositivos do Estatuto da Cidade.

Como dissemos, o Estado é a forma-política que deriva de determinada sociabilidade no capitalismo. Por outro lado, vale ressaltar que o sistema-mundo capitalista funciona pela lógica desigual e combinada, em que países periféricos serviram, historicamente, para alavancar o desenvolvimento do centro, como colônias, reservas de matérias-primas, de mão de obra barata ou mesmo de pura espoliação (e hoje, também como consumidores globais, no caso dos segmentos de mais altas rendas). Assim, temos vários capitalismo no capitalismo, e o caso do Brasil é emblemático. Aqui, as condições da colonização de exploração, o posterior padrão econômico de exportação sem necessidade de consolidação de um mercado interno de consumo de massa, baseado em extrema concentração das riquezas, mostra uma sociabilidade peculiar, de uma economia dependente no âmbito externo e de violenta dominação no âmbito interno. Dessa sociabilidade deriva uma forma política específica, de um Estado que, desde sua gênese, foi sequestrado pelas elites dominantes minoritárias, que o instrumentalizaram para fazer valer seus interesses específicos, renunciando a um caminho autônomo e democrático de formação nacional.

Essa dominação por uma elite aristocrática se deu pelo controle sobre a terra, sobre o trabalho – de onde a duração excepcional da escravidão como modelo de produção – e sobre a máquina pública, que já nascia, como mostrou Maria Sylvia de Carvalho Franco, marcada pela “*mistura entre a coisa pública e os negócios privados*” que fundamentava “*a extensão do controle pessoal a todo o patrimônio do Estado*”. Em tais quadrantes, ainda segundo a autora, “*o Estado é visto e usado como “propriedade” do grupo social que o controla. O aparelho governamental nada mais é que parte do sistema de poder desse grupo*” (FRANCO, 1983, p. 133).

Sem entrar na discussão acerca do termo patrimonialismo, que vem atualmente sendo alvo de interpretações equivocadas tanto à direita como à esquerda do espectro político, e para a qual não teríamos espaço neste artigo, nos referimos a essa sociabilidade peculiar do capitalismo brasileiro como a *forma social patrimonialista*, da qual deriva a forma política do Estado patrimonialista. Os reflexos dessa lógica peculiar de formação nacional, sem dúvida, interferem permanentemente nas dinâmicas sociais que conduzem, entre outros, a nossa urbanidade. Leis que “valem” ou “não valem” conforme a situação, limite tênue e pouco definido entre “legalidade” e “ilegalidade”, a cordialidade como dinâmica comum de transferência das vicissitudes das relações patriarcais familiares tradicionais para as relações sociais, são elementos que marcam a continuidade estrutural do racismo, do machismo, da violência e, no caso que aqui estudamos, da espoliação urbana (KOWARICK, 1979), como fatores determinantes da nossa sociabilidade.

Há de se encontrar nesse padrão as razões prováveis para as dificuldades na implementação efetiva do

Estatuto da Cidade, 20 anos após sua aprovação. Como poderia um conjunto de instrumentos urbanísticos formulado no contexto do fordismo keynesiano dos países centrais ser aplicado sem transtornos em uma sociabilidade tão diferente daquela? O Estatuto foi fruto de uma mobilização centralizada de todos os movimentos engajados na luta por cidades mais justas, que lograram sua aprovação em nível federal, o que significou, é bom ressaltar, um fantástico avanço. Entretanto é no momento seguinte, da sua regulamentação e sua aplicação pelos mais de cinco mil municípios brasileiros, que aparecem os impasses decorrentes da nossa forma social patrimonialista.

É na ponta, no território dos municípios, que ocorre de fato o enfrentamento político com as poderosas forças dos latifundiários, dos coronéis locais, do empresariado imobiliário, muito pouco disposto a aceitar as transformações potenciais trazidas pelo Estatuto e o fim dos privilégios urbanos que a generalização do direito à cidade implicaria. Como esperar que fosse simples a aceitação, por exemplo, de implementação de instrumentos para garantir habitações de interesse social em meio aos bairros privilegiados das nossas cidades? Ou que fosse aceito que edifícios ociosos, tolerados por anos apesar de sua ilegalidade quanto à não aplicação da sua função social, possam ser ocupados pela população que nunca teve acesso à moradia, “trazendo os pobres para a cidade”? Esse tensionamento se torna ainda mais evidente quando observamos o quanto, em tantas cidades pelo País, os prefeitos são eles mesmos membros das famílias oligárquicas, proprietárias das terras ociosas? Em que medida esperar que um prefeito vista o chapéu de “autoridade pública” para combater e enfrentar a si mesmo para fazer valer os instrumentos

do Estatuto, e romper privilégios que sempre couberam a si e ao seu grupo?

Entretanto, as revoluções sociais não se constroem da noite para o dia, e seria ingênuo esperar que o Estatuto da Cidade pudesse, de uma hora para outra, transformar os vícios mais enraizados da sociabilidade patrimonialista e garantir o fim dos privilégios urbanos que fazem nossas cidades tão desiguais. É um processo lento, de conquistas e recuos. Sem o Estatuto, não se teria sequer por onde começar. O Plano Diretor da cidade de São Paulo, de 2014, ganhou prêmio da ONU por alinhar-se com os desafios da agenda urbana proposta por aquela entidade. A ideia mesma de uma produção do espaço urbano menos segregadora e socialmente mais equitativa ganha a cada dia mais espaço, os instrumentos do Estatuto são bandeiras da luta urbana. Não podemos, portanto, achar que a análise das suas dificuldades deva ser motivo para desistir dele, mas, sim, para termos a real medida da luta que se abre no caminho da sua implementação.

---

## REFERÊNCIAS

- MASCARO, A. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.
- FRANCO, M. S. **Homens livres na ordem escravocrata**. São Paulo: Kairós, 1983.
- HIRSCH, J. **Teoria Materialista do Estado**. São Paulo: Revan, 2010.
- KLEIN, Naomi. **The shock doctrine: the rise of disaster capitalism**. Nova York: Picador, 2007.
- KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Petrópolis: Paz e Terra, 1979.

## REFLEXÕES SOBRE A OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR E SUA APLICAÇÃO NA CIDADE DE SÃO PAULO

Aprovado em 2001, o Estatuto da Cidade regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição, trazendo, entre suas diretrizes gerais (Art. 2.º), disposições voltadas para reverter o processo de exclusão social e territorial nas cidades, dentre as quais destacam-se os incisos I, IX, X e XI, abaixo transcritos:

*I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;*

*IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;*

*X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;*

*XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;*



CELSON SANTOS CARVALHO

Engenheiro civil, mestre e doutor pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Foi diretor do Ministério das Cidades entre 2005 e 2014, sendo responsável pelo programa nacional de regularização fundiária. Atualmente é membro da coordenação nacional do Projeto BrCidades e faz parte do Gabinete Paralelo no Município de São Paulo.

Para concretizar essas diretrizes, o Estatuto traz instrumentos para que o Estado, por meio do plano diretor, intervenha na produção da cidade, o que significa, em essência, intervir na lógica empresarial de produção da cidade, voltada para a maximização do lucro individual. Um desses instrumentos é a “outorga onerosa do direito de construir”.

Por esse dispositivo, o plano diretor estabelece para as zonas da cidade um coeficiente de aproveitamento (CA = área construída dividida pela área do terreno) básico e um coeficiente de aproveitamento máximo, associado à capacidade da infraestrutura urbana da região. A produção de uma área construída correspondente ao CA<sub>básico</sub> faz parte do direito de propriedade e é gratuita. O potencial construtivo adicional, limitado pelo CA<sub>máximo</sub>, é entendido como sendo “solo

criado”, que só existe por causa da infraestrutura urbana instalada na região. Trata-se de um bem de propriedade municipal, que é vendido ao proprietário do terreno. O valor arrecadado com a venda de potencial construtivo adicional deve ser integralmente utilizado para a melhoria das condições urbanas nos bairros mais vulneráveis da cidade.

O Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo<sup>1</sup>, Lei n.º 16.050, de 31 de julho de 2014, disciplinou a outorga onerosa do direito de construir nos artigos 115 a 120. Em síntese, estabeleceu para todo o município um coeficiente de aproveitamento básico igual a 1,0, sendo que o coeficiente de aproveitamento máximo varia, sendo igual a 4,0 nas áreas onde se deseja

<sup>1</sup> Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/>

maior densidade de ocupação e 2,0 nas demais áreas da cidade. O valor arrecadado com a venda de potencial construtivo (ou seja, com a outorga onerosa do direito de construir) deve ser depositado no Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB. O valor do metro quadrado de potencial construtivo adicional é calculado de acordo com a seguinte equação:

$C = (A_t / A_c) \times V \times F_s \times F_p$ , onde:

$C$  – contrapartida financeira relativa a cada  $m^2$  de potencial construtivo adicional;

$A_t$  – área de terreno em  $m^2$ ;

$A_c$  – área construída computável total pretendida no empreendimento em  $m^2$ ;

$V$  – valor do  $m^2$  do terreno constante do Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa

$F_s$  – fator de interesse social, entre 0 (zero) e 1 (um);

$F_p$  – fator de planejamento entre 0 (zero) e 1,3 (um e três décimos).

No Art. 118, o PDE estabeleceu que o cadastro de valor de terrenos para fins de outorga onerosa deverá ser reajustado anualmente, sendo o reajuste limitado à variação do Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA – uma medida de inflação) somada à variação positiva nominal do PIB acumuladas no período.

Observa-se que a implantação e a aplicação desse instrumento – de enorme importância

para o financiamento dos programas públicos de habitação de interesse social, mobilidade, meio ambiente e cultura, essenciais para a diminuição da desigualdade estrutural nas cidades – exigem, sempre, que se supere a enorme resistência dos setores políticos que representam os interesses do capital imobiliário.

No caso de São Paulo, o setor imobiliário, não conseguindo evitar sua implantação, logrou atenuar bastante seu efeito. Ao se analisar a fórmula de cálculo do valor do potencial construtivo adicional, observa-se que o valor básico do metro quadrado do terreno constante do Cadastro de Valor de Terreno para Fins de Outorga Onerosa ( $V$ ), que deveria ser o valor do potencial construtivo adicional, é afetado por três fatores.

O primeiro fator, denominado fator de interesse social, varia entre 0 e 1,0, em função do tipo de uso do empreendimento. Se, por exemplo, o empreendimento proposto atende a um uso de interesse público ou social, como uma escola pública ou um conjunto habitacional de interesse social, o fator assume o valor zero e, portanto, o potencial construtivo adicional é gratuito.

O segundo fator, de planejamento, varia entre 0 e 1,3, em função da localização do terreno e do tipo de uso do empreendimento. Por meio desse fator, é possível incentivar ou desincentivar a produção imobiliária em determinados locais da cidade. Há várias zonas em que esse fator é zero e a outorga do direito de construir é gratuita.

O terceiro fator é representado pela parcela ( $A_t / A_c$ ), que multiplica o valor básico do  $m^2$  do terreno. Se, por exemplo, num terreno com área  $A_t = 1.000 m^2$ , localizado em região de  $CA_{max} = 4$ , for construída a máxima área possível, que é  $A_c$

=  $4.000 m^2$ , esse fator multiplicativo assume o valor de 0,25. Ou seja, nessa situação, o valor do potencial construtivo adicional cai para 25% do valor básico do  $m^2$  constante do Cadastro de Valor de Terreno para Fins de Outorga Onerosa.

Se os dois primeiros fatores têm uma lógica relacionada ao ordenamento territorial, permitindo incentivar ou desincentivar a produção imobiliária voltada para determinados usos em determinados locais da cidade, o terceiro fator pode ser explicado apenas pela pressão do setor imobiliário.

Essa pressão é exercida contra qualquer tipo de controle social que tenha por objetivo a redução da desigualdade e, em particular, contra o instituto da outorga onerosa do direito de construir. Nesse caso, o argumento é sempre

o mesmo: a cobrança do potencial construtivo adicional aumenta os custos, inviabilizando a produção imobiliária e gerando desemprego no setor da construção civil.

No entanto, ao analisar os dados sobre a arrecadação da outorga onerosa no município de São Paulo<sup>2</sup>, observa-se (FIGURA 1) que, em 2017, três anos após a aprovação do PDE, a arrecadação média mensal passou a aumentar de forma consistente, mantendo-se em patamar elevado mesmo durante a pandemia de Covid-19, em 2020 e 2021. Esse resultado evidencia que a outorga onerosa, nos moldes implantados pelo PDE em 2014, não gerou a paralisação da produção imobiliária na cidade. Ao contrário, após um período de acomodação às novas regras, a produção aumentou significativamente, levando ao aumento observado na arrecadação.

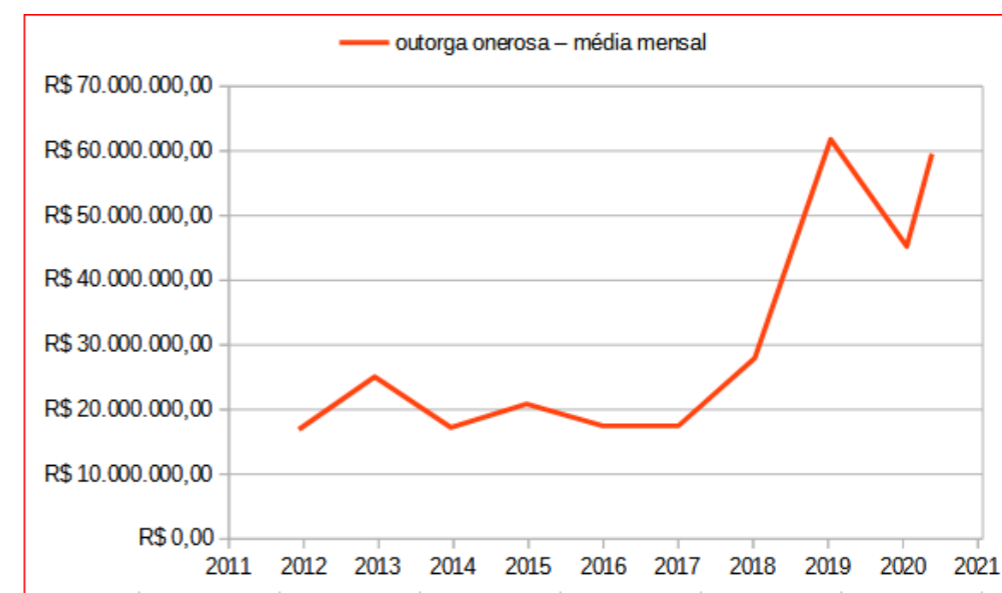


Figura 1. Arrecadação média mensal da outorga onerosa

Fonte: Fundo de Desenvolvimento Urbano – Prefeitura Municipal de São Paulo, 2021

<sup>2</sup> Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento\\_urbano/participacao\\_social/fundos/fundurb/index.php?p=202443](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=202443)

Além de diminuir o preço do potencial construtivo adicional por ocasião da tramitação da lei, a pressão do setor imobiliário impediu que se fizesse a atualização monetária anual do cadastro de valor de terreno para fins de outorga onerosa, conforme determinado pelo Art. 118, citado anteriormente. Considerando que a variação do IPCA<sup>3</sup> de dezembro de 2014 a dezembro de 2020 atingiu 36% e que neste período foi feita uma atualização de apenas 2% em 2019, a defasagem atual dos valores da outorga onerosa, considerando apenas este índice inflacionário, é de cerca de 34%.

Na Tabela 1, sempre com dados da prefeitura, apresentam-se a arrecadação da outorga onerosa por ano, os índices inflacionários e os valores correspondentes à arrecadação reajustada pela inflação. O total arrecadado no período de janeiro de 2014 a abril de 2021 foi de R\$ 2,73 bilhões. Se houvesse sido aplicada a correção apenas da inflação, na forma estabelecida pelo Art. 118 do PDE, a arrecadação total teria atingido R\$ 3,27 bilhões. Em 5 anos e 4 meses, R\$ 540 milhões

deixaram de abastecer o FUNDURB e foram apropriados pelo capital imobiliário.

O mesmo argumento de que é necessário diminuir os custos para destravar a produção imobiliária ressurgiu atualmente em São Paulo, onde a prefeitura iniciou um processo de revisão do PDE em plena pandemia de Covid-19. Nesse processo de participação extremamente restritiva, posto que a emergência sanitária impede a realização de audiências públicas presenciais, o capital imobiliário tem posição privilegiada, seja pela presença exclusiva de seus representantes em um conselho instalado junto ao secretário municipal responsável pelo tema, seja pela influência junto a parcela importante da Câmara dos Vereadores, seja ainda por meio de intensa propaganda nos meios de comunicação de massa.

O debate que se trava hoje em São Paulo é revelador da importância e da limitação do Estatuto da Cidade. Trata-se de uma lei extremamente importante porque traz instrumentos que permitem efetivar o conceito

da função social da propriedade, estabelecendo limites ao direito de propriedade com vistas a garantir o bem-estar de todos os habitantes da cidade. Por outro lado, seu efeito é limitado pela própria Constituição, que remete ao plano diretor municipal a utilização, ou não, dos instrumentos disponibilizados pelo Estatuto da Cidade.

A aprovação do Estatuto da Cidade foi uma vitória do movimento pela reforma urbana e de todos que lutam pela superação da desigualdade nas cidades brasileiras, mas foi uma vitória parcial. É ainda necessária muita mobilização popular e disputa política para incluir seus instrumentos no Plano Diretor, o que, caso se tenha sucesso, também se constitui em outra vitória parcial, pois ainda assim o capital imobiliário pressionará diariamente para atenuar os efeitos e postergar sua aplicação plena. A efetivação plena das diretrizes do Estatuto da Cidade exige uma disputa permanente com os setores responsáveis pela construção quotidiana da exclusão social.

| Ano          | Arrecadação anual           | IPCA dezembro | Varição IPCA | Correção realizada | Correção a realizar | Arrecadação corrigida       | Defasagem                 |
|--------------|-----------------------------|---------------|--------------|--------------------|---------------------|-----------------------------|---------------------------|
| 2014         | R\$ 206.776.881,50          | 4059,86       |              |                    | 1,00                | R\$ 206.776.881,50          | R\$ 0,00                  |
| 2015         | R\$ 249.973.491,46          | 4493,17       |              |                    | 1,00                | R\$ 249.973.491,46          | R\$ 0,00                  |
| 2016         | R\$ 209.947.937,53          | 4775,70       | 1,11         | 1,00               | 1,11                | R\$ 232.355.739,97          | R\$ 22.407.802,44         |
| 2017         | R\$ 210.187.562,35          | 4916,46       | 1,06         | 1,00               | 1,18                | R\$ 247.248.117,30          | R\$ 37.060.554,95         |
| 2018         | R\$ 335.075.268,32          | 5100,61       | 1,03         | 1,00               | 1,21                | R\$ 405.773.635,96          | R\$ 70.698.367,64         |
| 2019         | R\$ 741.373.274,58          | 5320,25       | 1,04         | 1,02               | 1,23                | R\$ 913.469.256,84          | R\$ 172.095.982,26        |
| 2020         | R\$ 542.877.159,42          | 5560,59       | 1,04         | 1,00               | 1,29                | R\$ 697.699.644,26          | R\$ 154.822.484,84        |
| 2021         | R\$ 238.149.037,44          |               | 1,05         | 1,00               | 1,34                | R\$ 319.892.896,36          | R\$ 81.743.858,92         |
| <b>Total</b> | <b>R\$ 2.734.360.612,60</b> |               |              |                    |                     | <b>R\$ 3.273.189.663,65</b> | <b>R\$ 538.829.051,05</b> |

Tabela 1. Arrecadação anual da outorga onerosa do direito de construir no município de São Paulo

Fonte: Fundo de Desenvolvimento Urbano – Prefeitura Municipal de São Paulo, 2021

3 Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplio.html?=&t=series-historicas>

## ESTATUTO DA CIDADE: CONTRADIÇÃO COMO VIRTUDE E ABERTURA PARA FUTUROS POSSÍVEIS

O transcurso de 20 anos desde a aprovação do Estatuto da Cidade abre caminhos para reflexões críticas sobre as questões urbanas brasileiras que transcendem, em muito, ponderações acerca dos acertos e limites do texto legal. Em verdade, trata-se de uma abertura para pensarmos sobre os sentidos da crise urbana contemporânea e sobre os papéis desempenhados pelas instituições, pelos sujeitos políticos e pelo Direito nas últimas décadas. Também – e, talvez, sobretudo – permite-nos recolocar o lugar das utopias, do direito à cidade, dos projetos emancipatórios e de construções criativas que ampliem o imaginário político em um momento especialmente difícil da história.

Essa dupla dimensão de análise, que permeia o próprio Estatuto da Cidade, revela-se potente justamente na medida em que desloca a discussão sobre a produção do espaço urbano e sua regulação, afastando-se de análises dicotômicas para reafirmar os conflitos e as contradições como virtudes no movimento de pensamento. É nesse sentido que se torna possível revisitar a trajetória do Estatuto da Cidade, vislumbrando-o como um marco jurídico inovador, internacionalmente reconhecido e que significou, como desenvolveremos adiante, uma importante síntese das lutas urbanas por melhores condições de vida nos territórios populares brasileiros – mas que, ao mesmo tempo, emergiu do direito instituído e permanece circunscrito a esta condição. Ou seja, a incorporação da contradição como um ponto de partida nos permite reconhecer a tensão entre os sentidos emancipatórios



GIOVANNA BONILHA MILANO

Professora de direito urbanístico-ambiental no Instituto das Cidades, Campus Zona Leste, Universidade Federal de São Paulo. Doutora e Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Pesquisadora do grupo de pesquisa Transborda - Estudos da Urbanização Crítica (Unifesp). Pesquisadora do Labá - direito, espaço e política (Unifesp/UFRJ/UFPR).

e redistributivos presente na norma e, concomitantemente, seu caráter estabilizador do modo de produção capitalista, com a salvaguarda de institutos que lhes são indispensáveis, a exemplo da propriedade privada individual.

Essa tensão, no entanto, não deve servir como interdito ao pensamento. Ao contrário, serve de alerta para as fricções permanentes entre direito à cidade, Direito e Estado e estampa a necessidade de produzirmos reflexões a partir de situações concretas e de contextos situados, evitando especulações normativas que versam “sobre o que deveria vir a ser e não é”. Em outras palavras, permite explicitar o estranhamento entre horizontes de transformação radical e de superação das injustiças produzidas nas cidades capitalistas e a construção de instrumentos jurídico-urbanísticos, dotados de certa vocação redistributiva, mas produzidos e implementados dentro dos limites da institucionalidade.

Com essas premissas em vista, propomos breve digressão acerca de duas questões centrais que derivam de leituras possíveis sobre o Estatuto da Cidade. A primeira delas refere-se ao percurso histórico de elaboração desse marco jurídico, inseparável do contexto de elaboração do projeto democrático popular no Brasil e de suas circunstâncias. Para além disso, diz respeito aos esforços empregados para sua implementação e ao reconhecimento das interpretações que buscaram compreender as razões da (in)efetividade dos instrumentos no alcance do objetivo de transformações sociais substantivas no urbano.

Conforme mencionamos anteriormente, a elaboração do Estatuto da Cidade é fruto de um ciclo de lutas urbanas da maior relevância, iniciado desde a década de 1960, e que se intensificou com o horizonte necessário de redemocratização e construção de um projeto

nacional pós-ditadura militar. Constituiu-se como uma frente ampla, organizada em torno da pauta da reforma urbana, e que se dedicou à ampliação dos acessos na cidade por meio da democratização da terra urbanizada, da moradia adequada, da provisão de infraestrutura, da ampliação de equipamentos e serviços, ou seja, do pleito por melhores condições de vida diante da privação do urbano experimentada por muitos.

O Estatuto da Cidade, assim como o capítulo constitucional da política urbana e outras legislações que vieram a ser elaboradas, é resultado dessa aposta política de tradução das demandas dos territórios, por meio da gramática de direitos universais e da realização de políticas públicas intermediadas pelo Estado. Não se trata aqui de refazer, evidentemente, o rico percurso de construção do movimento pela reforma urbana, mas de chamar atenção para a conformação do repertório político centrado no Estado e na construção de instrumentos jurídicos e urbanísticos, com a missão de auxiliar na reversão da condição de segregação urbana, flexibilizar a soberania da propriedade privada e desconcentrar os processos de tomadas de decisões que interferem nos rumos das cidades.

Como desdobramento dessa aposta política, a aprovação da lei foi seguida de esforços para a consolidação da arquitetura administrativa e institucional apta a proporcionar a adequada aplicação dos instrumentos. É preciso frisar que os sentidos desses esforços não estão, nem poderiam estar, em questão, sob pena de ignorar seu entrelaçamento com os acúmulos dos sujeitos políticos que os constituíram e as circunstâncias do próprio processo histórico. No entanto também é fato que, se as conquistas são inegáveis,

estas não foram capazes de se manifestar, proporcionalmente, em melhores condições de vida urbana para a maioria da população. Em consequência, o descompasso entre a existência de um cenário jurídico-institucional robusto para a regulação do espaço urbano e a permanência da desigualdade e suas privações cotidianas passa a ser objeto de interpretações.

Dentre as razões indicadas pela literatura que busca compreender esse processo, três são os principais conjuntos argumentativos que justificariam a ausência de implementação plena do conteúdo previsto no Estatuto da Cidade. O primeiro deles refere-se à falta de entendimento acerca do arcabouço jurídico recém-constituído, seja por operadores do direito, seja pelos gestores públicos responsáveis por sua implementação imediata. Em sentido complementar, referem-se os autores à ausência de “vontade política”, ou seja, evidenciam a falta de protagonismo ou mesmo a omissão do Estado na realização de políticas públicas, decorrentes dos instrumentos previstos no diploma legal, que poderiam ampliar o caráter democrático e de acesso à cidadania. Finalmente, um terceiro aspecto recorrentemente apontado corresponde à captura dos instrumentos pelos agentes do mercado, ou seja, indica o desvirtuamento do propósito original das normas por meio da subjugação destes instrumentos a interesses corporativos.

Todas as razões apontadas refletem interpretações de fenômenos que ocorrem nas disputas pelo espaço urbano. Não há dúvidas, por exemplo, de que o direito urbanístico segue invisibilizado em grande parte dos currículos de formação jurídica (excessivamente privatistas), do que decorre a inabilidade, por vezes, na intervenção

dos operadores do direito nos conflitos urbanos. Mesma relação se atesta na percepção de que, em termos gerais, o Estado atua de maneira seletiva, cada vez mais austera em termos de investimento social, e não raro produzindo violência sobre corpos e territórios específicos. Talvez até com maior explicitação, os sentidos de “captura” das instituições e dos instrumentos se fazem sentir nas muitas iniciativas de privatização do espaço urbano e mobilização da cidade como negócio.

A centralidade da questão, portanto, não está na distorção da leitura dos fenômenos, mas em um possível encobrimento da constatação de que as saídas institucionais são necessariamente contraditórias e de que não existem instrumentos jurídicos neutros. Em consequência, essa leitura conduz à percepção de que eventual aposta exclusivamente centrada na aplicação dos instrumentos jurídico-urbanísticos, sem a avaliação contingencial de sua funcionalização dentro dos conflitos concretos e da economia política da produção do espaço, nos leva à busca por um Estado e um Direito desencarnados, abstratos, ideais, monolíticos, e que não virão a existir.

O reconhecimento da contradição como virtude para analisarmos esses processos, portanto, nos leva a algumas constatações importantes. Permite o reconhecimento do legado fundamental das lutas políticas que foram responsáveis pela elaboração do Estatuto da Cidade e de tantos outros avanços institucionais. Ao mesmo tempo, desconstrói certa reificação dos instrumentos jurídicos que esconde as ambiguidades que lhes são constitutivas e que, mais do que isso, são indispensáveis como pistas para o desafio de compreender a produção das desigualdades

no urbano contemporâneo. Principalmente, permitem-nos negar o fim da história e vislumbrar disputas sobre o futuro, com a emergência de novos horizontes que já se fazem conhecer nos conflitos e na vida cotidiana nas nossas cidades.

# Sul

0 50 100 500 1000

## **PARANÁ | 384**

Olenka Lins e Silva

Thiago Hoshino

Cintia Estefania Fernandes

Gislene Pereira

## **SANTA CATARINA | 404**

Marcelo Leão

Paulo Antonio Locatelli

Luiz Alberto Souza

## **RIO GRANDE DO SUL | 422**

Jacques Távora Alfonsin

Vanêsa Buzelato Prestes

Betânia de Moraes Alfonsin



## JAIME LERNER, A TARTARUGA E O ESTATUTO DA CIDADE: INDAGAÇÕES DE UMA DEFENSORA PÚBLICA ALIENÍGENA

Recentemente - em 27 de maio de 2021 - faleceu o festejado arquiteto, urbanista e político, Jaime Lerner. Lerner, que foi três vezes prefeito de Curitiba e duas vezes governador do estado, gostava de dizer que “cidade não é problema, cidade é solução”. Afirmava, ainda, que:

*A cidade é uma estrutura de vida, trabalho e movimento. Tudo junto. Todas as vezes que separamos as funções de uma cidade não acontece coisa boa. O melhor exemplo de qualidade de vida é a tartaruga. Ela tem, com o casco, o abrigo, o trabalho e movimento tudo junto, além de apresentar o desenho de uma tessitura urbana. É possível imaginar que triste a tartaruga ficaria se cortássemos o casco, tendo que viver num canto e trabalhar num outro. Acabariamos matando a tartaruga. É isso que a maioria das cidades está fazendo. É preciso que as cidades tenham uma estrutura construída com trabalho, lazer, moradia tudo junto. Quanto mais mistura houver, mais humana a cidade fica.<sup>1</sup>*

A imagem da tartaruga, aliás, é amplamente explorada em grande parte de suas entrevistas e seus trabalhos<sup>2</sup>:

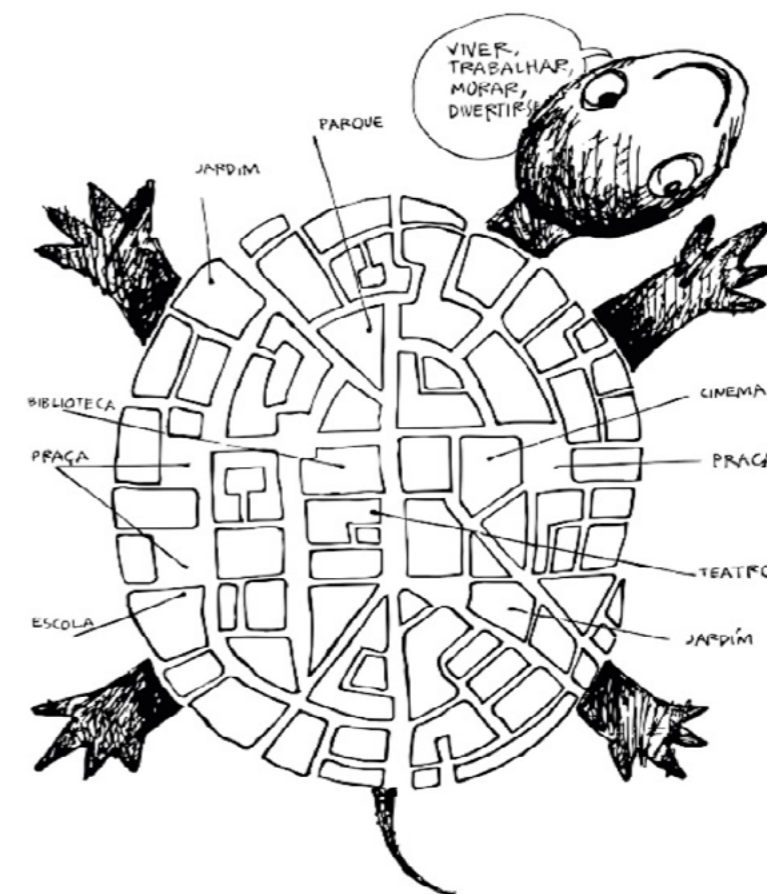
<sup>1</sup> Disponível em: <https://revista.zapimoveis.com.br/jaime-lerner-apresenta-solucoes-em-urbanismo-para-melhorar-a-qualidade-da-moradia/>. Acesso em: 04 jun. 2021.

<sup>2</sup> Disponível em: <https://www.institutojaimelearner.org/for%C3%A7a-da-ideia>. Acesso em: 04 jun. 2021.



OLENKA LINS E SILVA

Defensora Pública da Defensoria Pública do Estado do Paraná desde 2016, coordenadora do Núcleo Itinerante das Questões Fundiárias e Urbanísticas da DPE-PR. Também é Integrante da Comissão de Mediação em Conflitos Fundiários do Estado do Paraná; da Comissão de Mobilidade Urbana, Moradia e Questões Fundiárias da ANADEP e da Comissão Especial de Moradia do CONDEGE. Especialista em Governança em Gestão Pública pela PUC-PR e pós-graduada pela EMERJ (Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro).



De acordo com a grande mídia, Lerner deixou grande legado, sobretudo para a cidade de Curitiba, tendo sido idealizador de projetos e obras como os da Ópera de Arame, do Jardim Botânico e as famosas canaletas dos ônibus, consideradas referências mundiais de planejamento e mobilidade urbanos. Ainda, aumentou as áreas verdes da cidade, valorizando os Parques Barigui, São Lourenço, Tingui, Tanguá, dentre outros, e cuidando, assim, da preocupação que dizia ter com a questão do descarte do lixo.

Conforme a “grande crítica”, no entanto, seu legado não pode ser considerado, no todo, de maneira positiva. Ainda que, para muitos, Lerner tenha sido o “criador da cidade de Curitiba” – na medida em que atuou diretamente na elaboração de seu Plano Diretor, entre os anos de 1962 e 1965, época em que atuava na Assessoria de Pesquisa e de Planejamento Urbano que daria ensejo ao atual IPPUC (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba) –, o período político ditatorial em que se encontrava o País, bem com o desprezo com relação a políticas urbanas inclusivas no aspecto socioespacial não podem jamais ser desconsiderados, mormente porque, em muitos vieses, perpetuam-se.

Já para uma Defensora Pública alienígena, pois que chegada ao Paraná há poucos, mas intensos, cinco anos, muito há que ser dito, ainda que de maneira sucinta, sobre o que é visto na prática e até que ponto essa ideologia preestabelecida impacta de maneira positiva e/ou negativa a aplicação das normas do aniversariante Estatuto da Cidade, como ficou conhecida a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001.

É o que se inicia a fazer a partir de agora.

I – Quando se chega a Curitiba, dificilmente não se escutará dizer sobre sua limpeza, seu trânsito, urbanismo e, por via de consequência, sua beleza. Já no táxi, Uber ou afins, com aquele sotaque que sempre nos remeterá à jocosa expressão “leite quente”, ouvir-se-á falar que “tudo começou com Jaime Lerner, sabia não?”.

É realmente uma alegria vir a Curitiba e, logo, perceber as belezas da cidade e suas belezas, em grande parte propiciadas por Jaime Lerner.

Após alguns dias, porém, principalmente para os alienígenas de estados como Rio de Janeiro, São Paulo, Bahia e tantos outros, uma situação começa a incomodar. Afinal, além da população de rua, “onde estão os pobres desta cidade?”

Sim, porque a estrutura urbanística criada para este município, motivo de orgulho para seus moradores minimamente abastados, consegue esconder por bastante tempo onde e como vivem os que nada ou quase nada têm.

Não fossem as exigências e o público da Defensoria Pública, arrisco dizer que nem eu conseguiria enxergar problemas nesta cidade – mas eles existem. São grandes, volumosos e jogados à força para a periferia – como de costume nacional – suja, esquecida e invisibilizada.

E é a partir dessa percepção empírica que se começa a questionar, para se dizer o mínimo, as tais maravilhas urbanísticas estabelecidas nesta cidade. Mais que isso, para quem de fato foi formatada esta cidade? Onde estão os menos favorecidos na lógica poética da tartaruga? Em que grau os instrumentos de política urbana, de ordem pública e interesse social previstos

no Estatuto da Cidade tiveram suas aplicações limitadas por um modelo preestabelecido e engessado, perpetuado pelo que se ouviu dizer que era bom e, portanto, imutável, pois que iniciado por grande nome? Se não se muda o que se está previamente estabelecido – e confortável para os que de pouco precisam –, como se dialoga, como se resolvem as mazelas trazidas pelo aumento populacional, a pobreza e a evidente necessidade de mudança planejada do desenho urbano?

II – Questionamentos de gente chata, talvez. De gente que insiste em desconfiar de beleza decorrente do que se diz perfeito até que se revele como tal se deu e às custas de quem. De gente que tem apreço pelo jovem que faz 20 anos e que sabe que ele nasceu exatamente para que as funções sociais da cidade e da propriedade sejam desenvolvidas, evitando-se, assim, a crueldade que a exclusão socioespacial inflige.

O Estatuto da Cidade nasceu potencialmente belo. Eficiente no seu papel de regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, não fosse o fato de que muitos dos seus objetivos ainda não saíram do papel.

Em essência, talvez não se distancie do que já vinha sendo proposto por Lerner há tempos no tocante à sustentabilidade das cidades. Tal assertiva pode ser confirmada pelo previsto em seu art. 2.º, que traz como uma de suas diretrizes gerais, por exemplo, a *garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento*

*ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.*

Ocorre que, não obstante as disposições reconhecidas pela Lei n.º 10.257/2001 como de aplicação necessária às transformações sociais e urbanas, como a previsão de Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, muitos desafios foram encontrados para superação dos paradigmas impostos pelo Plano Diretor de Curitiba de 1965, quando de sua revisão para adequação ao Estatuto.

Conhecido como Plano Preliminar de Urbanismo, implementado efetivamente na administração de Jaime Lerner (1971-1974), tinha como fundamento o tripé: uso do solo, sistema viário e transporte coletivo. Objetivava-se “mudar a configuração radial da cidade para uma forma linear; descongestionar o centro; conter a população da cidade dentro dos seus limites físico-territoriais; dar suporte econômico ao desenvolvimento urbano e equipar a cidade”<sup>3</sup>. Nessa perspectiva, a diretriz mais importante seria a criação de eixos viários lineares, denominados de Vias Estruturais, divididas em setores especiais (SE), espécies de prolongamentos dos centros (eixo norte-sul). De acordo com o IPPUC, o sistema viário estrutural seria “um trinário composto por uma via central que contém a canaleta para o transporte de massa e as pistas lentas para o atendimento às atividades lindeiras e duas vias externas, paralelas à via central com sentido único de tráfego destinadas

3 Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/18524/12059>. Acesso em: 04 jun. 2021.

ao fluxo contínuo de veículos”<sup>4</sup>. Em continuidade, os serviços e comércios seriam estimulados ao longo das mencionadas Vias.

Sem embargo, as rígidas regras urbanísticas cominadas pelo plano sob análise, bem como o mercado imobiliário, estabeleceram entraves ao processo de ocupação humana que se deu de modo irregular. Como muito bem colocado por Adriana Rita Tremarim, em seu artigo “Críticas ao Planejamento Urbano de Curitiba a partir da Análise do Processo de verticalização dos Setores Estruturais Norte e Sul”<sup>5</sup>:

[...] a imagem da qualidade de vida criada para Curitiba se sustenta a partir da impossibilidade da população de baixa renda morar em Curitiba, devido ao elevado preço da cidade no que se refere aos impostos municipais, às taxas de serviços públicos, aos valores de habitação, educação, lazer e aos preços do comércio em geral. Assim, essa parcela da população acaba sofrendo o fenômeno da segregação socioespacial, tornando-se moradores dos municípios metropolitanos vizinhos e mantendo em Curitiba os vazios urbanos.

E ela arremata: “Desse modo, o planejamento de Curitiba cria espaços distintos na cidade, fragmenta o tecido social e não contribui para a integração regional, mas, ao contrário, intensifica as contradições”.

Da longa vigência do mencionado Plano preliminar criado e implementado nas décadas

de 1960/1970 (Lei Municipal n.º 2.828/66), passando-se pela revisão de 2004 (Lei Municipal n.º 11.266/2004), até a atual (Lei Municipal n.º 14.771/2015), muita coisa mudou. Se, em 1960, a população de Curitiba era de cerca de 340.000 pessoas, chegando a número próximo a 480.000 em 1970, atualmente, conforme censo do IBGE<sup>6</sup>, a população estimada é de 1.948.626 pessoas.

Sem que se entre no mérito sobre as razões que levaram a esse crescimento, notadamente os processos migratórios, tem-se que, em termos práticos, no dia a dia do trabalho à frente do Núcleo Itinerante das Questões Fundiárias e Urbanísticas da Defensoria Pública do Paraná – NUFURB, o que se vê é um cenário gravemente triste e catastrófico e que indica que, de fato, em algum momento, o mencionado rigor das leis municipais urbanísticas fez com que importantes instrumentos – como os previstos no Estatuto da Cidade – para a concretização de uma ordem urbana justa, com base no desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, tivessem aplicação quase que impossibilitada.

Ainda que se possa dizer que houve alguma participação popular nas revisões do Plano Diretor de Curitiba e que estas se deram com fulcro numa intenção manifesta de adequação aos ditames do Estatuto da Cidade, tem-se que as ideologias urbanísticas e políticas divulgadas nas décadas de 1960 e 1970 e que nem neste período surtiram os efeitos desejados, ainda se encontram arraigadas na mentalidade dos administradores públicos.

É a forma sobre o conteúdo. A cegueira confortável sobre os desconfortavelmente invisibilizados. É a estética sobre o minimamente essencial.

A menos que o dano estético esteja, em conjunto com os relativos ao que é essencial, nas periferias. Exatamente como ocorreu recentemente na Ocupação 29 de Março na região da Cidade Industrial, cujas estarrecedoras imagens seguem abaixo:

III – Assim é que, longe de se desconsiderarem os efeitos positivos dos projetos urbanísticos desenvolvidos desde a década de 1960 para Curitiba, e que fazem desta cidade referência mundial neste tema, a continuidade deve se dar de maneira realista e vinculada às transformações sociais. Ou se mudam as perspectivas, dando-se efetividade às felizes diretrizes há 20 anos estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, ou a tartaruga seguirá seu curso, ora pisando, ora chutando para longe, ora fazendo as duas coisas com a população que tenta incansavelmente escalá-la para, um dia, também poder desfrutar do seu casco.



Fonte: Fotos da Autora

4 Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba – IPPUC. **Código de Obras e Edificações. Curitiba. IPPUC, 1966.**

5 Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/18524>. Acesso em: 04 jun. 2021.

6 Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pr/curitiba.html>. Acesso em: 04 jun. 2021.

## UM CONTO DE DOIS ESTATUTOS

Quando Tata Loango, pai de santo do Abassá de Xangô e Caboclo Sultão, arriou o padê a algumas quadras da Avenida Água Espraiada, ele não sabia que atravessava o perímetro de uma Operação Urbana Consorciada. Mas Exu sabia. Em parte, a oferenda tinha justamente o propósito de aplacar as mazelas (que o povo da prefeitura que o visitara, alguns dias antes, chamava de “impactos”) daquela operação.

Não só o terreiro, toda a vizinhança fora notificada do “reassentamento” pelo Município de São Paulo. Primeiro, disseram, para o seu bem, porque a área era “de risco”. Agora, depois de 20 anos, com água, luz e até esgoto para quem teve sorte, a área era de risco. Logo começaram os boatos de que queriam mesmo era prolongar a avenida para conectá-la com a Rodovia dos Imigrantes, quem sabe seguir com a maluquice do monotrilho da Copa do Mundo. Também circulava a versão menos difundida de um piscinão com viaduto. As fofocas traziam algum alento, pelo tom de normalidade que davam ao susto coletivo, mas, além de uma cerveja ganha numa aposta improvável, não faziam diferença: no fim das contas, ficar parecia fora de questão.

Não deram data certa, mas era bom ir se organizando. Chegando a hora, não havia muito trelelê. Com tratores e escavadeiras não se discute. E havia as crianças, melhor não arriscar. O negócio era aceitar o cheque-despejo (porque a história foi mudando de “casa nova” para “ajuda de custo”) e se abancar com os parentes ou tentar alugar um barraco, talvez na favela da Alba ou na Beira-Rio, se o dinheiro desse.



THIAGO HOSHINO

Doutor e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Paraná. Pesquisador do LABÁ - Direito, Espaço e Política/Centro de Estudos da Constituição (CCONS/UFPR) e do Grupo de Estudos Multidisciplinares em Urbanismos e Arquiteturas do Sul (MALOCA/UNILA). Associado do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) e Conselheiro do IBDU para a Região Sul (2020-2022). Membro do Fórum Paranaense das Religiões de Matriz Africana (FPRMA) e da Rede Nacional de Religiões Afro-Brasileiras e Saúde (RENAFRO). Professor universitário de pós-graduação. Membro do Conselho Editorial da Revista Anthropocenes: Human, Inhuman, Posthuman (University of Westminster Press). Atualmente, é Ouvidor-Geral Externo da Defensoria Pública do Estado do Paraná e coordenador de Políticas LGBTQIA+ do Conselho Nacional de Ouvidorias de Defensorias Públicas (2021-2022). Integra o corpo de pareceristas da Revista de Direito da Cidade e da Revista Quaestio Iuris, ambas da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, e da Revista Brasileira de Direito Urbanístico.

O dinheiro não dava. Dois anos de aluguel-social e esperar um dia ser sorteado para uma casa no Cocaia ou ainda mais longe eram as opções que as assistentes deram. Ninguém gostou, é claro. Conforme a coisa foi ganhando corpo, os vizinhos se deram conta de que aquele não era mais um dos projetos falidos que conheciam de tantas eleições. Alguma coisa realmente ia sair do papel dessa vez. O que não era bom.

É verdade que os novos prédios chiques que vinham subindo ao lado do aeroporto e os outros que começavam a descer da Santa Catarina já renunciavam alguma coisa assim: tinha gente interessada na Souza Naves. Pelo jeito, isso

também tinha a ver com a tal Operação Urbana. O nome tinha aparecido no jornal, aquele cujo fundo mudara, que virou uma ponte estaiada. Então, uma Operação Urbana Consorciada devia ser uma coisa grande, o que significava gente grande envolvida e menos chance de lidar com essa gente.

O pai de santo abriu os búzios na tarde seguinte. Iansã respondeu primeiro. A casa era dela, dela e de Xangô. Não tinham saído antes, quando a dona do terreno movera uma ação de despejo, não saíam agora. Oyá Gbalé faiscara aquele chão onde posse e posse se confundiam. Todos os assentamentos estavam ali, todos os santos

estavam ali. Santo não é algo que se “reassenta”, que nem gente, como a prefeitura queria.

Tanto os orixás como os catiços foram irreduzíveis: não iam a lugar nenhum. Depois falou Exu sobre o que devia ser dado. Era uma entrega e tinha que ser de rua. Toda aquela peleja era de rua, era coisa de caminhos, de abrir e fechar caminhos.

“O padê”, me explicou Tata Loango, enquanto redigíamos o abaixo-assinado, “é um encontro”. É como Exu é saudado e convidado, como faz a liga entre os mundos e coloca as coisas em festa, em movimento. Rascunhando o documento, me ocorreu que nada poderia ser mais conveniente, naquele caso, do que um padê à beira da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, afinal, eram mesmo dois universos se enredando.

Ali começou o movimento. O social e o ancestral. Alagôgô Ijá, o relojoeiro das lutas (inclusive, mas não só, as de classe), comera e com cada vez mais assinaturas as famílias alimentavam a esperança de manter raízes. A surpresa virou medo e o medo indignação. Tudo isso misturado. Enquanto o santo firmava ponto, o pessoal da Souza Dantas firmava também numa folha cujos dois parágrafos denunciavam a tentativa de remoção, sem dignidade. Enquanto, na camarinha do terreiro, invocavam Xangô, orixá da justiça e de fazer frente à injustiça, nas petições ao prefeito invocavam o art. 6.º da Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade. Entidades espirituais e entidades de direitos humanos eram mobilizadas lado a lado com contatos de vereadores e outras autoridades. Sempre alguém conhecia alguém. Poderes públicos e poderes cósmicos acionados conjuntamente, no mesmo padê, cada qual com seu estatuto, cada qual com seus preceitos.

Entre os grãos de um ebó e a massa do acarajé (chegavam as festas de Iansã em casa), líamos a Lei n.º 10.257, de 2001, na impressão comentada de capa laranja, aquela do ministério (quando existia ministério), com atenção redobrada. Nem pelos fundamentos do axé, nem pelos fundamentos do direito aqueles procedimentos podiam estar certos. O bom senso do povo e o art. 33 diziam que tinha que ter alguma coisa para as famílias. “Estudo de impacto” e “programa de atendimento” eram as expressões solenes da lei. Minhas aulas de direito urbanístico (era meu quarto ano na faculdade) nem de longe me haviam preparado para aquela situação, mas Seu Tranca-Ruas (chamado de “doutor” não à toa) nos orientava numa demanda que se tornara simultaneamente jurídica e mágica.

Em meio a despachos de múltiplas ordens, lá pelas tantas, alguém em alguma secretaria, talvez pelo tamanho do rebuliço que se formava, resolveu traçar uma linha. A parte de cima da ocupação não seria removida, decidiu-se, a de baixo, sim. A parte de baixo era a favela da Rocinha. Não que a prefeitura soubesse disso, havia uma geopolítica sutil entre as áreas que levava em conta também os territórios das bocadas. O terreiro ficava na parte de cima, mais longe do córrego. Engraçado quererem resolver, com um risco, o risco da área de risco: esse traço sem autoria num mapa com poder de vida e de morte. “E depois feiticeiras somos nós, nós que somos ruins”, ironizou uma pombagira. Era um gosto doce-amargo de vitória, porque nem todo mundo acabou ficando. Mesmo assim, a *ngoma* rufou vários dias, celebrando a palavra do orixá, que não dá voltas. Ainda se tocava bastante candomblé ali onde deuses, humanos e espíritos estavam bem assentados.

Qual das leis – a do santé ou a do estado – exorcizou os espectros da desposseção que assombravam o terreiro? Qual delas conteve a voracidade da urbanização predatória instigada pela OUC? Ao tempo em que registro este depoimento, no marco das duas décadas do Estatuto da Cidade, essa me soa a questão menos importante a se fazer. Eu me pergunto, antes, como foi possível que encarnasse o espírito daquela lei junto com tantos outros que ali incorporavam. Em outras palavras, como foi que o estatuto baixou e como baixa nas periferias, nos batuques, nas comunidades, nos quilombos, como ele faz viração na vida de quem se vira? E como eles, por sua vez, podem virá-lo, inclusive no santo?

Menos do que os tratados internacionais, a doutrina ou a jurisprudência, quero crer que foram esses devires e viragens do estatuto, sobretudo, que inspiraram o levante da vizinhança do Abassá e que permitiram conexões com seu outro estatuto: alianças entre os assentamentos urbanos e os assentamentos de santo, entre os fundamentos normativos e os fundamentos de axé, entre entidades encantadas e entidades de direitos humanos, entre demandas mágicas e demandas jurídicas. Tata Loango ria da minha apreensão, garantindo que “o que é do santo vai ser do santo”. É assim com as cabeças, é assim com a terra.

São também esses outros estatutos sob o estatuto, os espectros do estatuto – talvez eu esteja irradiado do *egun* de Derrida – que me co-movem. Não necessariamente os instrumentos de indução, recuperação ou regularização, cuja importância é inegável, mas que estão escritos no vocabulário dos funcionários da prefeitura que bateram às

portas das casas na Souza Naves, não das pessoas que moravam nas casas da Souza Naves. Mas essa faísca (errática e oyática) que permanece como promessa por vir, a despeito do próprio texto e do que com ele se faz, essa faísca que acende indignações, inflama gente e arregimenta forças em assembleias e em xirês. Essa faísca interessa e precisa se alastrar.

Também é a fagulha de um direito que, como o orixá no corpo da gente, habita ao mesmo tempo dentro e fora da lei (a fagulha da justiça?), que chama à rua para protestar ou para despachar, para abrir ou fechar caminhos, para performar e perfazer o encontro entre a cidade das outorgas onerosas e a das encruzilhadas perigosas, a cidade dos zoneamentos e a dos sacudimentos, entre a política urbana e a cosmopolítica urbana. Porque entre a propriedade e seu avesso, há mais morador do que supõe nossa vã teoria.

*Tem morador, decerto tem morador*

*Tem morador, decerto tem morador*

*Na casa que o galo canta*

*Decerto tem morador*

## RESPONSABILIDADE TERRITORIAL DOS MUNICÍPIOS: UM PARADIGMA NORMATIVO QUE MERECE MENÇÃO NO BALANÇO DOS 20 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE

### Introdução

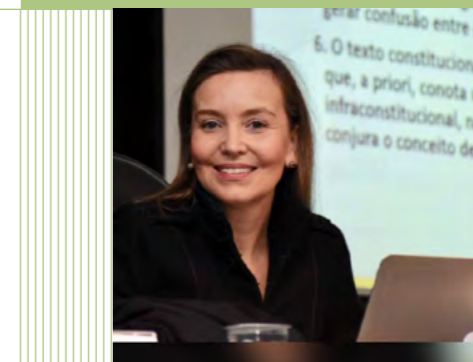
A repercussão das ações e dos procedimentos adotados no Brasil relativamente à prevenção e ao atendimento dos eventos danosos e suas resiliências urbanas pode ser deflagrada por meio do respaldo legislativo.

A partir do advento da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257, de 2001, verificou-se um novo paradigma conceitual, normativo e empírico da Responsabilidade Territorial dos Municípios, relativamente aos atos de gestão pública na política territorial e, por consequência direta, no planejamento urbano e regional sustentável.

Pontuar o grau de responsabilidade estatal, segundo o mínimo essencial da gestão urbana territorial (GUT) e definir condutas técnicas e jurídicas que possam levar ao desenvolvimento urbano sustentável, implementando de direito e de fato os Planos Diretores e os Cadastros Territoriais Urbanos<sup>1</sup>, tornando a cidade compatível com as prescrições normativas, culminando com políticas públicas que venham a prevenir, diminuir ou eliminar múltiplos danos urbanos (MDU), é o desafio que deve ser enfrentado de forma vinculada e não mais discricionária.

Deve-se garantir a eficiência do planejamento e o desenvolvimento das cidades brasileiras, segundo os princípios da prevalência do Interesse Público sobre o Particular; Autonomia Municipal; Isonomia; Solidariedade; Direito à Moradia; Função Social e Ambiental da Propriedade e da Cidade; Responsabilidade

<sup>1</sup> Portaria Ministerial n.º 511, de 07 de dezembro de 2009 (DOU, de 08/12/2009 – Seção 1, p. 75). Manual de Apoio – CTM: Diretrizes para a criação, instituição e atualização do cadastro territorial multifinalitário nos municípios brasileiros / Organizadores: Eglaisa Micheline Pontes Cunha e Diego Alfonso Erba – Brasília: Ministério das Cidades, 2010.



CINTIA ESTEFANIA FERNANDES

Procuradora do Município de Curitiba; Doutora em Gestão Urbana pela PUC/PR; Mestre em Direito do Estado / Direito Tributário pela UFPR; Professora do IBET; do Programa Nacional de Capacitação das Cidades do Ministério das Cidades, atual Ministério de Desenvolvimento Regional; do Lincoln Institute, Cambridge-MA, EUA – Programa para a América Latina e Caribe; do Centro Universitário Curitiba (Unicuritiba); da Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDCONST); autora do livro *IPTU - Texto e contexto*. São Paulo: Quartier Latin, 2005, 448p; Presidente da Comissão de Direito à Cidade da OAB-PR; Vice-presidente da Comissão Especial de Direito Urbanístico da OAB-Nacional; Consultora Jurídica do Conselho Municipal da Cidade de Curitiba (CONCITIBA). Palestrante em eventos nacionais e internacionais.

do Estado; Justa Distribuição dos Benefícios e Ônus decorrentes do Processo de Urbanização; Recuperação dos Investimentos do Poder Público de que tenha resultado Valorização de Imóveis Urbanos, implicando uma gestão pública com responsabilidade territorial, pautada nas novas demandas do século XXI, dentre elas a disrupção e a comutação decorrentes da crise pandêmica de Covid-19 e que culmina com o decurso dos 20 anos do Estatuto da Cidade, exigindo que façamos o presente balanço.

*A prospecção de procedimentos visando à ordenação de determinado território e lugar deve compor o planejamento e a gestão territorial,*

*confirmando, afirmando ou infirmando a responsabilidade territorial dos municípios.*

Nessa toada, passa a existir a responsabilidade territorial do município, não mais em um plano defensivo, mas em um plano preventivo, integralizador do território local de forma construtiva e aplicada, resultando em um poder/dever, isto é, na existência de um Plano Diretor eficiente e eficaz, instituído, atualizado e obrigatoriamente aplicado.

O Brasil é um Estado Social Democrático de Direito, conforme prescreve o art. 1.º da Constituição Federal brasileira de 1988<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Art. 1.º. A República Federativa do Brasil, formada pela união “indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre-iniciativa; V – o pluralismo político.

Dentro do contexto normativo vigente, tem-se que ter em mente a importância da consecução dos objetivos basilares da sociedade, isto é, a realização da democracia, por meio da busca da efetivação de medidas urbanísticas ligadas à necessidade de solução da crise espacial do território, da proteção dos cidadãos, da necessidade da busca do bem-estar social em um plano concreto juntamente com o desenvolvimento urbano sustentável.

Os municípios são entes fundamentais para a descentralização do poder, concretizando o ideal democrático. São sujeitos cujas ações e/ou omissões têm implicações diretas nos resultados das políticas públicas.

A propriedade passou a ter uma significação pública, diretamente ligada aos direitos sociais previstos na Constituição, só podendo ser exercida desde que em consonância com os preceitos que enunciam estes direitos.

Com a precisão que lhe é peculiar, Edésio Fernandes (2002, p. 09) leciona:

Rompendo de vez com a tradição civilista e com a concepção individualista do direito de propriedade imobiliária que têm orientado grande parte da doutrina jurídica e das interpretações dos tribunais ao longo do processo de urbanização intensiva, e culminando assim um processo de reforma jurídica que começou na década de 1930, o que a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade propõem é uma mudança do

paradigma da função social da propriedade e da cidade através da reforma da ordem jurídico-urbanística municipal.

Cumpra-se ter como máxima absoluta a inexistência de propriedade desconectada da sua função social e ambiental, o que se verifica de forma expressa no Brasil segundo o disposto nos arts. 5.º, inciso XXIII, 156, 182 e 183<sup>3</sup>, todos da Constituição Federal brasileira de 1988. O “Estatuto da Cidade” estabelece as diretrizes gerais da política urbana, regulamentando os arts. 182 e 183 da Constituição Federal.

Frisa-se que o Estatuto da Cidade dá ênfase à gestão democrática da cidade, o que é condição *sine qua non*.

A necessidade de uma gestão territorial sustentável e preventiva decorre da Responsabilidade Territorial prescrita no art. 30, incisos I e VIII, da Constituição Federal de 1988, e nos arts. 1.º e 2.º do Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257, de 2001, e tem como consequência a afirmação da necessidade do planejamento e da gestão pública preventivos a múltiplos danos urbanos (MDU), o que implica também a necessária existência de Cadastros Territoriais atualizados, se possível, multifinalitários, atendendo ao mínimo essencial da gestão urbana territorial (GUT).

*2. Responsabilidade Territorial dos Municípios, o Planejamento Urbano e a Gestão Territorial*

Atualmente os entes federados municipais têm

como obrigação assumir a responsabilidade territorial que lhes compete a partir do planejamento territorial urbano-regional e da gestão urbana, que decorre da irreversível transformação do planeta em planeta urbano<sup>4</sup>, demandando soluções para as vulnerabilidades existentes.

Impedir as crises cumulativas das cidades, nos termos apontados pelo professor Dr. Clóvis Ultramarí (2006, p. 12 a 17)<sup>5</sup>, é condição obrigatória para equacionar as resiliências aceitáveis no meio urbano (destaques nossos).

A propriedade passou a ter uma significação pública, diretamente ligada aos direitos sociais previstos na Constituição Federal, só podendo ser exercida desde que em consonância com os preceitos que enunciam tais direitos.

É importante destacar que Larenz “se refere à *Lex Máxima* da República Federal alemã, segundo a qual a *propriedade obriga, isto é, seu uso deve servir ao bem da coletividade*” (apud FACHIN, 1998, p.17).

*Ex positis*, a partir das premissas apontadas, tem-se que a partir da CF/88 e do Estatuto da Cidade, o reconhecimento de um novo marco jurídico, o marco jurídico da Responsabilidade Territorial, hoje diretamente conectada aos municípios, implica a necessária instrumentalização de tal poder-dever, por meio não mais de expectativas relativas à existência de um mero planejamento e de gestão urbana com estrutura defensiva da cidade, mas com *planejamento e gestão*

*urbana sustentáveis e preventivos, visando ao ordenamento territorial para alcançar a justiça social.*

Conforme ensina Juarez de Freitas (2011, p. 301):

A responsabilidade do Estado é una. Numa leitura sistemática do sistema constitucional, o que se afirma é a presunção *juris tantum* do nexos de causalidade, uma vez que viáveis as mencionadas excludentes, tanto em relação às condutas comissivas como no atinente às omissivas. Tal presunção de causalidade nasce diretamente da Constituição e do seu reconhecimento da vulnerabilidade presumida das possíveis vítimas do descumprimento dos deveres de sustentabilidade multidimensional.

A Administração Pública Municipal está vinculada a uma nova postura no planejamento e na gestão territorial, devendo agir preventivamente e de maneira eficiente, o que implica a necessidade de informação segura e atualizada, segundo Cadastros Territoriais Urbanos (Multifinalitários) que reflitam a Cidade legal e a Cidade real.

Segundo Juarez Freitas (2011):

Com o fito de sensibilizar, para a ótica aqui preconizada, viável afirmar, no rumo da responsabilidade do Estado Sustentável, que: (a) configura-se lesiva a inércia ou a omissão inconstitucional, que nasce do

3 CF/88: “art. 5.º [...] XXIII – é garantido o direito de propriedade; XXIII – a propriedade atenderá a sua função social; art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I – direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; art. 30. Compete aos Municípios: [...] VIII – promover, no que couber, adequação do ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano [...]”.

4 Serão considerados os conceitos de vulnerabilidades, resiliências e crises cumulativas urbanas propostos pelo professor Dr. Clóvis Ultramarí. In revista *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: Saede, v. 20n.1, p. 1-155, jan./mar. 2006, p. 109 a 122.

5 ULTRAMARI, Clóvis. Guerras, desastres, pobreza, mas também resiliências urbanas. In *Portal Vitruvius*, ago. 2006, 1 a 17. Disponível em: [WWW.vitruvius.com.br/arquitextos/arq075/arq075\\_03.asp](http://WWW.vitruvius.com.br/arquitextos/arq075/arq075_03.asp).

descumprimento do dever de formular e de implementar as políticas públicas da sustentabilidade, a tempo de inibir ou afastar danos perfeitamente evitáveis. Tal dever se apresenta correlacionado intimamente ao citado direito fundamental à boa administração, convindo realçar o caráter solidário da responsabilidade dos degradadores ambientais; (b) ao Poder Público cumpre, sem solução de continuidade, conferir absoluta prioridade ao que a Carta designa como tal (CF, art. 225), motivo pelo qual não se admite invocar a discricionariedade administrativa ou a reserva do possível para deixar de implementar, por exemplo, programas de atenção às vítimas potenciais ou efetivas dos danos ambientais [...] (c) resulta configurado onexo de causalidade entre a inércia inconstitucional e o evento danoso, na circunstância explícita da negligência estatal de providências de remoção das pessoas das áreas de risco.<sup>6</sup>

### 3. Considerações Finais

A partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257, de 2001, verifica-se um novo paradigma conceitual, normativo e empírico da Responsabilidade Territorial dos municípios relativamente aos atos de planejamento e gestão pública na política territorial.

Pontuar o grau de responsabilidade estatal e definir condutas técnicas e jurídicas que

possam levar ao desenvolvimento urbano sustentável, implementando de direito e de fato os Planos Diretores e os Cadastros Territoriais (Multifinalitários), tornando a cidade compatível com os ditames principiologicos contidos na Constituição Federal, culminando com políticas públicas que previnam, diminuam ou eliminem desastres e múltiplos danos urbanos (MDU), é o desafio que deve ser enfrentado.

O novo paradigma da Responsabilidade Territorial dos municípios abre uma nova dimensão no planejamento urbano e na gestão pública territorial, passando o município a ter o poder/dever nas suas ações e omissões, viabilizando o desenvolvimento socioambiental em harmonia com o desenvolvimento econômico, por meio de instrumentos fiscais e urbanísticos (art. 4.º do Estatuto da Cidade), que, quando aplicados no contexto do mínimo essencial da gestão urbana territorial (GUT), deixam de ser uma ação discricionária. Esse é o balanço que entendemos relevante nestes 20 anos de Estatuto da Cidade.

### REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria n.º 511, de 7 de dezembro de 2009. Diretrizes Nacionais para o Cadastro Territorial Multifinalitário (CTM). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, n.º 234, Brasília, p. 75, 8 de dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/media/doc/acervo/c4924c559cob1b95a8ad38c47fda4799.pdf>. Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 31 maio 2021.

BRASIL. **Lei n.º 10.257**. Estatuto da Cidade. Brasília, DF, 10 de julho de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 31 maio 2021.

FACHIN, Luiz Edson. **A função social da posse e a propriedade contemporânea**: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural. Porto Alegre: Fabris, 1998.

FERNANDES, Edésio. Um novo estatuto para as cidades brasileiras. In: OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

----- . *Aspectos jurídicos de los programas de regularización de la tenencia de la tierra urbana em Latinoamérica*. Texto apresentado em: Curso de profundización sobre políticas de suelo urbano en América Latina de Lincoln Institute of Land Policy, 2007.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 340.

ULTRAMARI, Clóvis; REZENDE, Denis Alcides. Mudanças e continuidades na gestão urbana brasileira. In: **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba: Iparde, v. 111, jul./dez., 2006, p. 19-28.

ULTRAMARI, Clóvis; REZENDE, Denis Alcides. Vulnerabilidades, Resiliências e Crises Cumulativas Urbanas. In: São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Fundação Seade, v. 20, n. 1, jan.-mar., 2006, p. 109-122.

<sup>6</sup> FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 1 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 292/294.



## ESTATUTO DA CIDADE 20 ANOS DEPOIS: POSSIBILIDADES PARA A (RE)CONSTRUÇÃO DO DIREITO À CIDADE

A Lei Federal n.º 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, foi considerada bastante inovadora, uma vez que contempla aspectos da gestão urbana dos quais nenhuma legislação anterior sequer se aproximava. Passados 20 anos da sua aprovação, avaliar o processo de implementação da lei supõe pensar, também, nas perspectivas que se abrem para sua atualização.

O Estatuto da Cidade (EC) se propunha a interferir nos elementos geradores do espaço excludente das cidades brasileiras, oferecendo aos municípios um conjunto de instrumentos, além de uma concepção de planejamento e gestão participativos, a partir dos quais seria possível fazer valer o princípio constitucional da função social da propriedade urbana.

A expectativa em relação ao Estatuto derivava do fato de a lei detalhar as condições para o cumprimento da função social da propriedade, estabelecendo penalidades no caso do não atendimento dessa determinação. Ou seja, com a aprovação do Estatuto, o princípio da função social da propriedade passou a ter legalidade operativa.

Vale lembrar, entretanto, que o conceito de propriedade é resultado de um processo histórico, transformando-se conforme se transformam também a sociedade e os princípios pelos quais a propriedade é definida e exercida. Esse caráter de processo social que a propriedade possui a vincula à situação predominante nas grandes cidades brasileiras: uma grande parcela da população resolve sua moradia a partir de soluções que, de alguma maneira,

desobedecem à legislação em vigor, seja em relação à propriedade fundiária, às normas urbanísticas e de construção ou às obrigações tributárias.

Esse alto grau de irregularidade fundiária urbana leva, então, ao questionamento do processo por meio do qual se constituem e se transformam as relações de propriedade. Afinal, a definição do que é “legal” ou “ilegal” representa a sociedade que estabelece as leis e as relações que as comandam. Então, se crescem nas cidades brasileiras as ocupações à margem da legalidade instituída; se uma grande parcela do território urbano está de alguma maneira irregular; o Estatuto, como lei, não os atinge...

Entendemos, portanto, que este é o contexto que deve orientar a avaliação do Estatuto e é também o seu grande desafio: como atualizar os conceitos (advindos de relações sociais) que definem a maior parte do território urbano como



GISLENE PEREIRA

Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal do Paraná, Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e Doutora em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Paraná. Docente Titular no Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano (PPU) da Universidade Federal do Paraná. Pesquisadora na temática do planejamento urbano, com ênfase em políticas e instrumentos para financiamento do desenvolvimento urbano.

“ilegal”. Essa atualização supõe reconhecer como legítimas as relações de propriedade existentes nas áreas de assentamentos urbanos populares. Porque, apesar de o tipo de relação de propriedade dominante nesses lugares não se encaixar no conceito de propriedade explicitado nos textos jurídicos no Brasil, nem mesmo no EC, existe aí uma relação de propriedade. As famílias constroem suas casas sobre um terreno e, inclusive, comercializam essas moradias.

Pensar novas perspectivas para a função social da propriedade, e para o Estatuto, supõe, portanto, a formatação de ações jurídico-políticas que considerem as relações (“ilegais”) de propriedade dominantes nas grandes cidades do Brasil, ou seja, incorporar à legalidade essas formas de propriedade que se manifestam na realidade urbana contemporânea.

E, para esse caminho, muito nos auxilia o conceito de “Comum”, sintetizado por Méndez

de Andrés; Hamou e Aparicio (2019, p.6)<sup>1</sup> como “modos de organização social que partem de três componentes fundamentais: um *recurso* coletivo, dotado de um regime de *gestão* em comum por parte de uma *comunidade*”. A partir do reconhecimento da importância desses modos de organização social, os autores indicam a necessidade da criação de marcos jurídicos, que eles denominam “Códigos do Comum”, que agreguem essas experiências de gestão coletiva como referências para uma transformação estrutural na sociedade. A inovação desses Códigos estaria na ampliação do que pode ser considerado aceitável, ou legal, tratando como legítimas as experiências concretas de “comunização”.

Nessa mesma direção, Dardot e Laval (2017)<sup>2</sup> afirmam que estaria em processo uma transformação das relações sociais que caracterizam o direito de propriedade, associada justamente ao conceito de “Comum”. Considerando esse um princípio político que emerge das lutas sociais, os autores apontam a necessidade (e possibilidade) do surgimento de um novo Direito, que represente esses conflitos. Para os autores, esse novo Direito - Direito do Comum - parte do reconhecimento dos direitos de uso e da inapropriabilidade dos comuns, levando, assim, à superação do atual conceito de propriedade.

Por sua vez, é importante ressaltar que a propriedade é regida por estatutos jurídicos que definem a relação entre pessoas e coisas, de

acordo com a realidade social de cada tempo. No Brasil urbano, esses estatutos constituem o conjunto de regras que normatizam a vida na cidade e se expressam na legislação de controle do uso do solo. Ou seja, a regulação do uso do solo traduz, no cotidiano urbano, o conceito de direito de propriedade, pois define o que, e de que maneira, se pode ocupar e usar cada pedaço do território da cidade.

Trazendo, então, os autores citados para a discussão sobre a realidade fundiária das cidades brasileiras, entendemos que falar sobre perspectivas para o Estatuto da Cidade significa avaliar e propor condições para instituição de um “novo direito urbanístico”, que permita a incorporação do princípio do Comum e leve à reconstrução do conceito de propriedade.

Estamos tratando, por conseguinte, de regras de construção da cidade que façam do uso uma condição para a (re)definição da propriedade. Pensar o urbano contemporâneo, e o futuro do Estatuto da Cidade, significaria, assim, trazer à “legalidade” aqueles que efetivamente usam o solo urbano como condição de sobrevivência. Seria, na verdade, legitimizar os “novos direitos de uso” que se conformam como resultado da prática coletiva de produzir moradia para sobrevivência. Trata-se, portanto, de produzir regras de Direito (e aqui se inclui o direito de propriedade) que levem à reconstrução (e efetiva incorporação nas decisões judiciais) do conceito de propriedade a partir do princípio político do Comum.

Este texto é finalizado, então, com a apresentação de uma proposta, atrelada à discussão sobre as perspectivas para o Estatuto da Cidade: a formatação de uma agenda de pesquisa que, reconhecendo como legítimas as relações de propriedade que incorporam o conceito de “Comum”, defina este como base para o cumprimento da função social da propriedade.

O momento atual, marcado pela generalização dos riscos à vida, apresenta-se como favorável ao debate de novos rumos para a cidade. Por isso, discussões sobre o Estatuto da Cidade, apesar de ser este “apenas uma lei”, podem transformar-se em uma oportunidade para a proposição de novos patamares jurídicos para a gestão da cidade. Foi assim com o movimento pela reforma urbana, que culminou na aprovação dessa lei.

Pensar no futuro do Estatuto significa, portanto, recuperar, e reforçar, os princípios progressistas que orientaram a sua formulação e que têm como síntese o compromisso coletivo de resgate do direito à cidade como uma extensão do direito à vida.

1 MÉNDEZ DE ANDÉS, Ana; HAMOU, David; APARICIO, Marco. *Códigos Comunes. Herramientas jurídicas para comunalizar la ciudad y democratizar lo público*. Barcelona: Observatori Desc/Payo Pascual, 2019. Tradução da autora.

2 DARDOT, P.; LAVAL, C. *Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI*. São Paulo: Boitempo, 2017.

## 20 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE: CELEBRAR A LEI OU AS LUTAS POPULARES?

Quando foi instituído o Estatuto da Cidade, não foram poucos aqueles que o celebraram como sendo uma lei dotada de alto potencial transformador, passível de promover profunda reversão do quadro de desigualdade e de exclusão socioespacial que sempre acompanhou a trajetória das cidades brasileiras.

Não se pode ignorar, contudo, que o Estatuto da Cidade trata-se de uma lei que é resultante de um intenso processo de disputa entre visões distintas quanto à efetiva função de uma cidade para vidas humanas e não humanas. Durante sua tramitação legislativa, houve grande embate entre representantes de entidades e de movimentos sociais e populares alinhados com as pautas do movimento pela reforma urbana *versus* representantes de setores empresariais, especialmente os ligados aos setores da construção civil e imobiliário.

Dessa feita, não convém perder a noção de que foi de tal contexto que vieram os conteúdos de uma norma federal que é – ou deveria ser respeitada como – o marco regulatório da política urbana. Nesse sentido, os comandos normativos sistematizados no Estatuto da Cidade, assim como aconteceu por ocasião de seu respectivo processo legislativo, continuam em disputa porque ferem interesses daqueles que se arvoram donos da cidade. Seria, aliás, ingenuidade acreditar que haveria aceitação tranquila, ampla e incondicional dessa lei, sobretudo por parte de quem lucra com a retenção especulativa e a acumulação financeira, especialmente a obtida por meio de empreendimentos imobiliários. E assim, considerando uma disputa que dificilmente deixará de acontecer



MARCELO LEÃO

Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Ceará. Especialista em Direito Urbanístico e Ambiental pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestrando em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade pela Universidade Federal de Santa Catarina. Advogado atuante na área do direito urbanístico, especialmente prestando assessoria a associações de municípios, municípios, movimentos sociais e profissionais do planejamento urbano nos processos de formulação, revisão, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos relacionados com política urbana. Membro do Instituto Gentes de Direito. Conselheiro Regional-Sul do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico.

na versão tupiniquim do modo de produção capitalista, a sua implementação pode estar revestida tanto de boas quanto de más intenções.

As diretrizes dessa importante lei federal podem ser interpretadas e seus instrumentos aplicados de maneira a empoderar todos aqueles que nunca tiveram voz e vez na cidade. No entanto também as mesmas diretrizes e os mesmos instrumentos podem ser postos a serviço da reafirmação ou do recrudescimento de um mais-do-mesmo, o qual, há muitas décadas, vem sendo imposto nas cidades deste País: quanto mais abastada for a classe social, mais lhe será assegurado do que houver de melhor em termos de localização e provimento de infraestrutura e de serviços urbanos, numa crescente que busca tornar os territórios, os quais desfrutam os mais ricos,

equiparáveis a países de primeiro mundo. Quanto menos abastada for a classe social, menos vai sendo garantido, em escala decrescente, de maneira que, na medida em que a condição socioeconômica for diminuindo, mais lhe vai sendo negado, até que se chegue a zero.

Se há 20 anos havia expectativa de que o Estatuto da Cidade poria freios no abuso do direito individual de propriedade e na sanha acumuladora dos agentes do mercado imobiliário; se existia a crença de que, através do Estatuto da Cidade, seria possível que a grande maioria da população, sistemática e estruturalmente excluída nos processos de formulação, revisão e acompanhamento de políticas públicas urbanas, poderia finalmente ter voz e vez; enfim, se duas décadas atrás, a partir da entrada em vigor da

aludida lei, havia expectativa de efetivar novas condutas na rotina das cidades brasileiras, a realidade que se impôs, após duas décadas, veio carregada mais de indignação do que de celebração.

Os ciclos de elaboração e revisão de planos diretores municipais e seus respectivos processos, ditos participativos, podem servir de exemplo para corroborar a tese de que ainda não há muito o que celebrar.

Não foram poucas as pessoas que queriam ver o Estatuto da Cidade a serviço da garantia do direito à cidade para todos e todas, indistintamente. Isso depositou na elaboração ou revisão de planos diretores, por exemplo, grandes expectativas em torno de certa combinação entre a dimensão técnica e a dimensão comunitária e, por consequência, na valorização da opinião de toda e qualquer pessoa que vivesse na cidade e a cidade. Esperava-se a construção de espaços efetivamente dialógicos, democráticos, plurais, mas a grande maioria dos municípios brasileiros assumiu o processo participativo apenas no discurso, pois que, concretamente, o que se viu foi um recorrente replicar de teatros, uns bem ou outros mal maquiados. Por mais que, em alguns municípios, se pudesse verificar a atuação comprometida de técnicos e da população, a intenção de considerável número de governos municipais era a da promoção de uma triste encenação para ministério público ver. E carregou-se nas maquiagens, algumas a seguir enumeradas:

- *A maquiagem das regras do jogo*, na qual se opta por uma normatização quanto a quem, quando, onde e como participar,

mas que serve tão somente para conferir um ar de legalidade a um processo que já nasce irregular por ofender a diretriz de gestão democrática expressa no inciso II do art. 2.º do Estatuto da Cidade – devido, por exemplo, a critérios seletivos de participação, privilegiando classes e grupos sociais em prejuízo de outros; ao caráter meramente consultivo e nada deliberativo em eventos públicos; à definição de locais e horários proibitivos – quanto ilegítimo, pois não é a população nem suas entidades representativas que acompanham, discutem e deliberam, tampouco os habitantes não permanentes que, de alguma forma, contribuem com a vida local.

- *A maquiagem dos atos formais de divulgação*, justificando a publicidade e o acesso a informações sobre eventos e produtos do processo dito participativo por meio de publicações em veículos de baixa assiduidade, como um diário oficial, ou por uma tímida veiculação, muitas vezes de última hora, em veículos de mídias locais.
- *A maquiagem do falso discurso sobre a baixa assiduidade nos eventos participativos por culpa do desinteresse da população*. Esta maquiagem é utilizada de forma bem carregada por gestores públicos, que por sua vez alegam ter lançado mão de todos os recursos de divulgação possíveis, mas não se empenham o suficiente para sensibilizar e mobilizar a população à participação em eventos de plano diretor. Gestores com tal perfil tampouco se empenham em

descobrir a raiz do problema, a qual, não raro, guarda relação com o descrédito com relação à gestão pública provocado pelo próprio gestor.

- *A maquiagem dos ritos e espaços institucionais*, destacando-se, especialmente, as audiências públicas meramente expositivas, nas quais o público, não raro, entra mudo e sai confuso. Tais eventos carecem de compromisso com a promoção de debates facilitadores de tomadas de decisão que reflitam a vontade colhida das audiências. Essa maquiagem costuma vir acompanhada por outra, a saber, *a maquiagem dos registros*, na qual as atas são utilizadas para legitimar uma participação que não possui nada de ativa. De tais maquiagens sobrepostas resulta um falseamento da participação, reduzida a números de assinatura e registro de consensos inexistentes.
- *A maquiagem da democracia participativa limitada a órgãos colegiados*, como a praticada por conselhos de política urbana tomando todas as decisões sem dividi-las com a população que representam, consistindo numa apropriação dos espaços da democracia participativa, e até mesmo da direta, por parte da democracia representativa.

Penso, porém, que nem tudo deve ser visto como fracasso, como se poderia pressupor da leitura da primeira parte deste desprezioso texto. Há o que ser celebrado.

Com todos os riscos de interpretações e aplicações que ameaçam a promoção do direito à cidade via Estatuto da Cidade, não convém desprezar a sua utilidade como ferramenta:

- *para empoderar o discurso de quem luta por justiça urbana e inclusão socioespacial*: através do Estatuto da Cidade se pode avançar na luta, afinal, o discurso pode evoluir, por exemplo, do *tem que haver* direito à democracia participativa na política urbana, sustentado por anos a fio pelos movimentos sociais e populares, para o *tem que ser respeitado* o direito à democracia participativa na política urbana, discurso institucionalizado por meio de dispositivos da lei federal ora considerada. Aos que resistem a agir favoravelmente à promoção da participação popular no âmbito da política urbana, imponham-se os ditames da lei em vigor. Nessa linha de raciocínio, não há que se implorar por participação. Pelo contrário, há que se exigir a observância desse direito;
- *para respaldar a construção de processos e mecanismos de efetiva participação e controle social na política urbana* que viabilizem a promoção de pluralidade e equilíbrio nas tomadas de decisão – inclusive empoderando quem é historicamente invisibilizado na cidade –, bem como da transparência e ampla disponibilização dos registros de tudo o que for produzido e decidido;
- *para a reversão de processos antidemocráticos de elaboração de planos*

*diretores e demais políticas públicas dele decorrentes*: atualmente, já se coleciona uma série de precedentes judiciais e ajustamentos de conduta celebrados pelo ministério público neste sentido.

A intenção deste depoimento não é de esgotar o relato das frustrações, dificuldades, dos êxitos e avanços decorrentes do Estatuto da Cidade, mas para se alinhar a concepções segundo as quais sempre há de se comemorar a disponibilidade de normas que servem de recurso à potencialização das lutas populares. Por outro lado, há de se romper com o fetiche da lei, posto que, por vezes, a mesma é utilizada para anestesiar ações militantes em prol do direito à cidade. É que a população, muitas vezes, faz a sua parte depositando seu voto de confiança e se mantendo no aguardo da resposta de um gestor municipal que alega estar promovendo o Estatuto da Cidade. Mas esse, no entanto, segue exercendo cinicamente o teatro da participação, com suas encenações e maquiagens.

Normas jurídicas podem, devem existir e existem para assegurar o direito à cidade. No entanto o próprio capítulo da política urbana da Constituição e o Estatuto da Cidade são exemplos de que não haveria sequer a garantia formal desse direito sem mobilização e debate envolvendo o maior número possível de atores sociais. O que dizer, então, de fazer valer esse direito?

Mesmo sendo profissional do campo jurídico e ainda que eu tenha me atrevido a apontar, incompleta e superficialmente, vícios e virtudes decorrentes das possibilidades de aplicação de uma lei que celebra 20 anos, eu não a enalteço por ser uma lei. Sim, este texto não visa a

enaltecer o Estatuto da Cidade. Caminho para o encerramento enaltecendo, na verdade, as lutas de todos aqueles e aquelas que, organizados ou não, seguem primando pela produção e efetivação da lei como ferramenta, e não fim em si mesma, das lutas populares.

O Estatuto da Cidade, como boa ferramenta, deve ser defendido em nome das boas possibilidades que traz consigo, inclusive contra alterações que desvirtuam o que há de mais nobre em seu conteúdo, que, para mim, é a possibilidade de servir às lutas populares em prol da ruptura com a postura patrimonialista de gestores públicos e privados que se julgam donos da urbe e do destino de quem nela habita.

## DEPOIMENTO: OS 20 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE – A HORA DA VERDADE

O Estatuto da Cidade dispõe sobre as diretrizes gerais e estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental.

A propriedade privada acompanhou o surgimento da sociedade civil, da urbanização e do Estado, exigindo regras quanto ao uso particular e coletivo do solo. As diretrizes da política de desenvolvimento urbano estão traçadas na CRFB/88, nos artigos 182 e 183, expondo seus instrumentos de forma mais robusta no Estatuto da Cidade (EC). A Lei Federal n.º 10.257/2001 constitui um marco histórico, ainda que tardio, de diretrizes e inovações para o planejamento urbano, proporcionando no mesmo diploma legal uma interface com o direito ambiental, urbanístico, econômico e social. O EC transpôs para o papel a real necessidade do protagonismo do ente público municipal na materialização das políticas públicas, tendo no Plano Diretor o seu principal instrumento democrático de ordenamento urbano.

A interpretação do EC deve sempre ser feita em consonância com os princípios constitucionais, a partir dos seus “novos” instrumentos de ordem urbanística imbuídos em induzir as formas de uso e ocupação do solo, como propulsor de estratégias de gestão que acolhe a participação democrática nos processos decisórios sobre o destino das cidades, no intuito de torná-las sustentáveis e, assim, ampliar as formas de regularização das ocupações. O EC explicitou a diferença entre o direito de propriedade e o direito de construir ao articular



PAULO ANTONIO LOCATELLI

Mestre em Ciências Jurídicas pela UNIVALI com dupla titulação pela Universidade de Alicante – IUACA, Promotor de Justiça com atribuição para o Meio Ambiente do MPSC, Vice-Diretor da Região Sul da ABRAMPA, Professor das Disciplinas de Direito Ambiental e de Prática de Direitos Difusos e Coletivos e, também, Diretor da Escola do Ministério Público de SC. Especialista em Direito Processual Civil e Direito Público com ênfase em Direito Constitucional ambas na UNOCHAPECÓ. Florianópolis, SC, Brasil, endereço eletrônico: plocatelli@mpsc.mp.br. Instagram: plocatelli70.

as diretrizes de caráter edilício, urbanístico, social e ambiental. A propriedade sempre foi alvo de discussão e disputa ideológica quanto à sua proteção e à sua função. O EC inovou ao complementar a regra constitucional do atendimento à função social da propriedade, colocando-a como diretriz basilar.

Quando aprovada, a lei foi reconhecida como um grande avanço e difundida internacionalmente, e, desde então, apesar do empenho de vários setores para sua implementação, principalmente por meio da aprovação e da revisão de Planos Diretores Municipais, a normativa ainda não cumpriu tudo o que prometeu. A “culpa” por essa “falha” não pode ser imputada à lei, mas àqueles a quem ela se dirigiu: entes públicos e sociedade. Infelizmente, a inobservância do EC

acarreta o crescimento desordenado, exigindo que leis corretivas como a Lei no 13.465/17 sejam aprovadas, justamente para regularizar os núcleos urbanos informais que surgem diante da omissão fiscalizatória e de governança. Marginais ou marginalizados se aproveitam dos vazios legislativos ou da inoperância das políticas públicas de habitação e, por consequência, semeiam o caos urbano, social e ambiental.

Os princípios do Estatuto da Cidade necessitam do apoio dos órgãos públicos e da mudança de comportamento dos indivíduos e da sociedade organizada para serem efetivamente aplicados. O foco supraindividual das suas diretrizes envolve que o raciocínio tido como correto, embora moralmente repreensível, seja afastado. Aqueles que não cumprem suas diretrizes formam um

grupo pequeno que sabe que pode prosseguir com seu mau comportamento, em especial se não houver fiscalização contra isto ou se ela não for aplicada. Aqueles que desvirtuam as diretrizes do Estatuto sentem-se seguros e motivados porque obtêm lucros garantidos, imediatos e exorbitantes, enquanto as perdas sofridas pela coletividade se multiplicam.

Há 20 anos em vigor, o que se percebe na maior parte dos municípios é a costumeira inércia, que deve dar lugar ao protagonismo célere e justo, ao aplicar as diretrizes, os princípios e instrumentos trazidos pelo EC, principalmente respaldado na sustentabilidade como regra vinculante para toda e qualquer política pública.

Ao MP, diante do seu perfil constitucional, lhe compete a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Como fiscal da lei ou protagonista da tutela coletiva, incumbe ao seu membro: zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição e promover as medidas necessárias à sua garantia, por meio do inquérito civil e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, conforme prelecionam o art. 129 I e II da CRFB/88.

Dessa forma, citando o iminente Min. Herman Benjamin, tomo a liberdade de incluir o MP na seguinte decisão:

O Judiciário não desenha, constrói ou administra cidades, o que não quer

dizer que nada possa fazer em seu favor. Nenhum juiz, por maior que seja o seu interesse, conhecimento ou habilidades nas artes do planejamento urbano, da arquitetura e do paisagismo, reservará para si algo além do que o simples papel de engenheiro do discurso jurídico. E, sabemos, cidades não se erguem, nem evoluem, à custa de palavras. Mas palavras ditas por juízes podem, sim, estimular a destruição ou legitimar a conservação, referendar a especulação ou garantir a qualidade urbanístico-ambiental, consolidar erros do passado, repeti-los no presente, ou viabilizar um futuro sustentável.<sup>1</sup>

Lamentavelmente, a inobservância das diretrizes do EC pode nos levar ao martírio de Tântalo – punido pelos deuses a viver cercado de recursos naturais, mas, ao beber, a água lhe escorre das mãos e, ao se alimentar, o vento afasta o galho com a fruta. Por outro lado, o trabalho diário nas Promotorias de Justiça se assemelha ao suplício de Sísifo, que, de forma improdutiva, não pelo esforço, mas pela (in)efetividade, muitas vezes se mostra ineficiente para contribuir com a preservação ecológica, o direito à moradia e o ordenamento urbano. O temor na insustentabilidade das cidades e o sentimento de impotência decorre de uma série de fatores, entre os quais podemos elencar:

a) o frequente desrespeito de parte da população às regras em vigor, tornando impossível agir em todas as ilegalidades; b) a existência proposital

de dubiedade na legislação municipal urbanística e pouca agilidade na autorização dos projetos e licenças; c) a recalcitrante insistência em descumprir os embargos administrativos ou judiciais dos parcelamentos ou edificações ilegais; d) o culto à consolidação da regularização como fator a garantir a permanência da ilegalidade; e) a ilegalidade legalizada por meio de atos administrativos fraudulentos ou irregulares que induzem a aprovação dos empreendimentos de forma incorreta; e) o protecionismo exacerbado de entidades de classe, conselhos regionais em não denunciar e punir as irregularidades de seus respectivos profissionais que parcelam, edificam ou comercializam bens ilícitos; f) a falta de planejamento integrado e macro do desenvolvimento das cidades, pautados no crescimento pontual de empreendimentos que no futuro podem prejudicar a expansão ou a qualidade de vida; g) a proliferação de leis simbólicas de difícil implementação considerando os poucos recursos financeiros; h) a costumeira denominação pelas Câmaras de vereadores de ruas totalmente inviáveis, ilegais e clandestinas sem a devida incorporação ao patrimônio municipal; i) consumidores gananciosos, vulneráveis e incautos que adquirem imóveis sabendo da ilegalidade, pois não raro adquirem a baixo custo e cientes da precariedade; j) a notória falta de programas habitacionais para moradia de baixa renda; k) a omissão ou a precariedade fiscalizatória para conter as supressões de vegetação, parcelamento e edificações ilegais e a falta de julgamento dos procedimentos administrativos sancionatórios; l) a propositada confusão do direito de propriedade com o de construir; m) a míope aplicação da regularização fundiária urbana (REURB) visando a que tudo fique como está, apenas sedimentando

por meio da titulação a irregularidade, sem a melhoria das condições habitacionais do local, não utilizando instrumentos do EC como direito de preempção, operações urbanas consorciadas e até mesmo prever quando da outorga onerosa do direito de construir que a contrapartida seja aplicada na REURB social; n) a aceitação por parte de alguns integrantes do Poder Judiciário da teoria do fato consumado em direito ambiental, apesar da Súmula n.º 613 do STJ; o) a inobservância dos requisitos para a REURB, como o marco ocupacional do núcleo urbano informal, a realização de projeto com a confecção do estudo técnico socioambiental e do pacto com cronograma para as melhorias; p) o desrespeito à discricionariedade técnica quando da concessão de alvarás, denominação de ruas e da REURB; q) o desrespeito às solicitações e requisições ministeriais, ocasionando a falta ou a demora de respostas aos ofícios instrutórios dos procedimentos; r) a falta de transparência nos documentos e decisões administrativas e os dados incompletos nos sistemas de informação geográfica; s) a omissão na tramitação dos procedimentos administrativos para o exercício regular do poder de polícia municipal, sem a aplicação das sanções cabíveis como multa, regularização, reparação, indenização, compensação ou demolições; t) atuação tímida por parte das procuradorias municipais buscando o ordenamento urbano ou respeito às regras ambientais; u) a proliferação da indústria da regularização ofertando ilusões de forma falaciosa; v) a criação de leis municipais menos rígidas que as normas gerais federais, descumprindo com a hierarquia das leis; y) algumas decisões judiciais que insistem em reconhecer regras menos protetivas como a Lei n.º 6.766/79 em vez da Lei n.º 12.651/12 (tema

<sup>1</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Acórdão em Recurso Especial n.º 302906. Relator: Ministro Herman Benjamin. Brasília, DF, 26 de agosto de 2010.

1010 – decidido no dia 28/04/21 sedimentando a aplicação do código florestal em área urbana; z) falta de implantação da função social da propriedade.

Como fatores internos que ocorrem na Instituição MP, em maior ou menor intensidade, mas que dificultam o trabalho dos órgãos de execução na área ambiental e urbanística e, conseqüentemente, produzem reflexos díspares na sociedade, podemos elencar:

a) a falta de unidade em alguns encaminhamentos pelo órgão de execução, exigindo adequação da independência funcional em temas complexos; b) a fragmentação das atribuições do membro do MP que atua na esfera urbanística e ambiental, com a distinção do Promotor com atuação cível e criminal sobre o mesmo fato e a ausência da atribuição do tema moralidade administrativa decorrente de ato relacionado ao meio ambiente ou urbanismo, ao mesmo órgão de execução que atua na defesa do meio ambiente; c) a ausência em alguns MPs de assentos, notas técnicas, enunciados, teses institucionais, emanadas respectivamente pelos CSMP e pelos centros de apoio; d) a inexistência de Promotorias de Justiça de âmbito regional para tratar de casos com interesse dos conglomerados urbanos com repercussão em mais de um município, como abastecimento de água, mobilidade urbana, saneamento e resíduos sólidos; e) a dificuldade do corpo técnico da instituição, apesar de existente e competente, em atender à demanda de forma célere; f) a burocracia administrativa no âmbito das promotorias de justiça; g) a demanda excessiva de casos de pequena repercussão ou de interesse limitado à vizinhança; h) necessidade de mais efetividade dos instrumentos como

TAC e recomendação, acompanhados dos institutos jurídicos que lhe garantirão a eficiência na execução do pacto; i) a perda do momento ideal para instruir o procedimento e permitir o uso das ações cautelares antecedentes; j) o uso tímido dos novos institutos processuais como o negócio jurídico processual; k) a dificuldade na atuação sistematizada e articulada na defesa de direitos metaindividuais, particularmente nos interesses individuais homogêneos; l) a pouca implantação e utilização dos mecanismos de resolução consensual dos conflitos; m) a carência de conhecimentos multidisciplinares e interdisciplinares dos membros e servidores; n) entraves na condução de audiências públicas ou reuniões visando a pactos consensuais; o) a carência na criação e implantação de projetos sociais ou de boas práticas; p) a tímida atuação como órgão interveniente no processo civil, exigindo a revitalização da função de *custus iuris*; q) necessidade de maior formação humanista e solidária; r) a falta de compromisso com os planos gerais de atuação e as prioridades institucionais; s) o curto interstício entre remoções que impede a formação de vínculos com a comarca em que atua; t) em alguns casos, omissão ou ação desarticulada do controle jurisdicional extrajudicial, tanto abstrato quanto concentrado; u) a dificuldade no acompanhamento da implantação de políticas públicas, fiscalização dos ajustes de condutas (TACs) e execução de liminares ou decisões judiciais; v) a falta de diálogo interinstitucional, gerando posicionamentos divergentes entre quem atua no primeiro e no segundo grau.

Conter os avanços da ilegalidade e o desdém político na implantação das regras do EC, acrescidos das dificuldades operacionais no âmbito do MP, envolvendo conflitos urbanos,

sociais e ambientais, lembra o flagelo imposto pelos deuses a Sísifo. O desprezo aos princípios e instrumentos do EC e às normas ambientais nos levará ao suplício de Tântalo, favorito dos deuses que foi penalizado a viver cercado de água e alimento, mas sempre acabava tolhido em fruir dessas benesses ao esboço do desejo de alcançá-las.

A passividade da sociedade diante das ilegalidades, a formulação de planos diretores tendenciosos e distantes da vontade da população ou, quando acertados, o seu descumprimento nos levarão a um cenário irreversível, ainda mais diante das iminentes mudanças climáticas cujos efeitos as cidades precisam se prevenir em relação a eles ou mitigar. Sem o cumprimento das regras urbanísticas, edilícias e ambientais, dificilmente o panorama irá mudar. O EC tem regras indutoras e reativas, o que implica planejamento e regularização, para lidar com as ocupações ilegais e equacionar o problema da carência de moradias populares, ao mesmo tempo que devem ser intensificadas as políticas públicas no setor e incrementada a fiscalização, pois com a ilegalidade todos perdem.

Começamos o século XXI esperançosos com a entrada em vigor do EC. Hoje, assentados no limite do presente, compreendemos, com os acertos e equívocos do passado, que há muito ainda a ser feito, a partir dessa fronteira com o futuro. Incontestemente é que possuímos um instrumental avançado nessa legislação pioneira e repleta de virtudes, apta a propiciar a garantia da função social da propriedade e valorizar o interesse público. Contamos, ainda, com aliados interessados e dispostos a mudar a realidade apática de alguns setores públicos e da sociedade,

bem como a certeza de que o MP será sempre um guardião fiel, disposto a lutar pela implantação das diretrizes do EC no intuito de defender os direitos sociais porventura extirpados e esfacelados.

Agradeço a oportunidade de apresentar estas reflexões de caráter pessoal, pautadas na experiência de quase três décadas atuando como Promotor de Justiça no MPSC, duas das quais tendo como alicerce jurídico a Lei n.º 10.257/01. Como desafio, quem sabe possamos atingir o “efeito Pigmaleão” – escultor mitológico que se dedicou tanto à sua criação que os deuses decidiram dar vida à estátua – e gerar, por meio de nosso trabalho, dedicação e convicções, verdadeiras mudanças no cenário urbano, de modo a afastar o “suplício de Sísifo” que aflige determinados setores e agentes, a fim de que, por meio de cidades sustentáveis, não sejamos privados dos nossos direitos e recursos naturais, como no “martírio de Tântalo”.



## CONTRIBUIÇÃO ACADÊMICA NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE PLANOS DIRETORES EM SANTA CATARINA PÓS-ESTATUTO DA CIDADE

### 1. RESUMO

O presente relato visa a resgatar a participação do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais – NEUR, grupo de pesquisa do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Regional de Blumenau – FURB, no processo de elaboração e revisão de planos diretores no período pós-Estatuto da Cidade. Desde 1996, a equipe de pesquisadores do NEUR já vinha desenvolvendo por meio de projetos de extensão, tanto para gestores municipais como para a sociedade civil, assessoria técnica nos processos de elaboração e de revisão de planos urbanos e legislação urbanística. Por intermédio do projeto denominado de “Assessoria aos Municípios no Âmbito das Políticas Urbanas e Regionais”, a equipe de pesquisadores buscou ampliar a prestação de assessoria a municípios da Região do Médio Vale do Itajaí visando a possibilitar que eles cumprissem a exigência legal dentro do prazo previsto pelo Estatuto da Cidade. Além dessa contribuição direta, o NEUR promoveu, em 2007, o evento científico denominado de “Seminário de Avaliação das Experiências em Planos Diretores e Regularização Fundiária”, que propiciou amplo debate sobre esta temática e resultou na publicação de um livro com o relato das diversas experiências ali apresentadas (FIGURA 1). Em 2011, o NEUR foi convidado para coordenar, em âmbito estadual, a pesquisa nacional da Rede de Avaliação dos Planos Diretores, projeto executado em parceria com o Ministério das Cidades e IPPUR/UFRJ, que levantou dados e conteúdo dos planos diretores de 25 cidades do Estado de Santa Catarina (FIGURA 2).



LUIZ ALBERTO SOUZA

Arquiteto e Urbanista (UFSC); Advogado (FDJ); Doutor em Planejamento Urbano (IPPUR/UFRJ); Professor universitário desde 1993; Presidiu o Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Joinville (IPPUJ) de 2009 a 2011; Presidente do CAU/SC (2015-2017). Atualmente é presidente do IAB/SC (gestão 2020-2022).

### 2. ATUAÇÃO DA UNIVERSIDADE NOS PROCESSOS DE ELABORAÇÃO DOS PLANOS

O programa de extensão do NEUR visava a contribuir no exercício da prática do planejamento urbano e desenvolver, junto às comunidades locais, alternativas para alavancar o seu crescimento sustentável e, ao mesmo tempo, minimizar os possíveis impactos gerados pela urbanização. Vivia-se o momento pós-estatuto da cidade (BRASIL, 2001) e este polêmico tema ocupava a agenda das principais cidades brasileiras. Novos enfoques surgiram a partir do Estatuto da Cidade e das resoluções emitidas posteriormente, em que a participação social e novos instrumentos jurídicos e urbanísticos ganharam força e visibilidade. Desde então, a participação da sociedade civil na tomada de decisões sobre o futuro das cidades passava a ser um imperativo legal. Entretanto, o grande desafio residia em compatibilizar o crescimento urbano desejado com a necessária preservação e

a conservação do meio ambiente, pois o conceito da sustentabilidade ambiental já permeava as agendas urbanas. Portanto, os pesquisadores do NEUR sabiam que não se tratava somente de aplicar o conhecimento acadêmico, mas de aprender a produzi-lo por meio da participação social para além dos muros universitários. Tendo em vista o planejamento autocrático praticado no século XX, bem como a sobrevalorização das questões econômicas em face dos aspectos ambientais, o cenário nacional era de baixas expectativas em relação ao futuro das cidades. Como forma de incentivar o processo de revisão dos planos diretores, o NEUR organizou em 2003, junto com a AMMVI, na cidade de Blumenau (SC), uma Conferência Regional das Cidades, evento que passou a ser realizado a cada dois anos e que congregava delegados dos 14 municípios associados. Esse evento não substituiu a Conferência Municipal, mas servia de alinhamento de ideias e de ações conjuntas. O momento nacional ainda era de crescimento da pobreza, da falta de políticas efetivas em

relação à urbanização das favelas, da proliferação de loteamentos irregulares ou clandestinos, em contradição ao direito constitucional de acesso à moradia. Esses temas frequentavam acalorados debates acadêmicos e passaram a ser incluídos na agenda do governo federal à época, ao mesmo tempo que se aproximava o ano de 2006, prazo dado para o cumprimento da elaboração ou da revisão dos planos diretores pelos municípios. Ciente dessas condicionantes, o NEUR desenvolveu uma metodologia alicerçada na experiência profissional e acadêmica de seus integrantes aplicada em ações de capacitação anteriormente desenvolvidas junto às prefeituras e comunidades da região. Uma das primeiras atividades foi promover a capacitação dos gestores e técnicos municipais e membros da sociedade civil nos temas relacionados ao planejamento urbano, ao desenvolvimento local e à gestão urbana.

### 3. SEMINÁRIO PARA AVALIAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS EM PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS E DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O ano de 2006 chegou e a maioria dos municípios brasileiros não conseguiu cumprir o prazo do Estatuto da Cidade para elaboração ou revisão de seus planos diretores. Ciente desse cenário, o grupo de pesquisadores do NEUR cogitou a possibilidade de organizar um evento nacional com o objetivo de fazer um balanço prévio desse processo. Ao entrar em contato com o Ministério das Cidades sobre essa ideia, de imediato ela recebeu o apoio do então Secretário Nacional de Programas Urbanos, Prof. Benny Schasberg, que abraçou a proposta colocando sua equipe para ajudar na execução, pois, até então, o MinCidades não havia participado de nenhum evento neste sentido. Para viabilizar o Seminário, contamos ainda com o apoio

e a participação do IBAM, do IAB/SC, do Instituto Pólis, do Ministério da Justiça e da FAPESC, órgão de fomento à pesquisa do Estado de Santa Catarina. O evento foi realizado nas dependências da FURB, nos dias 16 e 17 de outubro de 2007, com a presença de aproximadamente 120 participantes de vários estados. O Seminário propiciou um rico espaço de intercâmbio das práticas aplicadas em diferentes municípios brasileiros e resultou na publicação de um livro com a coletânea de parte destas experiências (FIGURA 1).

O próprio Secretário Benny Schasberg fez questão de participar do encontro e com vários integrantes do MinCidades que contribuíram para enriquecer o debate. Durante o relato efetuado pelo MinCidades, verificou-se que, até então, 1.335 municípios haviam tomado a iniciativa de elaborar ou revisar seus PD, o que significava cerca de 86% das cidades sujeitas a essa obrigatoriedade. Outro dado revelou que em 58% dos municípios pesquisados houve terceirização total ou parcial do processo do plano diretor, um indicador que sinalizava a falta de capacidade técnica das equipes próprias das prefeituras, o que significava também um comprometimento da gestão e do monitoramento futuro do plano. Identificou-se também que o instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS havia sido aplicado em cerca de 71% dos planos que haviam tido aporte financeiro do Ministério das Cidades. Naquele momento, o Seminário demonstrou que, apesar do reconhecimento das especificidades locais de cada experiência apresentada, havia certa unidade metodológica nos processos, provavelmente decorrente dos materiais de referência produzidos pelo MinCidades, em especial as resoluções, os manuais, as cartilhas e os vídeos enviados aos

municípios. Essas orientações serviram de apoio e direcionaram a sistemática dos trabalhos, desde as leituras técnicas e comunitárias até as estratégias da participação popular. Nessa questão, foram muitos os relatos da dificuldade de trabalhar a participação social de forma efetiva e com legitimidade, mesmo assim, as discussões com a comunidade se mostraram produtivas e necessárias, desde que realizadas de forma dialética, não sendo um simples processo unidirecional (SOUZA *et al.*, 2010).

### 4. RELATO DA PESQUISA DA REDE DE AVALIAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES EM SANTA CATARINA

O NEUR foi também o responsável por coordenar a coleta dos dados em Santa Catarina para a pesquisa nacional da Rede de Avaliação e Capacitação dos Planos Diretores Participativos (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011), trabalho realizado por meio de parceria do MinCidades e do IPPUR/UFRJ. A pesquisa abrangeu 526 Planos Diretores no território nacional, sendo que em Santa Catarina foram avaliados 25 municípios. Em nossa análise regional verificou-se que o governo estadual pouco contribuiu efetivamente na campanha dos Planos Diretores, com exceção de instâncias formais, como a Conferência Estadual das Cidades e Oficinas de Capacitação realizadas em alguns municípios. Entretanto a grande maioria das cidades que estavam obrigadas a elaborar seus planos acabou por executá-los por meio de recursos próprios ou com apoio das Associações de Municípios, muito atuantes no estado. Outras universidades de SC também tiveram papel decisivo nessa campanha, entre elas citamos a UNOCHAPECÓ, a UNIVALI e a UFSC.



Figura 1. Reprodução do site do evento e da capa do livro publicado

Fonte: NEUR/FURB, 2010.

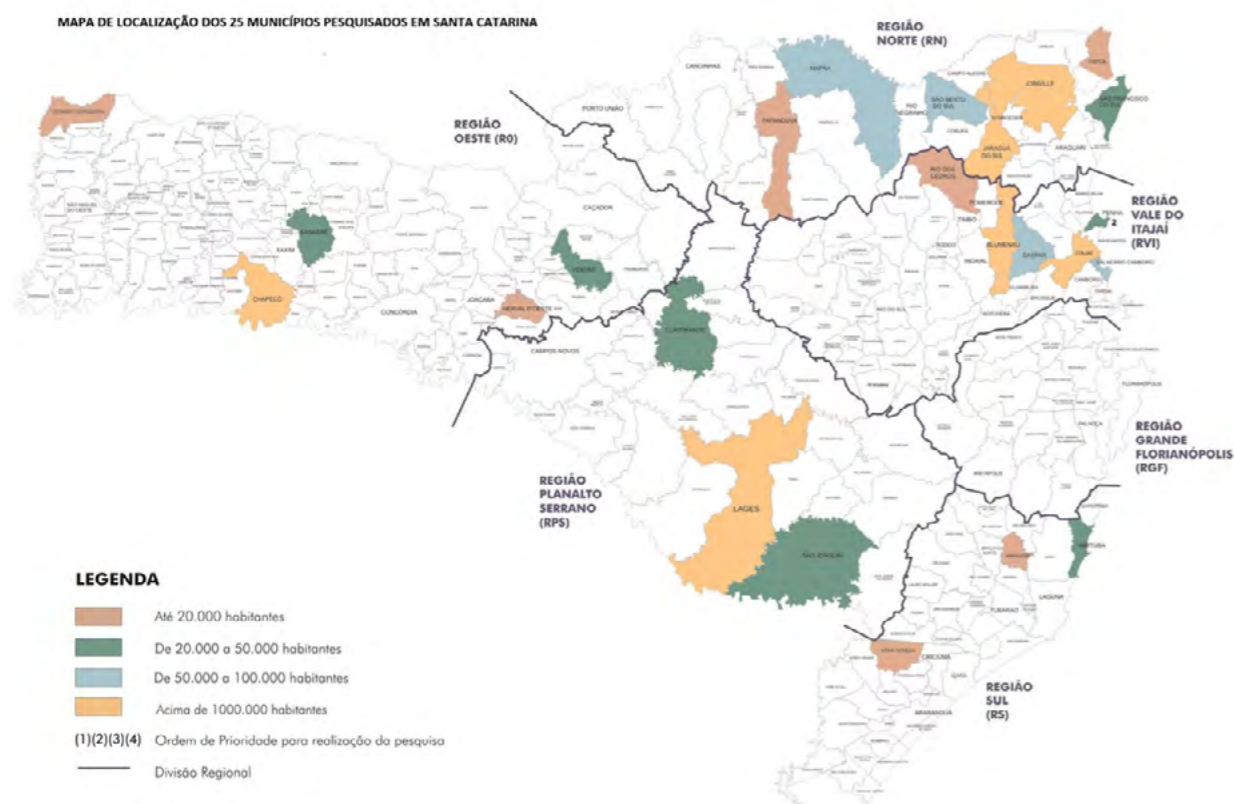


Figura 2. Distribuição Espacial dos Municípios Pesquisados em Santa Catarina

Fonte: Elaborado pelo autor, 2011.

A pesquisa em Santa Catarina constatou que grande parte dos municípios incorporou de forma indiscriminada a maioria dos instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade, sem qualquer preocupação em relação à sua escala ou ao contexto. Por outro lado, verificou-se que as diretrizes previstas em seu Art. 2.º não constaram da redação na maioria dos planos estudados, o que demonstrava uma preocupação maior com a parte prática dos instrumentos e menos com a questão conceitual da cidade. Os planos dos 25 municípios pesquisados apresentaram ainda muitas características em comum, porém, devido às especificidades de cada um deles, não se pode identificar com exatidão

sobre quais estratégias de desenvolvimento apresentadas indicavam qual cidade era desejada. A maioria dos planos ainda possuía um perfil normativo e regulacionista, com exceção de cidades maiores como Joinville, Itajaí, Blumenau e Jaraguá do Sul, que apontaram estratégias de desenvolvimento em seu texto legal.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Passados 20 anos da aprovação do Estatuto da Cidade e com o acúmulo de experiências já executadas utilizando seus instrumentos e ferramentas, ainda estamos longe de constatar

a eficácia dos mesmos, notadamente em municípios de pequeno porte. Da mesma forma, a aceitação pacífica do princípio da função social da propriedade e da cidade, no contexto brasileiro, também não está consolidada e somente será alcançada por um processo histórico que privilegie a inserção de reiteradas práticas urbanas inclusivas e na expectativa que as decisões judiciais referentes às questões da propriedade urbana sejam cada vez mais uniformes e baseadas na busca do direito universal à cidade. Dessa forma, devemos enxergar a produção e a aplicação da legislação urbanística, em particular o Plano Diretor, como sendo parte do processo de planejamento das cidades, como um instrumento-meio e não mais como um produto-fim desse processo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2020.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade**. Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br). Acesso em: 02 maio 2021.

SANTOS JR., O; MONTANDON, D. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SIEBERT, C; MONN, S.; SOUZA, L. (Org.). **Experiências em planejamento e gestão urbana: planos diretores participativos e regularização fundiária**. Blumenau: Edifurb, 2010.

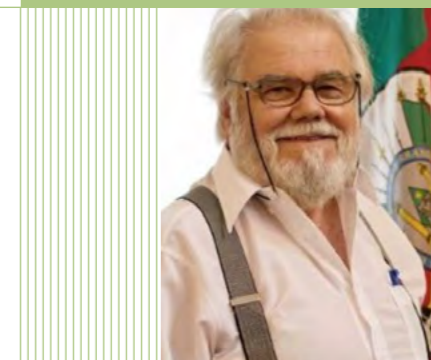
## A PEC 80/2019 ANULA QUALQUER EFEITO DECORRENTE DE DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE, VIOLANDO ASSIM DIREITOS HUMANOS FUNDAMENTAIS SOBRE COISA ALHEIA

A PEC 80/2019,<sup>1</sup> tramitando no Senado Federal, comprova três características, no mínimo, que presidem a elaboração das leis nos países integrantes do chamado sistema-mundo capitalista, como é o brasileiro, em permanente conflito com uma característica de inconformidade democrática levantada historicamente contra elas.

A primeira confirma a notória superioridade do poder que os interesses do capital e do mercado, refletidos em direitos patrimoniais, exercem sobre as leis que pretendam garantir direitos fundamentais sociais<sup>2</sup>; a segunda confirma a frequência com que o princípio ético-político que inspira leis do tipo Estatuto

1 Art. 1.º Os artigos 182 e 186 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação: “Art. 182. ....§ 2.º A propriedade urbana cumpre sua função social quando é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende ao menos uma das seguintes exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor: I - parcelamento ou edificação adequados; II - aproveitamento compatível com sua finalidade; III - preservação do meio ambiente ou do patrimônio histórico, artístico, cultural ou paisagístico. § 5.º O descumprimento da função social de que trata o § 2.º somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial. § 6.º A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade urbana.” .....”Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, ao menos um dos seguintes requisitos: .....§ 1.º O descumprimento da função social de que trata o caput somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial. § 2.º A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade rural.” ... Art. 2.º. Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

2 “Partindo da acumulação e da maximização da rentabilidade do capital como seu princípio constitutivo e organizador fundamental, a “economia-mundo” forja suas estruturas constitucionais, políticas e jurídicas, estabelece limites para os agentes e grupos que a integram e cria sus próprias regras de legitimação.” (FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999).



JACQUES TÁVORA ALFONSIN

Mestre em direito pela Unisinos, procurador aposentado do Estado do Rio Grande do Sul, assessor jurídico de movimentos populares, autor dos livros *O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia e Das legalidades injustas às (i)legalidades justas*.

da Cidade<sup>3</sup>, segundo o qual é proibido o retrocesso social alcançado juridicamente pelos ordenamentos jurídicos, é facilmente desconsiderado quando, por remota que se apresente a sua ameaça àqueles interesses, deve ser neutralizado em qualquer dos seus efeitos; a terceira confirma a desumanidade com que a “outra” e o “outro”, sujeito de direitos humanos fundamentais sociais, desmerecem qualquer respeito próprio de cidadania, por parte do poder que inspira projetos de lei como o dessa PEC; a quarta, o quanto é legítima a resistência ativa e popular contrária a essa espécie de dominação “legal”.

Examinando cada uma dessas características sob comparação dos fins buscados pela referida PEC com os do Estatuto da Cidade e da política urbana previstos na Constituição Federal, sob

investigação das diferenças existentes entre suas disposições, pode-se formar um juízo crítico sobre o quanto as inspirações das leis podem esconder de dominação social ilegítima. E como visam a barrar o poder emancipatório dos direitos humanos fundamentais sociais, no caso, do poder que eles possam alcançar de acesso democratizado à terra, dentro e fora das cidades. Não são poucas as denúncias qualificadas a respeito – aqui submetidas à crítica de nossas leitoras e nossos leitores –, demonstrativas da extensão de cada uma daquelas três primeiras características, presentes no mundo do nosso direito, causando, conservando e reproduzindo uma injustiça social pandêmica muito pior que a da Covid-19, sacrificando multidões pobres do País. Nem falta, à sustentação da quarta, propostas de meios para a justa indignação oposta

3 Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001. Art. 1.º. Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei. Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

às outras três, organizar-se em defesa militante desse contingente sofrido do povo brasileiro, cujos direitos sociais a PEC 80/2019, mesmo mal disfarçada, procura barrar qualquer chance de acesso à terra usada sem função social, como condição primária de libertação do estado em que ele sobrevive.

Essas características serão analisadas a seguir, embora muito resumidamente criticadas, na busca de se contribuir com os oportunos objetivos desta coletânea de estudos:

*Primeira característica.* O conflito entre direitos patrimoniais e sociais tem sido historicamente “resolvido” pela preferência dada aos primeiros, mesmo em detrimento do que as leis disponham como garantia dos últimos. O que é possível deduzir-se da comparação entre o interesse preferencial que motiva as garantias de ambos no Estatuto da Cidade e na PEC 80/2019?

Comparando-se as disposições projetadas pela PEC em causa com as do Estatuto da Cidade (notas 1 e 2 supracitadas), logo se percebe uma profunda diferença entre o interesse social do Estatuto e, mais do que o interesse antissocial, o amoral da PEC. Enquanto a Lei n.º 10.257/2001 procura empoderar a ordem pública e a propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, pressupostos claros de um acesso à terra o mais necessário para qualquer ser humano e condizente com a própria natureza dela, o interesse da PEC é expressamente contrário. Ela quer restringir, à beira de tornar praticamente impossível, a possibilidade de a mesma “ordem pública” fiscalizar e punir o direito de propriedade

sobre terra, seja urbana, seja rural, que contrarie a natureza deste bem indispensável à vida de todas as pessoas, já tornado tão escasso, exatamente pelo descumprimento da sua função social.

Essa “nova” função atribuída à terra pela PEC de social não tem nada. Ela ignora a principal garantia que a função social de tal bem dá aos direitos humanos fundamentais de quem ainda não possui acesso ao mesmo. Muito mais importantes do que os direitos reais sobre coisa alheia, são os humanos fundamentais dependentes do acesso à terra, especialmente quando esta esteja sendo desperdiçada, depredada, vazia, abandonada, cercada como pura reserva de valor, pelo mau uso que dela faça o seu proprietário. *Existe aí, à semelhança do interesse difuso, como garantia desses direitos, um verdadeiro “território não dominial”, na feliz expressão de Stefano Rodotà<sup>4</sup>, que vige por cima de qualquer pedaço de terra, o qual só se garante efetivamente na medida em que, quando encontrar algum titular como próprio, este arque com o custo da sua função, não por acaso, denominada social.* Ficar a administração pública refém, por isso, de uma “autorização prévia do Poder Legislativo” (valerá para estados e municípios também?), para o Executivo declarar como descumprida a função social de qualquer direito de propriedade urbana ou rural, acarretará:

a) uma atribuição absurda a um Poder do Estado encarregado de legislar, o de fiscalizar e administrar o que legisla. A hipótese seria discutível inclusive num regime democrático parlamentarista; b) uma subtração dos já combalidos poderes que o Executivo possui

para desapropriar terra, tão grande se mostra a capacidade da chicana que o cipoal do “devido processo legal” franqueia, para tanto; c) impedir, na prática, qualquer desapropriação de terra, só admitida agora, pela PEC, a valor de mercado, e reforçar o poder antissocial que o uso e o abuso do direito de propriedade pode criar, em notório prejuízo dos direitos humanos fundamentais cuja eficácia depende do acesso à terra.

A PEC em causa constitui-se, pois, num verdadeiro deboche à satisfação inerente às necessidades vitais das pessoas, dependentes do acesso à terra. Mais do que inconstitucional, é desumana, por dificultar sobremaneira o acesso daquela grande porção de gente pobre do Brasil com direito a tal possibilidade.

*Segunda característica.* O princípio ético-político-jurídico de proibição do retrocesso social, imposto aos Estados de direito, tem sido ignorado, exceções raras à parte, sempre que a função social imposta aos direitos patrimoniais possa ameaçá-los. Entra em questão aí a chamada segurança jurídica (não a segurança humana, mas a dos negócios, naturalmente...) e a liberdade de iniciativa (não a humana, mas a da circulação de mercadorias, naturalmente...). Comparados os arts. 39 do Estatuto da Cidade<sup>5</sup>, 2.º e 12 do Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504, de 1964)<sup>6</sup>, com os da PEC aqui em causa, podem os últimos serem julgados em

melhores condições de garantir concretamente os “objetivos fundamentais da República”, expressos no art. 3.º da Constituição Federal?<sup>7</sup>

Os dados estatísticos da concentração da terra urbana e rural, no Brasil, são de tal desproporção entre a minoria das pessoas com acesso garantido e titulado sobre ela e as que ainda não conseguiram isto – não precisam ser aqui lembrados, tanta polêmica e escândalo que encerram. Por sofrerem de uma disputa ideológica ferrenha, especialmente sobre suas causas, a comparação aqui proposta entre as disposições legais infratranscritas e a Constituição Federal pode oferecer uma luz para, quando menos, avaliar-se quais pretendem garantir melhor a proibição do retrocesso social, sobre os direitos do povo pobre do País, e quais têm melhores condições de garantir a conquista dos “objetivos fundamentais da República”, conforme prevê o referido art. 3.º da Constituição.

“[...] Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”; “Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, como dispõem os incisos III e IV dessa disposição constitucional, são metas emancipatórias que, antes de serem atrapalhadas por regras regulatórias, de mera disputa de competência entre Poderes Públicos,

4 RODOTÀ, Stefano. *El terrible derecho*. Estudios sobre la propiedad privada. Madrid: Tecnos, 1992.

5 Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2.º desta Lei.

6 Art. 2.º. É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei. Art. 12. À propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta Lei.

7 Art. 3.º. Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

necessitam é da mais ampla liberdade de ação para implementação de políticas públicas sempre urgentes, inadiáveis, como são as de libertação da pobreza e as de promoção do bem de todos e não só de alguns. Saúde, alimentação, moradia e segurança, por exemplo, são meios de vida, são necessidades humanas coladas no acesso direto ou indireto à terra, não sendo minimamente razoável, pois, piorar-se a situação já complicada de garantir, aqui no Brasil, os direitos que pretendem garantir a sua satisfação, como a PEC80/2019 projeta fazer.

*Terceira característica.* Sempre que a alteridade, típica das relações sociais, é vítima de preconceitos e de discriminações, de modo particular as classistas, leis que visam a favorecer o bem comum, visando a superar esse vício, encontram grande dificuldade de receber aplicação para gerar os seus efeitos, enfrentando a injustiça social que tem nele uma das suas causas. Nas comparações aqui desenvolvidas entre as disposições projetadas pela PEC 20/2019 e outras leis já em vigor, a dignidade humana, prevista como um dos “princípios fundamentais” da própria República<sup>8</sup>, vai ficar dotada de melhor efeito, se a PEC 80/2019 conseguir mudar a Constituição?

São conhecidos os debates sustentados por juristas fiéis ao positivismo sobre o incômodo que lhes causa reconhecer-se como válida, e até fundamental, a presença da dignidade humana no mundo do direito. Ela é uma pedra no sapato de quem nega efeito, igualmente, aos direitos

humanos fundamentais valerem e deverem ter sua eficácia reconhecida não só contra o Estado, mas também em relações jurídicas particulares. O certo, todavia, é que ela tem alcançado expressivo e crescente reconhecimento doutrinário e jurisprudencial, desde a solene referência que a Lei fundamental da Alemanha lhe fez, certamente como resultado do sofrimento do seu povo, provocado pela Segunda Guerra Mundial.<sup>9</sup> Expressa ou implicitamente, a dignidade humana está presente em sentenças que identificam e protegem o chamado “núcleo essencial”, próprio dos direitos humanos fundamentais sociais, como garante do “mínimo existencial” dos sujeitos titulares desses direitos.

Insistir, pois, na validade e na eficácia dos direitos humanos fundamentais, apenas com a sua legitimação passiva responsabilizando o Estado, é o mesmo que negar-lhes o crédito que eles titulam com base na dívida que a função social da propriedade contrai com eles, violando-os como legítimos direitos fundamentais sobre coisa alheia, do modo como descrito na análise supradesenvolvida, relativa à primeira característica hoje presente na elaboração das leis.

*Quarta característica.* No momento em que escrevo, final de maio de 2021, quase quinhentas/os mil brasileiras/os já morreram, vítimas da violência resultante de uma política governamental que, sem dúvida, tem a mesma insensibilidade social da PEC 80/2019. No intuito de fazer “passar a boiada”, como se ouviu numa

das reuniões ministeriais do atual desgoverno, ela é patrocinada, em primeiro lugar e não por acaso, pelo senador Flavio Bolsonaro, filho do atual presidente da República. Bem resume a nossa situação atual, por isso, o jurista José Geraldo de Sousa Junior, em artigo publicado no dia 30 de maio deste 2021, no site *Brasil Popular* cuja manchete diz tudo: “Tem gente morrendo de Covid, tem gente morrendo por bala, tem gente morrendo de solidão, tem gente morrendo de fome; mas morre-se mesmo é de desgoverno”.

Essa denúncia já é reflexo de uma forte mobilização popular que vem crescendo no País em defesa do Estado de direito, da democracia e da cidadania. No meio estritamente jurídico, muito ligado ao que se estuda aqui, vale lembrar duas ADPFs, contando já com dezenas de *amici curiae* de pessoas jurídicas de defesa desses direitos, ajuizadas contra a avassaladora violação que os mesmos estão sofrendo pela violência da política oficial promovida pelo governo federal. A primeira, de n.º 769, objetiva destravar a política pública de reforma agrária, paralisada desde o início do atual (des)governo. A segunda, de n.º 828, visa a alcançar, em todos os estados brasileiros, a suspensão de qualquer mandado judicial ou ordem administrativa que importe em despejo ou execução de ações possessórias, enquanto perdurar a pandemia de Covid-19.

São iniciativas do poder constituinte do povo que, como se sabe, não deixa de valer e agir, como se a promulgação de uma Constituição devesse ser suficiente para ele não se manifestar, participando, protestando contra políticas governamentais que não são estatais, atualmente

vitimando grande parte do povo brasileiro. Instalado que seja um governo de “não direito”, como o que está administrando o País atualmente, merecem todo o poio da sociedade os protestos massivos ora se manifestando no Brasil contra ele. Na precisa lição de José Joaquim Gomes Canotilho, encontra-se um resumido, mas muito oportuno e legítimo, estímulo para a mobilização popular em curso:

Atingir-se-á o ponto do “não direito” quando a contradição entre as leis e medidas jurídicas do Estado e os princípios de justiça (igualdade, liberdade, dignidade da pessoa humana) se revele de tal modo *insuportável* (critério de insuportabilidade) que outro critério não senão o de considerar tais leis e medidas como injustas, celeradas e arbitrárias e, por isso, legitimadoras da última razão ou do último recurso ao dispor das mulheres e homens empenhados na luta pelos direitos humanos, a justiça e o direito – o *direito de resistência*, individual e coletivo.<sup>10</sup>

Assim, as dezenas de pedidos de *impeachment*, atualmente pendentes de votação no Congresso Nacional, talvez possam alcançar até votação, se essa resistência aumentar também em adesão popular, mudando a chamada correlação de forças políticas existentes lá dentro. Já não é mais possível duvidar de que, então, confirme-se o velho ditado segundo o qual “mais um empurrão e a caixa entra no porão”, em voga, é bom lembrar, quando a queda de Dom Pedro II, por aqui, estava sendo arquitetada...

8 Art. 1.º. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

9 Art. 1.º. A dignidade da pessoa humana é intangível. Respeitá-la e protegê-la é obrigação de todo o poder público.

10 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Estado de direito*. Gradiva Publicações Ltda, 1999, p. 14. Grifos do autor.

## DEPOIMENTO: 20 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE - DA CRIAÇÃO DAS ESTRUTURAS NA PGM AOS DESAFIOS DA GESTÃO

Iniciei minha carreira na Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre nos anos 1990, época do primeiro Governo da Administração Popular, de investimentos em regularização fundiária, de implantação das políticas públicas municipais previstas na Constituição Federal, de aplicação dos instrumentos criados no Estatuto da Cidade. Assim, a experiência com o Estatuto da Cidade foi toda na Administração Pública Municipal e o olhar aqui descrito é a partir deste lugar de fala.

Foi um período de muito experimento, da necessidade de quebra da fragmentação do processo decisório da Administração Pública, da emergência de foco no resultado e não no processo, da exigência de dizer como fazer de modo constitucionalmente adequado, sendo insuficiente o argumento “isto pode ou não pode”, mas indicando o “como seria possível” implementar as políticas públicas, dentro do sistema jurídico.

Esses desafios exigiram uma mudança de postura da advocacia pública municipal. Procuradorias com assento em Conselhos Municipais, participação ativa em grupos de trabalho, compreensão de conceitos técnicos que preenchem e complementam conceitos jurídicos. A compreensão da complexidade das questões exigiu profissionais com formação mais ampla. Capacidade de diálogo, de compreensão da função da interdisciplinaridade e de liderança de processos de gestão foram exigências. Tivemos que formar procuradores para atuar nas matérias emergentes. Para tanto, sediamos Congressos desde a implantação do Estatuto da Cidade, criamos uma Escola Superior de Direito Municipal



VANÊSCA BUZELATO PRESTES

Doutora pela Università Del Salento/Itália, Mestre em Direito pela PUC-RS; professora em pós-graduações de direito urbanístico, ambiental e municipal; coautora dos livros *Temas de Direito Urbano-Ambiental* (Ed. Forum, 2006) e *Direito Urbanístico* (Verbo Jurídico, 2009); autora do livro *Corrupção urbanística; da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil* (ed. Forum, 2017) e de artigos em revistas especializadas; Procuradora do Município de Porto Alegre (RS).

(ESDM) – Fundação mantida pela Associação de Procuradores Municipais – que até hoje realiza cursos de formação interdisciplinar e mantém publicação regular para aprofundar os temas relacionados às políticas públicas municipais.

Nos temas urbano-ambientais, a possibilidade de concertação administrativa, substituindo comando/controle, a afirmação do conceito urbano-ambiental, o papel ativo no ajustamento de condutas propiciado pelos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) e nos processos e concertação por meio dos Termos de Compromisso (TC) reforçaram a exigência de compreensão técnica e foram o desafio e a tônica do período, caracterizado pela ordem urbanística ter tratamento de direito difuso, a partir do Estatuto da Cidade.

Enfim, o advento do Estatuto da Cidade integrou esse desafio, pois havia um ambiente político e

social propício à sua implementação e, mais que isto, sedento por resultados, a partir dos novos paradigmas trazidos pela legislação.

Os instrumentos inovadores previstos no Estatuto da Cidade e concretizadores de direitos exigiram da advocacia pública a imersão na complexidade dos problemas de modo interdisciplinar, criando alternativas que considerassem a universalidade dos pontos tratados. Participar de vistorias, conhecer as áreas objeto da intervenção, conversar com as pessoas envolvidas, compreender a motivação dos conceitos técnicos das demais áreas de conhecimento, trabalhar o princípio da proporcionalidade de forma tópica, foram tarefas que se apresentaram para a advocacia pública, a partir da Constituição e dos conceitos e instrumentos do Estatuto da Cidade.

Na PGM sempre integrei a área urbano-ambiental, composta pelas Procuradorias de

Patrimônio e Domínio Público, Urbanismo e Meio Ambiente e Regularização Fundiária, tendo sido por um bom tempo Procuradora-Geral Adjunta, portanto, gestora destes temas no âmbito da Procuradoria de Porto Alegre.

Para fins da reflexão aqui proposta, vou tratar de quatro pontos, sendo dois exitosos e dois frustrantes: a) regulamentação do § 4.º do art.182 da Constituição Federal, identificando os vazios urbanos da cidade; b) Operação Urbana Consorciada da Lomba do Pinheiro; c) regularização fundiária e d) utilização da transferência de potencial construtivo para indenização de áreas afetadas pela duplicação da 3.ª perimetral, importante via estruturadora da cidade.

Começamos pelos frustrantes.

Antes do Estatuto da Cidade, com base na competência constitucional suplementar (art. 30 II CF), combinada com o art. 182, § 4.º da Constituição, aprovamos lei municipal identificando vazios urbanos que não cumpriam com a função social da propriedade. A iniciativa e a lei estavam de acordo com os novos ventos e representavam a forma de expressar o cumprimento da função social da propriedade, a partir de seu princípio ativo, qual seja, exigir o cumprimento da função, sob pena de sanção. Todavia os particulares que tiveram suas áreas definidas como passível de utilização e parcelamento compulsórios ajuizaram ação pleiteando a inconstitucionalidade da lei municipal, por meio do controle difuso desta. Essas ações foram paulatinamente sendo julgadas procedentes, sob o argumento de inexistente norma federal que regrida o cumprimento da função social, que veio a ser o Estatuto da Cidade.

Assim, a iniciativa municipal foi fulminada pelas ações judiciais e, mesmo após o advento do Estatuto da Cidade, não houve mais confiança política e jurídica em retomar a definição das áreas da cidade que não cumprissem com sua função social e que deveriam ser indicadas para parcelamento e edificação compulsórios. Até hoje não temos tal definição no Município de Porto Alegre.

O segundo exemplo frustrante foi a Operação Consorciada Lomba do Pinheiro. Foram quase dois anos de conhecimento do território, definição de estratégias, criação da figura do urbanizador social, elaboração da minuta e aprovação de lei municipal na Lomba do Pinheiro. Com a mudança da gestão, a lei “caiu no esquecimento”. Minha lição foi a de que, sem uma profunda avaliação da viabilidade econômica dos benefícios previstos na lei respectiva, de uma gestão ativa impulsionadora das possibilidades que se apresentam e sem forças ativas que tenham interesse na Operação Urbana, torna-se difícil sua implementação. Dito de outro modo, para uma Operação Urbana, o sistema jurídico é absolutamente insuficiente.

O terceiro exemplo está dentre aqueles que se utilizaram do instrumento da transferência do potencial construtivo para indenização dos proprietários de imóveis afetados pela ampliação de uma via estruturadora da cidade. Foram 12km na cidade formal, cujo valor das desapropriações era altíssimo e a responsabilidade pelo pagamento das indenizações era do município, tendo sido a obra financiada pelo Banco Mundial. O instrumento utilizado para indenização dos proprietários das áreas afetadas foi a transferência de potencial construtivo, incluindo um bônus definido na lei municipal regente, na forma prevista no Estatuto da Cidade.

Durante a gestação desse projeto, a PGM esteve em contato com a Corregedoria de Justiça para orientação dos tabeliães e registradores, pois as escrituras públicas de transferência do direito de construir foram o instrumento hábil para transferência da propriedade ao município e também precisávamos demonstrar ao Banco Mundial a viabilidade deste negócio jurídico como contrapartida do município ao financiamento. Além disso, o convencimento dos proprietários quanto à viabilidade jurídica e de mercado desse instrumento passou pela confiança na sua legalidade. Foi um importante momento de afirmação da separação do direito de propriedade do direito de construir, a partir da noção de solo criado, na forma que o Estatuto da Cidade estabeleceu. Porto Alegre ganhou a obra viária estruturadora e os índices construtivos se consolidaram como forma de indenização, sendo até hoje importante instrumento utilizado na cidade.

O quarto exemplo, bastante enraizado na legislação e tradição de Porto Alegre, é a regularização fundiária a partir das diversas dimensões: urbanística, social, jurídica e registrária.

A Administração Popular, a partir das definições do Orçamento Participativo, teve na regularização fundiária uma de suas prioridades. Isso significou realização de infraestrutura e de melhorias, bem como a identificação dos ocupantes para possibilidade de titulação. No âmbito da PGM, fomos incumbidos de adotar as medidas para evitar pagamento de desapropriação indireta das áreas privadas nas quais o município implantou a infraestrutura e, posteriormente, indicar como fazer a titulação dos ocupantes.

Para atuar na regularização, uma lei municipal ampliou as atribuições dos procuradores municipais para defesa de terceiros em juízo. Desse modo, os procuradores ajuizavam usucapião em favor dos ocupantes das áreas integrantes do Projeto de Regularização Fundiária do Município. Esse aumento de atribuições se deu no final dos anos 1990 e objetivou dar segurança à continuidade dos processos de usucapião, pois as áreas jurídica e fazendária da Administração Pública contavam com servidores estáveis, que permaneciam ao longo dos governos e as funções a estes atribuídas, por conseguinte, tinham continuidade administrativa.

Com o advento do Estatuto da Cidade houve o incremento dessa equipe. Houve ajuizamento de usucapião coletivo, muitos loteamentos privados foram regularizados por meio do Provimento More Legal da Corregedoria Geral de Justiça do RS. Aliás, a origem desse Provimento foi um movimento do então Prefeito Tarso Genro junto ao então Corregedor de Justiça, Dr. Decio Erpen, no sentido de facilitar os processos jurídicos e registrários de regularização fundiária, pois a usucapião individual e plúrima que ajuizávamos era insuficiente para ganharmos a escala necessária.

Essa procuradoria especializada, atualmente denominada Procuradoria de Regularização Fundiária – PARF –, está consolidada na estrutura da PGM, ganhou o Prêmio Innovare em 2016 pela atuação permanente na regularização fundiária e é responsável pela regularização dos loteamentos em Porto Alegre, tanto sob a égide da Lei n.º 11.977/09, quanto pela Lei atual n.º 13.465/7. Hoje examina e prepara os documentos para a outorga das legitimações fundiária e de posse, decorrentes da lei vigente.



*PERSPECTIVAS - PRÓXIMOS ANOS*

Nos anos 1990 e 2000 nossa função foi compreender os instrumentos e dar consecução prática ao seu conteúdo. O esforço era dirigido à mudança de cultura da Administração Pública, cuja ênfase era o tratamento segmentado das políticas públicas, além do empenho na implementação dos novos paradigmas afirmados pelo Estatuto da Cidade. No momento atual, tenho para mim que o esforço deve se dirigir à manutenção e ao aprimoramento dos avanços ocorridos. Isso porque há espaços conquistados e afirmados, inclusive na jurisprudência, não cabendo permitir recuar.

Destaco o conceito urbano-ambiental, a ordem urbanística como direito difuso e a regularização fundiária como política pública permanente como temas afirmados e nos quais pode incidir a proibição de retrocesso, na medida em que integram o núcleo duro do direito protegido em matéria de direito à cidade.

Nesse particular, é importante ter presente que integrar esse núcleo duro significa reconhecer a constitucionalização do direito urbanístico, da mesma forma que ocorreu com outros ramos do direito, o que resulta no tratamento deste a partir da Constituição, observando a função social da propriedade, o Capítulo da Política Urbana inserido na Ordem Econômica, bem como o feixe de direitos constitucionalmente protegidos que integram o direito à cidade, mais amplo que o direito urbanístico.

Além disso, cabe fazer uma reflexão sobre o caminho percorrido, visando a identificar os percalços e erros estratégicos praticados. Nesse sentido, tenho três pontos que hoje me parecem muito claros.

O primeiro deles é que muitos de nós tínhamos a expectativa de que o Estatuto da Cidade representasse a Reforma Urbana nas cidades e, de certo modo, a mobilização política foi substituída pela expectativa jurídica. Isso porque a aprovação e a entrada em vigor do Estatuto da Cidade trouxeram uma série de expectativas tanto para os movimentos sociais quanto para os que atuavam nas administrações municipais. Era como se a ideia de que o instrumento previsto na norma por si só garantisse o direito que se almejava ver protegido.

Passado um tempo, junto com as expectativas vieram as frustrações. Isso porque – e disto me dou conta hoje – nenhum instrumento por si só é bom ou ruim. É um instrumento jurídico com regras específicas. A sua utilização depende das condições jurídicas estabelecidas para que ele opere e, sobretudo, da gestão. E, em determinados momentos, o espaço da lei cedeu espaço para aprovações formais para cumprir ritual, acreditando-se que estava garantido o direito pelo instrumento geral.

É possível que essa tenha sido a ilusão que gerou a expectativa frustrada da Operação Urbana da Lomba do Pinheiro. Debates o projeto de lei por muito tempo, o aprovamos, porém na implementação faltaram gestão e mobilização dos setores que seriam atingidos por sua implementação. A lei viabiliza a aplicação da ideia do urbanizador social, das estratégias de mudança da região, porém sem gestão e mobilização social, que são do âmbito político, não se realizou.

É fato que andamos muito com a incorporação dos instrumentos de regularização fundiária, da previsão de AEIS (Área Especial de Interesse Social) no Plano Diretor e que a permanência

consagrada na atuação em regularização fundiária, como política de Estado e não de Governo, muito se ampara nesta incorporação e na efetividade dos instrumentos naquela época. Aqui, o segundo aprendizado. A consolidação normativa das conquistas da política são importantes e representam um marco procedimental que os sucessores terão que enfrentar. A lei estabelece uma barreira, uma proteção à mudança ocasional, pois qualifica o procedimento e exige aprovação legislativa para alteração. Nos temas em que há adesão social, a lei é importante instrumento para continuidade dos programas, independentemente das alterações de governo.

De outro lado, e este é o terceiro ponto, também é fato que o plano regulador do Plano Diretor de Porto Alegre em muitos momentos não dialoga com as diretrizes gerais deste, sendo exemplos o conceito Rururbano na área rural, a elasticidade para adoção do conceito dos projetos especiais, a parca definição das áreas de interesse cultural, abrindo possibilidade de edificação e uso do solo diversamente do que estava pensado nas Macrozonas previstas pelo Plano Diretor. É como se tivéssemos uma parte geral que representou o discurso e uma parte especial que define o regime urbanístico. Em prol da introdução de conceitos do Estatuto da Cidade e do avanço da regularização fundiária, que hoje integra a cidade formal e o processo de planejamento, não tratamos com o mesmo cuidado o regime geral da cidade, por meio do plano regulador.

Nesse particular, tenho para mim que precisamos avançar na regulação do conteúdo e da definição das Operações Urbanas e, em Porto Alegre, dos projetos especiais. Faz-se necessário diminuir a

discricionariedade administrativa, diferenciar as medidas mitigadoras das compensatórias e das contrapartidas e trabalhar com conceitos contemporâneos de cidade sustentável de forma mais contundente.

No âmbito da regulação, assim como houve com a regularização fundiária por meio da Lei Federal n.º 11.977/09 e posteriormente a Lei Federal n.º 13.465/17, penso que precisamos avançar na regulação dos instrumentos de concertação administrativa e do conteúdo mínimo dos planos diretores, estabelecendo regras procedimentais e de transição, a fim de evitar práticas contumazes e conhecidas que evitam colocar em vigor a norma nova, tal qual o conhecido direito de protocolo. Isso pode e deve ser feito, a meu ver, por meio de uma lei federal – norma geral de direito urbanístico – que regule esses temas na Federação.

Ao logo destes 20 anos de Estatuto da Cidade, a experiência, o acúmulo de práticas e as decisões judiciais que emergiram no período dão conta da importância desta lei para o Brasil, bem como das necessidades surgidas a partir dela. E a concretização do conceito de cidades sustentáveis, a partir do conteúdo do Estatuto da Cidade, segue sendo tarefa em permanente construção! Eis o nosso desafio para os próximos 20 anos!

## 20 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE - UM DEPOIMENTO AUTOBIOGRÁFICO

Escrever sobre os 20 anos do Estatuto da Cidade é uma tarefa prazerosa que, no meu caso pessoal, poderia ser desenvolvida de duas maneiras. A primeira seria tomar distância e escrever *objetivamente* sobre esse processo, analisando os pontos em que tivemos avanços e as questões que permanecem mal resolvidas ou encaminhadas na política urbana brasileira, duas décadas depois de aprovada a lei. A segunda possibilidade seria a de, *subjetivamente*, dar um depoimento sobre como minha vida se entrelaçou a essa lei, marco tão importante, fazendo parte da minha trajetória e forjando um pouco de quem eu sou hoje. Como terei muitas oportunidades para escrever objetivamente sobre a lei, vou aproveitar o convite de Edésio Fernandes para tomar o segundo caminho, apresentando aqui um testemunho pessoal que se inicia ainda no século passado.

Ainda menina, na época da ditadura militar, via meu pai, o advogado Jacques Távora Alfonsin, envolvido com a defesa de muitas comunidades ameaçadas de despejo nas décadas de 1970 e 1980. Quando eu tinha apenas 12 anos, ele me convidou para acompanhá-lo até uma ocupação na periferia da cidade de Canoas, para ajudá-lo com as procurações das famílias ocupantes. Eu era muito menina e mais observei do que ajudei, mas vejo hoje que ele fez o convite pensando muito mais em me sensibilizar e conscientizar para a pauta do direito humano à moradia adequada do que em qualquer outra coisa. Funcionou: saí de lá tocada com a pobreza das famílias ocupantes do vazio



BETÂNIA DE MORAES ALFONSIN

Jurista e urbanista. Diretora Geral do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. Professora e pesquisadora da faculdade de Direito da FMP (Fundação Escola Superior do Ministério Público) do RS.

urbano e com a perversidade que seria promover um despejo naquelas condições.

Com apenas 16 anos prestei o vestibular, passei e cursei a faculdade de Direito da UFRGS entre os anos de 1985 e 1990, período que compreendeu a Assembleia Nacional Constituinte. Foi nesse período que comecei a minha militância nas questões urbanas, juntamente com a colega Letícia Osório, através do trabalho desenvolvido pelo Serviço de Assessoria Jurídica - SAJU - da UFRGS. Foi ainda no período da faculdade que conheci também o jurista Nelson Saule Júnior, de São Paulo, em um curso sobre ações possessórias que ele ministrou em um Encontro Nacional de Estudantes de Direito. Foi admiração à primeira vista.

O País vivia a expectativa da redemocratização e lembro-me vivamente de ter assinado, ainda como estudante de Direito e com grande excitação, a emenda popular da reforma urbana. A iniciativa popular conduzida pelo Fórum Nacional de reforma urbana recebeu centenas de milhares de assinaturas em todo o País, provando

a força deste movimento. Embora a emenda tenha sido diminuída em sua força simbólica, o fato é que foi aprovada e dela resultou o capítulo da Política Urbana da Constituição Federal, como seus dois artigos.

Já formada, fui assessora jurídica da comissão de Política Urbana da Câmara de Vereadores de Porto Alegre no processo de elaboração da Lei Orgânica do município, interagindo com vários outros quadros locais do movimento de reforma urbana. O fato é que muitas das ideias-força daquela emenda popular ao processo constituinte nacional desembarcaram em Porto Alegre, e, junto com esses/as outros/as colegas, tratamos de investir na formulação de um capítulo robusto sobre a política urbana em Porto Alegre. Esse capítulo se tornou importantíssimo nos anos seguintes para o desenvolvimento de experiências como o orçamento participativo e a adoção do solo criado no município, mas, além disso, se tornou uma referência para outras cidades em busca de um desenvolvimento urbano mais justo.

Ainda bastante jovem, após essa experiência na assessoria parlamentar, fui indicada para trabalhar como assessora jurídica de um Programa de Regularização Fundiária que o município recém começava a implantar, ainda no início da década de 1990, quando Olívio Dutra se tornou prefeito de Porto Alegre. Nesse momento eu já me via profissionalmente enfrontada com as pautas do movimento de reforma urbana e, além de participar ativamente da fantástica experiência do Programa de Regularização Fundiária de Porto Alegre, acompanhava também o debate nacional sobre a regulamentação da lei nacional de Desenvolvimento Urbano. Nessa época eu assisti a uma palestra da Raquel Rolnik em Porto Alegre e me lembro de ter ficado vivamente impressionada com a genialidade dessa urbanista que até hoje admiro tanto.

Aquela experiência profissional no Executivo de Porto Alegre me ensinou muitíssimo, tendo sido um privilégio muito grande ter sido parte da equipe que promoveu a regularização fundiária da Vila Planetário, até hoje uma referência importante de uma intervenção com fins de regularização fundiária que combinou titulação, urbanização e forte participação popular.

Dali eu saí para a sociedade civil, indo trabalhar em uma organização não governamental profundamente comprometida com as pautas da reforma urbana, a Federação de Órgãos para Assistência Social – FASE. Juntamente com outras entidades como Centro de Assessoria e Estudos Urbanos – CIDADE e Centro de Assessoria Multiprofissional – CAMP, fundamos um Fórum Municipal de Reforma Urbana e passamos a acompanhar a implementação da Lei Orgânica do município, participando do debate nacional que buscava pressionar o Congresso Nacional a aprovar o Estatuto da Cidade.

Na FASE, em uma equipe de urbano liderada por Orlando Alves dos Santos Junior – hoje professor do IPPUR – coordenei uma importante pesquisa nacional sobre regularização fundiária no Brasil, publicada em 1997, cobrindo as experiências realizadas na década de 1990 pelas cidades de Porto Alegre, Recife, Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro e Diadema. A jurista pernambucana e minha colega de IBDU, Fernanda Carolina Costa, participou daquela investigação. Na época quase nada havia sido produzido no País a respeito do tema e a pesquisa acabou tendo uma importância maior do que eu, como jovem pesquisadora, poderia imaginar. Especialmente o conceito de regularização fundiária, que sugeri ali, passou a ser citado em diferentes trabalhos e até hoje o encontro em dissertações de Mestrado, teses de Doutorado e artigos científicos como um conceito de referência, um divisor de águas na compreensão dos objetivos de uma intervenção visando à regularização fundiária no País.

A partir dessa primeira e fértil experiência com pesquisa, fui para a academia fazer Mestrado com bolsa do CNPQ naqueles tempos em que era possível fazer um Mestrado com dedicação exclusiva e apoio governamental. Foi nessa época que conheci Edésio Fernandes, um jovem jurista mineiro que entrou em contato comigo para me convidar a fazer parte do International Research Group on Law and Urban Space – IRGLUS. Admiração recíproca imediata, o organizador desta publicação se tornou um parceiro inseparável e fomos ele e eu as pessoas responsáveis pela organização do I Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, na cidade de Belo Horizonte, Minas Gerais, ainda no ano 2000, um ano antes da promulgação do Estatuto da Cidade. O Congresso teve como pauta a avaliação do projeto de lei que estava para ser votado no Congresso Nacional e foi

ali que começamos a reunir um grupo de juristas que viria a ser um embrião do que é hoje o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico.

Em 2001, quando o Estatuto da Cidade foi promulgado, eu já era professora em uma faculdade de Direito e já estava totalmente envolvida com os temas do Direito Urbanístico. Foi nessa condição que participei da organização do II Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, que ocorreu em Porto Alegre, com mais de 700 participantes, em um tempo em que não existia sequer Facebook. Naquele congresso já nos identificávamos como um grupo de juristas e urbanistas comprometidos com a disseminação da pauta do Direito Urbanístico no País e, inclusive, protagonizamos uma primeira e frustrada fundação do IBDU naquele ano, já que problemas formais impediram o registro da instituição.

A partir da promulgação do Estatuto da Cidade e daquele Congresso em Porto Alegre, Edésio Fernandes e eu fortalecemos a amizade e a parceria intelectual. Nessa trajetória escrevemos mais de 15 artigos juntos, coordenamos eventos e organizamos oito publicações de referência na área do Direito Urbanístico, contribuindo ativamente para a construção de uma Doutrina de Direito Urbanístico no País. A parceria com o organizador desta publicação me enche de orgulho e alegria, me deixando confiante de que, juntos, demos uma grande contribuição para o desenvolvimento dessa disciplina no Brasil.

Já como professora e pesquisadora, desde 2006, na Fundação Escola Superior do Ministério Público, me sinto muito feliz por coordenar um Grupo de Pesquisa em Direito Urbanístico e Direito à Cidade que já conta com 12 anos e uma produção científica que reputo como da maior importância.

Além da produção de conhecimento, me alegra muito perceber que ali estamos formando novos quadros para o Direito Urbanístico Brasileiro, o que é fundamental para a renovação da doutrina nacional na área. Ter sido professora de Direito Urbanístico de mais de 1.500 jovens bacharéis e bacharelas me faz pensar que estou em uma sementeira, ajudando a fazer com que a pauta trazida pelo Estatuto da Cidade avance nas cidades brasileiras e nas trincheiras do Poder Judiciário.

O Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico que ajudei a construir é, claro, uma parte importantíssima da minha biografia comum à do Estatuto da Cidade. Nesses 16 anos de existência do IBDU e dez Congressos realizados, nunca deixei de comparecer e contribuir com os debates, sempre procurando olhar de maneira crítica para a implementação do Estatuto da Cidade, bem como incentivar o aprofundamento do nosso compromisso coletivo com a garantia do direito à cidade. Desde o *impeachment* da Presidenta Dilma me envolvi ainda mais com a gestão do Instituto e, para orgulho meu, estou na Diretoria Geral do IBDU desde 2018, com a tarefa de liderar, juntamente com um maravilhoso grupo de associados, a resistência ao desmonte da Política Urbana brasileira.

Como se vê, minha trajetória de vida está profundamente entrelaçada ao Estatuto da Cidade, lei que ajudei a construir, implementar e à qual, juntamente com outros colegas, me dedico hoje a defender. Espero, sinceramente, que nesse balanço dos 20 anos da lei federal de Desenvolvimento Urbano, consigamos, coletivamente, honrar a força impressionante desse legado, bem como seguir imaginando por onde os caminhos do direito à cidade podem avançar.

# Agências Internacionais



AGÊNCIAS INTERNACIONAIS | 440

Anacláudia Marinheiro Centeno Rossbach

Claudio Acioly Jr.

## FAVELAS & NOVA AGENDA URBANA

Quando recebi o convite para participar desta publicação, logo pensei em dois aspectos primordiais do Estatuto da Cidade que remetem à minha trajetória profissional: em primeiro lugar, o papel desta legislação como fundamento legal para expandir serviços básicos e habitação a áreas precárias e vulneráveis da cidade; e, em segundo lugar, a impressionante repercussão internacional de uma das leis urbanas mais progressistas do mundo ao estabelecer instrumentos para a prevalência do interesse público em questões fundiárias e no planejamento urbano, aspirando garantir o direito à cidade para todas e todos e inspirando pilares estratégicos da Nova Agenda Urbana, que, por sua vez, reconhece a função social da terra, da propriedade e da cidade.

Acho que as vertentes mais exploradas do Estatuto da Cidade no Brasil são as relacionadas aos instrumentos de planejamento e financiamento urbano, sinto que há sempre um apetite muito grande em explorar o potencial de geração de receitas para as cidades advindo de instrumentos como a outorga onerosa, as operações urbanas e o IPTU progressivo, por exemplo; igualmente muito se discute sobre o controle do preço da terra *vis-à-vis* as ameaças das dinâmicas de financeirização imobiliária.

Entretanto, na minha opinião, o impacto mais importante do Estatuto da Cidade para o Brasil é a própria mudança cultural na percepção da informalidade urbana – e a utilização de seus instrumentos como lastro



ANACLÁUDIA MARINHEIRO CENTENO ROSSBACH

Gerente Regional para América Latina e Caribe, Cities Alliance

legal e de planejamento para processos de urbanização e regularização dos assentamentos precários, minimizando assim os despejos que “poderiam ter ocorrido no País” na ausência desta lei nacional. Entendo que as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS tiveram um papel fundamental nesse sentido, e chamam muito a atenção três fatos em particular: (i) o conceito de ZEIS ocupar um espaço mínimo no texto legal; (ii) ter sido o instrumento mais implementado e mais conhecido do Estatuto da Cidade; e (iii), finalmente, ocupar um espaço pouco relevante no universo de textos e pesquisas acadêmicas.

Em um evento recente com acadêmicos e profissionais da Índia, participei de um debate organizado pela CEPT University da Índia<sup>1</sup> sobre o impacto das “inclusionary zones” em cidades deste país, instrumento de planejamento urbano claramente inspirado em modelos do

norte global de países como a Grã-Bretanha e os Estados Unidos. Uma das conclusões que eu e vários participantes do evento tiramos foi sobre a ineficácia desse modelo em promover de fato integração urbana e inclusão social da população de mais baixa renda, isto porque, embora em algumas cidades o instrumento tenha sido efetivo no sentido de ampliar a oferta de habitação social em áreas periféricas da cidade, não beneficia ou não tem impacto direto na qualidade de vida dos milhões de residentes de assentamentos informais na Índia, e estamos falando de aproximadamente metade da população urbana (45%) que, por sua vez, representa 35% de um país de mais de 1 bilhão de habitantes<sup>2</sup>.

Nessa mesma linha, em uma série de diálogos sobre respostas à Covid-19 em assentamentos precários com intercâmbios entre América Latina e África do Sul, ficou muito clara a importância

<sup>1</sup> Disponível em: <https://twitter.com/CeptResearch/status/1387043470930419725?s=20>

<sup>2</sup> Fonte: Banco Mundial. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.SLUM.UR.ZS?locations=IN>

de ter uma base legal que flexibilize as normas urbanas para promover a expansão de serviços e infraestrutura urbana em áreas informais da cidade, com parâmetros muito mais flexíveis e adequados à realidade destes territórios, e acima de tudo viabilizar o investimento público e privado em terras onde a propriedade é de terceiros, privada ou pública, indefinida, ou mesmo de proteção ambiental (CASTRO & ROSSBACH, 2021).

Após 20 anos de Estatuto da Cidade no Brasil, tenho a impressão de que o tratamento adequado dos assentamentos precários já está de certa forma institucionalizado nos municípios, que, mesmo em situações de falta de recursos para investimentos integrados e de grande porte, em sua grande maioria, ao menos têm uma estratégia de ação nestes territórios, mesmo que limitada a ações sociais, de regularização fundiária ou de conectividade urbana. Esse impacto específico do Estatuto da Cidade e o papel que o instrumento das zonas de interesse social desempenha no Brasil me parecem passar despercebidos e à margem das lentes acadêmicas e das organizações internacionais.

A possibilidade de enquadrar um assentamento precário como zona especial de interesse social, seja por meio do Plano Diretor ou legislação específica, abre inúmeras portas para o desenvolvimento destes territórios urbanos vulneráveis, mesmo que a regularização fundiária não ocorra *a priori* como esperado ou desejado. Creio que há duas perspectivas a serem exploradas aqui: primeiro, a possibilidade de

aplicar uma lupa sobre esses espaços que passam a adquirir um caráter de excepcionalidade, e desenvolver projetos concretos de melhoria urbana e habitacional considerando as características específicas destes locais e a visão de seus habitantes por meio de conselhos participativos; e, em segundo lugar, a inserção destes assentamentos no mapa e nos processos centrais de planejamento da cidade. Esses dois aspectos em complemento têm consequências práticas e políticas fundamentais, à medida que não só viabilizam a real melhora das condições de habitabilidade dos moradores de assentamentos precários e informais, como também o reconhecimento político destes territórios e, em primeira linha, de seus cidadãos.

Do ponto de vista prático, em um artigo comemorativo dos 15 anos do Estatuto da Cidade escrito em parceria com a ex-ministra de Cidades do Brasil Inês Magalhães, descrevemos como o componente de urbanização de favelas do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC foi viabilizado a partir da base legal do Estatuto da Cidade. Aqui estamos falando de um processo igualmente pouco observado pelos estudiosos brasileiros e as organizações internacionais, um dos programas mais importantes de urbanização de favelas do mundo (acho que se pode dizer que é o maior da atualidade), cujo impacto, por esta mesma razão, ainda é (e talvez sempre será) muito pouco conhecido ou sequer explorado<sup>3</sup>.

Neste pequeno artigo comentamos como o programa que atingiu aproximadamente dois milhões de famílias, em mais de mil projetos

entre 2007 - 2016, com investimentos da ordem de 36 bilhões de reais foi autorizado pelo Tesouro Nacional a partir de pareceres jurídicos lastreados na função social da propriedade, estabelecidos constitucionalmente e pelo Estatuto da Cidade, ou seja: sim, é “legalmente” possível no Brasil investir recursos do orçamento público em áreas onde falta clareza sobre a propriedade, áreas de propriedade pública e privada cuja função social não está sendo desempenhada e, inclusive, como é o caso da área de mananciais em São Paulo, em áreas de proteção ambiental (no Estado de São Paulo mudanças legais neste sentido viabilizaram a expansão de obras de infraestrutura em áreas protegidas).

*[...] Explicitamente a instrução normativa n.º 01 da Secretaria do Tesouro Nacional, que disciplina a celebração de convênios para projetos financiados com recursos do Orçamento Geral da União, em alteração de 2007, admite o interesse público ou social como hipótese alternativa à comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade em “imóvel ocupado que, independentemente da sua dominialidade, esteja inserido em zona especial de interesse social (ZEIS), instituída na forma prevista na Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)”. Ou seja, se considerarmos o fato de o Estatuto da Cidade constituir base jurídica para a viabilização de investimentos do Orçamento Geral da União em infraestrutura para os setores urbanos mais precários e vulneráveis, do ponto de vista físico e social, existe aí um aspecto implícito de implementação da lei não muito abordado até o presente momento. (ROSSBACH & MAGALHÃES, 2016, p. 95)*

### A repercussão internacional

Em 2010, na oportunidade do Fórum Urbano Mundial do Rio de Janeiro, participei com Celso Carvalho e Daniel Montandon da organização de uma publicação comemorativa dos 10 anos do Estatuto da Cidade, a pedido do então Diretor do Cities Alliance, Billy Cobbett. A solicitação estava relacionada à ideia de promover a legislação em âmbito internacional, e nossa ambição inicial era a de traduzir para vários idiomas – inglês, francês, espanhol e inclusive árabe. A ideia era simples: apresentar de maneira comentada a lei do Estatuto para que a audiência internacional pudesse de fato compreender a origem e o objetivo de cada instrumento e dos princípios básicos da lei, e trazer depoimentos de personalidades que estiveram diretamente envolvidas no processo de proposição e aprovação do Estatuto no Congresso Nacional. Embora a lei comentada tenha perdido um pouco a validade por conta de mudanças posteriores, os depoimentos de Ermínia Maricato, Edésio Fernandes, Evaniza Rodrigues, Benedito Barbosa, José Roberto Bassul, Mario Realli e Sérgio Alli continuam muito relevantes para que o público internacional possa ampliar a compreensão sobre o contexto político e as batalhas que foram travadas, as perdas, mas, sobretudo, as vitoriosas.

Participar desse projeto, que incluiu um debate caloroso e muito demandado durante o V Fórum Urbano Mundial no Rio de Janeiro, ampliou minha compreensão sobre o caráter progressista e inovador do Estatuto da Cidade comparativamente a outros países, principalmente do sul global, que enfrentam desafios similares de pobreza, desigualdades

<sup>3</sup> Disponível em: <https://www.citiesalliance.org/resources/publications/cities-alliance-knowledge/estatuto-da-cidade-velha-e-nova-agenda-urbana>

e segregação urbana. A partir desse momento passei a ser uma defensora ferrenha dessa legislação, com todas as suas imperfeições e críticas, porque entendi que não só esta lei oferece as bases de inclusão social e urbana de grande parte da população brasileira, como também tem evitado que muitas famílias sofram despejos forçados, violentos e em grande escala como ainda infelizmente ocorre em outras regiões do mundo, por exemplo, em inúmeros países da África. Isso, apesar de ter consciência sobre a imensa e dramática quantidade de despejos que ainda testemunhamos no Brasil. Mesmo assim, a pergunta que fica é: se não fosse pelo Estatuto da Cidade, quantos milhares, milhões de pessoas não teriam sofrido e passado por processos de despejo ou reassentamentos forçados nos últimos 20 anos?

Durante o processo preparatório à Conferência Habitat III, que ocorreu em Quito, Equador, no ano de 2016, foram estabelecidas unidades de política temáticas que agruparam especialistas do mundo inteiro. Eu mesma participei de uma que tratava das Políticas Urbanas Nacionais (Policy Unit III - National Urban Policies); entretanto a mais polêmica e calorosa foi a unidade de política que tratou do tema do Direito à Cidade (Policy Unit I - Right to the City), da qual participou Nelson Saule em representação à Plataforma Global do Direito à Cidade, além de várias e vários ativistas da América Latina e do mundo. Esse grupo foi liderado pela ONG Action Aid e pelo Banco de Desenvolvimento Latino Americano - CAF. Tendo acompanhado várias conferências

e vários debates que integraram esse processo rumo à Conferência Habitat III, sou testemunha de que o Direito à Cidade foi a área temática mais debatida e mais polêmica de todo este processo<sup>4</sup>.

Embora ao final desse processo o Direito à Cidade não tenha sido de fato incorporado à redação da Nova Agenda Urbana<sup>5</sup> como conceito de maneira mais integral, seus elementos principais, sim, estão aí: temas como função social do solo, da propriedade, e da cidade; e governança participativa, além de outros, mas como lastro principal da NAU está o princípio de um planejamento urbano mais social, centrado nas pessoas e não exclusivamente na função econômica da cidade, ou mesmo estética, pragmática. Está calcado em uma visão de cidade mais inclusiva, e equitativa, trazendo à tona a necessidade de ter estratégias para tratar da informalidade urbana e das áreas mais precárias da cidade, assim como uma perspectiva mais diversa incorporando, por exemplo, a dimensão de gênero.

Nesse mesmo período chamou minha atenção um processo paralelo de incorporação do direito à cidade em marcos legais urbanos, com a aprovação de duas leis paradigmáticas para a América Latina, justamente aproveitando o espaço político e internacional proporcionado pela Conferência Hábitat III. Foram dois países: o Equador, por meio da *Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo* – LOOTUS, e o México, por meio da *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento*

*Territorial y Desarrollo Urbano*. Essa dinâmica nos levou à ideia de organizar outra publicação na qual mapeamos o princípio da função social e do direito à cidade nos marcos legais urbanos nacionais da América Latina e do Caribe<sup>6</sup>, um trabalho de bastante relevância, já que alguns países hoje estão reexaminando os marcos legais que possam viabilizar a extensão de serviços básicos e a melhora das condições de moradia como medida de proteção básica aos impactos da pandemia gerada pela Covid-19 (CITIES ALLIANCE, 2021).

### Os marcos legais hoje na América Latina e no mundo – uma tendência para incorporar a essência do Direito à Cidade, para fazer prevalecer a função social e o interesse público?

Deixo esta pergunta ao final desta reflexão, chamando a atenção para países africanos, como a África do Sul, Quênia e Zâmbia<sup>7</sup> que, há alguns anos, promoveram mudanças em marcos nacionais, viabilizando processos de planejamento mais inclusivos, maior segurança fundiária e garantia de direitos aos moradores de assentamentos informais e precários. Tenho esperança de que o debate anteriormente mencionado na Índia e outros envolvendo vários países do sul global apontem nessa direção, e que tenhamos em um futuro próximo revisões de marcos legais que respaldem a reconstrução de nossas cidades, a partir de princípios de justiça e equidade.

### REFERÊNCIAS

CARVALHO, C.; ROSSBACH, A. (Org). **O Estatuto da Cidade**: comentado = The City Statute of Brazil: a commentary. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

CASTRO, Y.; ROSSBACH, A. Blog: LAC Housing Labs: A New Approach to Urban Governance. A community of practice working towards a radical urban shift in the region. **Cities Alliance**, 2021. Disponível em: <https://www.citiesalliance.org/newsroom/news/results/housing-labs-latin-america-new-approach-urban-governance>.

CITIES ALLIANCE. Lecciones de los LAVs. Marcos Nacionales y Locales para la Planificación y Ordenamiento de los Asentamientos. Nota Conceitual apresentada durante sessão homônima durante o IV Foro Latinoamericano y del Caribe de Vivienda y Hábitat: Acción por la vivienda y los asentamientos frente al Covid-19. **Cities Alliance**, 2021. Disponível em: <https://www.citiesalliance.org/newsroom/events/national-and-local-frameworks-planning-and-management-settlements>

ROSSBACH, A.; MAGALHÃES, I. A política habitacional e o Estatuto da Cidade. Em Estatuto da Cidade, a Velha e a Nova Agenda Urbana. **Cities Alliance**, São Paulo, 2016. Disponível em: [https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/estatuto\\_da\\_cidade\\_15\\_anos\\_siteII.PDF](https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/estatuto_da_cidade_15_anos_siteII.PDF)

ROSSBACH, A.; MONTANDON, D. (Ed.). Una visión general de las leyes nacionales urbanas en América Latina y Caribe: estudios de caso de Brasil, Colombia. **Cities Alliance**, 2017. Disponível em: <https://www.citiesalliance.org/resources/publications/cities-alliance-knowledge/overview-national-urban-laws-latin-america-and>

<sup>4</sup> O tema governança e o papel das Nações Unidas foram também extensamente debatidos, mas, como área temática, o Direito à Cidade de fato esteve muito presente nos debates.

<sup>5</sup> Compromisso firmado pelos governos nacionais, principal legado da Conferência Hábitat III. Disponível em: <https://www.right2city.org/es/news/habitat3-celebrate-the-inclusion-of-the-right-to-the-city-in-the-new-urban-agenda/>

<sup>6</sup> Disponível em: <https://www.citiesalliance.org/resources/publications/cities-alliance-knowledge/overview-national-urban-laws-latin-america-and>

<sup>7</sup> Zambia: Urban and Regional Planning Act (2015); África do Sul: Spatial Planning and Land Use Management Act – “SPLUMA” (2013); Quênia: The Physical And Land Use Planning Bill (2017).

## O ESTATUTO DA CIDADE NO CONTEXTO INTERNACIONAL: INSPIRAÇÃO E APRENDIZADO

### Introdução

Este breve artigo relata observações acerca do Estatuto da Cidade dentro do contexto da cooperação internacional. Ilustra o depoimento de um participante ativo em processos de construção de políticas públicas e capacitação de quadros técnicos e de gestores de cidades em várias partes do Brasil e do mundo. O artigo não apresenta resultados de uma pesquisa ou um estudo acadêmico sobre a implementação do Estatuto da Cidade<sup>1</sup> e a utilização de seus instrumentos na gestão e no planejamento da urbanização das cidades brasileiras durante esses 20 anos.

O artigo traduz uma reflexão baseada em minha prática profissional, atuando internacionalmente como funcionário permanente do Institute for Housing and Urban Development Studies (IHS), com sede na Holanda, e do ONU-Habitat, com sede em Nairobi, durante um período de 26 anos entre 1993 e 2019. Durante esse período que coincide com a aprovação e a implementação do Estatuto da Cidade, tive a oportunidade de trabalhar junto aos gestores e quadros técnicos das prefeituras do Rio de Janeiro, de Recife, Porto Alegre, Santo André e, mais recentemente, com os governos dos estados do Pará e de Alagoas com os quais tínhamos acordos de cooperação técnica. Essa interação e essa imersão no contexto da administração pública municipal, em particular, me permitiram uma aproximação da realidade da gestão do território por parte daqueles que cumprem uma função importantíssima para

<sup>1</sup> Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001.



CLAUDIO ACIOLY JR.

Claudio Acioly Jr. é arquiteto e urbanista, especializado em habitação, urbanização de favelas e gestão do desenvolvimento urbano, com mais de 40 anos de experiência adquiridos em mais de 30 países, onde trabalhou com gerenciamento e execução de programas de habitação e políticas urbanas junto ao PNUD, Banco Mundial, ONU-Habitat, UNECE, CEPAL, GIZ, DGIS, SNV, Cordaid, União Europeia, entre outras agências, atuando como assessor residente ou consultor especializado, prestando assessoria técnica a governos locais e nacionais, organizações bilaterais e multilaterais. Acioly é conselheiro do Conselho da Cidade do Rio de Janeiro, membro do conselho diretor do Center for Affordable Housing Finance (CAHF) com sede em Johannesburg, membro do Conselho de Administração do Global Urban Development (GUD) de Nova Iorque. Durante 12 anos (2008-2019), Acioly atuou como *expert* em Habitação e gerente sênior do ONU-Habitat, dirigindo os departamentos de Política de Habitação e Urbanização e Regularização de Assentamentos Informais, Desenvolvimento de Capacidade e Fortalecimento Profissional e o Programa das Nações Unidas para o Direito à Habitação Adequada. Acioly foi especialista sênior do Institute for Housing and Urban Development Studies-IHS (1993-2008), onde coordenava programas e consultorias em habitação e urbanização de assentamentos informais. Desde 2004 é professor associado ao Lincoln Institute of Land Policy e coordenador do curso sobre mercados informais e regularização de assentamentos informais na América Latina. É atualmente professor associado ao IHS, membro *expert* do BlendLAB e Chefe da Equipe de Avaliação da ACCIONA, com sede na Espanha. Acioly publicou e liderou diversas publicações internacionais. Seus trabalhos estão publicamente disponíveis em: [www.claudioacioly.com](http://www.claudioacioly.com). <http://linkedin.com/in/claudio-acioly-jr-b6708b47>

gerar qualidade de vida e sustentabilidade da cidade a partir de suas decisões que afetam um bem público que é o espaço urbano de nossas cidades. Um território em constante estado de conflitos pelo uso da terra e pelo acesso aos bens e serviços, e aos benefícios que a urbanização e a economia da aglomeração e da escala trazem para seus habitantes e os negócios aí localizados.

Observamos cada vez mais a intensidade das disputas no território entre interesses e agentes sociais, políticos, econômicos e ambientais. Essas disputas e desigualdades sociais e disparidades de localização espacial no território das cidades ficaram mais evidentes durante a crise sanitária e econômica que emergiu em 2020 com a pandemia de Covid-19.



Portanto, é incontestável a necessidade de termos um marco jurídico legal para regular e orientar os processos e atividades que ocorrem nesse território. Uma lei que possa estabelecer as diretrizes e os princípios da ação do poder público local através de sua política pública. Nesse caso, a política urbana e seus instrumentos legais e urbanísticos, que vão além de um plano diretor de desenvolvimento urbano, que não só afetam diretamente o uso da propriedade urbana como também protegem o interesse coletivo. Como veremos adiante, porém, só o fato de termos uma lei aprovada não é suficiente para garantirmos sua tradução em ação prática no território.

### A legislação urbana no contexto internacional

Durante o período de preparação da Conferência Habitat III, a Terceira Conferência das Nações Unidas para a Habitação e o Desenvolvimento Urbano Sustentável<sup>2</sup>, o ONU-Habitat adotava uma estratégia de atuação que definia o ato de gestão, planejamento e desenho urbano como o ato legal de definir o público e o privado no território da urbanização planejada e sustentável. A demarcação no território, na terra transformada em solo urbano, daquilo que é o bem público e o que é domínio privado. Disseminava-se um modelo focado na urbanização planejada estruturada em três pilares, nomeadamente (1) o plano urbanístico/espacial, (2) o plano financeiro/fiscal e (3) a legislação e o marco legal da gestão e do planejamento da urbanização sustentável.

A legislação urbana ganha destaque e detona-se um processo de inventariação das leis urbanas em todos os países que resultou num banco de dados global focado exclusivamente na legislação urbana<sup>3</sup>.

Durante minhas interações com os diferentes grupos técnicos, políticos e de organizações não governamentais, havia sempre a referência ao Estatuto da Cidade, comumente citado como um exemplo de excelência na construção de um marco jurídico para atuação da política urbana e para guiar a intervenção do governo local. Tal postura e entendimento do papel da legislação urbanística influenciou a discussão que subsidiou a formulação da Nova Agenda Urbana<sup>4</sup> aprovada em Quito, em 2016<sup>5</sup>. Seria exagero creditar ao Estatuto da Cidade a valorização do papel e da inclusão da legislação urbana no documento final da Nova Agenda Urbana, mas, sem dúvida, sem o Estatuto da Cidade e a experiência brasileira, e sem referências sobre vários de seus aspectos inovadores como a função social da terra e propriedade urbana e os vários instrumentos urbanísticos e legais de planejamento e gestão urbana, teríamos um vazio na discussão sobre a cidade que queremos no século 21.

O documento final da Conferência Habitat III, a Nova Agenda Urbana aprovada em Quito, em 2016, sugere uma mudança de paradigma na gestão das cidades e se apresenta como um instrumento de pressão a ser utilizado pelos

agentes não estatais para realização de um ideal comum, a cidade que desejamos, uma cidade sustentável, segura, inclusiva e resiliente<sup>6</sup>, com base em cinco pilares de implantação<sup>7</sup>, nos quais a legislação urbana se insere, a saber: (1) políticas nacionais urbanas; (2) legislação e regulação urbanas; (3) planejamento e desenho urbano; (4) economia local e finanças municipais; e (5) implantação local.

A discussão em torno da legislação partia da premissa de que os desafios da urbanização global estavam também associados à falta de legislação adequada e à carência de instrumentos que possam instrumentar e empoderar os governos locais, responsáveis pelo planejamento do território da cidade e pela gestão da urbanização, para atuar de forma mais robusta e coerente segundo os princípios de direitos humanos e de desenvolvimento sustentável. Essa atuação se dá na forma de diretrizes e da instalação de um arcabouço jurídico para orientar os planos e programas voltados ao crescimento urbano e à regulamentação da expansão das cidades com qualidade de vida e igualdade de oportunidades para todos. Notava-se claramente que havia assimetria de informação e compreensão sobre o papel da legislação urbana e os princípios do direito urbano entre as várias comunidades de especialistas, formuladores de política, gestores públicos, diplomatas, quadros técnicos e pesquisadores e acadêmicos.

Havia falta de uma sistematização de como os instrumentos urbanísticos e jurídicos e as

instituições se relacionavam e geravam impactos tangíveis no território urbano, influenciando a localização de atividades, de grupos sociais e de áreas de interesse comum na cidade. A discussão sobre a legislação urbana e as lições apreendidas com o Estatuto da Cidade nos levava sempre ao tema da gestão do solo urbano e o acesso ao solo urbanizado, bem localizado, que era e continua sendo um dos maiores desafios da gestão das cidades contemporâneas. O Estatuto da Cidade desnuda os sistemas jurídicos sobre a terra urbana, realça temas relacionados aos direitos humanos fundamentais, a igualdade e a equidade e a responsabilidade social no território.

### O Estatuto da Cidade como elemento de capacitação e fortalecimento institucional

O Estatuto da Cidade ganhou protagonismo no contexto internacional entre as agências de desenvolvimento e financiamento urbano como ONU-Habitat e Banco Mundial. É reconhecidamente um instrumento de planejamento e gestão urbana, particularmente do solo urbano, materializando o direito urbanístico, com inúmeras ferramentas que não só ajudam a regular os usos e alocação da terra urbana para fins de desenvolvimento urbano, como também proporcionam oportunidades da cidade em se autofinanciar através dos instrumentos fiscais de captura da mais-valia em favor da cidade e de seus habitantes mais necessitados. Como estudo de caso em países em desenvolvimento e em processo de urbanização, o Estatuto da Cidade

<sup>2</sup> Disponível em: <https://habitat3.org/>

<sup>3</sup> Disponível em: <https://unhabitat.org/programme/urbanlex-the-urban-law-information-system>

<sup>4</sup> Disponível em: <https://unhabitat.org/sites/default/files/2019/05/nua-english.pdf>.

<sup>5</sup> Disponível em: <https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese.pdf>

<sup>6</sup> O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS 11) da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável tem como meta a realização de uma cidade sustentável, segura, resiliente e inclusiva em 2030.

<sup>7</sup> Disponível em: <https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese.pdf>

é citado e utilizado com muita frequência na cooperação cidade-cidade e na capacitação e no fortalecimento dos governos locais, assim como em publicações importantes dos organismos multilaterais.

Os vários artigos desta coletânea seguramente irão sublinhar o Estatuto da Cidade como a regulamentação do capítulo constitucional que trata da política urbana<sup>8</sup>. A lei aprovada em 2001 oferece um conjunto de princípios e uma série de instrumentos que empoderam o gestor público, sustentam proposições e decisões importantes ao nível do executivo municipal e norteiam a intervenção do poder público local no trato de questões extremamente críticas que afetam a sustentabilidade da cidade e a harmonia entre os diversos interesses que se manifestam na luta pelo território e pela localização na cidade.

Entretanto sua utilização e sua aplicação não são um ato puramente técnico e jurídico somente, mas um ato deliberado com um respeitável peso político visto que implica muitas vezes sobrepor interesses poderosos com intervenções que fomentam a justiça social, espacial e ambiental. A lei do Estatuto da Cidade põe sobre a mesa de negociação o interesse individual *versus* o interesse público da coletividade. A experiência mostra que a autoridade municipal nem sempre tem a valentia política para aplicar seus instrumentos e princípios de participação da sociedade civil e função social da propriedade exatamente por esse ônus político. Tal fato demonstra que a gestão democrática da cidade e a justa distribuição dos ônus e benefícios

decorrentes dos investimentos públicos e do processo de urbanização têm que ser conquistados por processos sociopolíticos envolvendo os vários agentes da sociedade civil. Em outras palavras, sem pressão política o Estatuto da Cidade fica no papel e dependendo fundamentalmente da discrição da liderança política governando a cidade.

E esse é um aspecto que sempre gera muito debate dentro dos ambientes da cooperação internacional, dos diálogos de política pública e processos de capacitação profissional dos governos locais nos quais tive oportunidade de participar ou liderar. Só o fato de termos uma lei, mesmo uma boa ou excelente lei, não garante a sua aplicação. E talvez esse seja um tema muito relevante no aprendizado e na formação e capacitação de quadros técnicos e de gestores urbanos. Diria até que essa deveria ser uma das reflexões que devemos fazer sobre a amplitude do impacto do Estatuto da Cidade na realidade urbana brasileira depois de 20 anos. Minha experiência com os municípios brasileiros mostra claramente que, se um prefeito não estiver disposto a aplicar a lei do Estatuto da Cidade e fazer uso de todos os seus instrumentos, principalmente aqueles relacionados à intervenção no regime de propriedade privada da terra e dos bens construídos, no direito de construir, na recuperação dos investimentos do poder público que tenham resultado em valorização de imóveis urbanos, na realização do direito à habitação adequada tal qual está formulado nos instrumentos internacionais e na constituição brasileira, nada acontece e muito

se perde no processo de construção da cidade sustentável e inclusiva.

Outro tema que me surpreendeu sempre em minha interação com os gestores locais no Brasil foi o desconhecimento do conteúdo do Estatuto da Cidade dentro dos quadros técnicos e políticos dos governos municipais. Nem todos conheciam com profundidade a lei e os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade como, por exemplo, o parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto progressivo sobre a propriedade predial e territorial urbana, a desapropriação para fins de reforma urbana, o direito de preempção, os elementos da operação urbana, outorga onerosa e o conceito jurídico de que o espaço sobre a propriedade fundiária na forma de solo criado pertence à sociedade e, portanto, sob a custódia do poder público local que pode e deve cobrar quando autorizar e sancionar seu uso por indivíduos ou empresas.

Em encontros bilaterais com alguns prefeitos, me chamou muito a atenção a falta de conhecimento sobre os vários instrumentos do Estatuto da Cidade. Determinado prefeito de uma capital estadual solicitou-me explicações mais detalhadas quando se deu conta de que alguns dos instrumentos do Estatuto da Cidade seriam eficazes para captação de recursos para o financiamento urbano. Isso gerou um interesse genuíno no mandatário da cidade. Esses temas, as ferramentas e a riqueza que geram na gestão do território da cidade sempre geraram muito interesse também nos países da África, Ásia, América Latina e Europa do Leste, onde estive trabalhando em diferentes projetos e programas.

Creio que os movimentos sociais, as entidades organizadas em torno do Fórum da Reforma

Urbana deveriam ter organizado um programa contínuo de capacitação de longo prazo, mais robusto, visando à operacionalização da lei e de seus instrumentos, envolvendo vários níveis e atuando junto a diferentes grupos-alvo desde jornalistas, juristas, universidades, centros de pesquisa, agentes do mercado imobiliário, organizações de sociedade civil, ONGs e organizações comunitárias. Com o objetivo de ir à escala, criar uma nova geração de profissionais que traduzissem o Estatuto da Cidade para seus constituintes e o transformassem num instrumento transformador. E assim vencer as resistências que existem até hoje contra a sua aplicação plena no território.

### **O aprendizado a partir da prática municipal**

A experiência municipal no Brasil com a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade sempre atraiu muita atenção dos quadros técnicos, gestores e tomadores de decisão ao nível de governos locais que participaram dos programas de cooperação técnica e formação e capacitação em que estive envolvido durante as últimas duas décadas. O caso de Recife sempre foi muito didático e emblemático por várias razões. Ele mostra a atuação de uma igreja católica engajada e progressista focada nos direitos humanos fundamentais. Sublinha o papel das ONGs que viabilizam a implantação e a utilização dos instrumentos jurídicos e de planejamento territorial. A experiência de Recife nos oferece também as evidências das dificuldades de implantar um marco jurídico e aplicar seus instrumentos de ação no território que definem geograficamente uma área ZEIS (Zona Especial de Interesse Social). E, por fim,

<sup>8</sup> Os artigos 182 e 183 da Constituição brasileira de 1988 tratam do capítulo da Política Urbana.

nos mostra claramente que é necessário construir um fundo municipal para financiar as operações e a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, assim como garantir a participação cidadã<sup>9</sup> e de organizações públicas, privadas, acadêmicas e comunitárias para viabilizar uma cidade inclusiva e de fato respeitadora dos direitos dos cidadãos.

Uma das ferramentas trazidas pelo Estatuto da Cidade nasceu na cidade do Recife. A Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), um instrumento de zoneamento para garantir a permanência do pobre na cidade, fortemente influenciado pelos princípios dos direitos humanos, nasce a partir da ação de um grupo de juristas associados à Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife durante o episcopado de Dom Helder Câmara. Institucionalizado a partir de um projeto de lei, aprovado e transformado como lei municipal, esse instrumento dá diretrizes para intervenção nos assentamentos precários da cidade. Juntamente com Belo Horizonte, essas duas cidades implantavam inovações em seu marco jurídico e de planejamento urbano durante a década de 1980, seguidas por outras cidades posteriormente durante um período de quase 20 anos, portanto, precedem e inspiram a formulação da lei do Estatuto da Cidade (2001). Esse é um fator muito

importante e pouco salientado na construção da lei. Foi a prática local dos municípios, viabilizados pela relativa autonomia municipal, que construiu de baixo para cima os fundamentos de uma lei federal.

A institucionalização legal das ZEIS<sup>10</sup> obriga o governo municipal a mapear as áreas informais, delimitar geograficamente o território do pobre na cidade e detonar um processo de intervenção de política pública visando à melhoria habitacional, ao acesso à infraestrutura, à regulamentação do uso do solo e à regularização urbanística e jurídica da posse da terra. A ZEIS está intimamente associado ao instituto do usucapião urbano que reconhece a ocupação pacífica da terra urbana e institucionaliza direitos adquiridos sobre a ocupação segundo os limites e critérios estabelecidos em lei para viabilizar a permanência da população pobre em áreas bem localizadas na cidade. A incorporação dessas áreas informais a partir de um plano de ordenamento territorial e integração físico-espacial dos assentamentos através da abertura e/ou melhoria das redes viárias e de infraestruturas (re)conectam o assentamento ao resto da cidade. Essa conectividade físico-espacial e jurídica traz benefícios diretos à população residente, assim como para toda a cidade.

O índice de prosperidade da cidade<sup>11</sup> (CPI) desenvolvida pelo ONU-Habitat em 2012<sup>12</sup> nos fornece evidências robustas sugerindo que existe uma correlação muito forte entre a taxa de conectividade viária<sup>13</sup> e a prosperidade da cidade. Isso indica que as cidades que possuem espaços públicos acessíveis a todos e suficiente quantidade de solo urbano destinado aos logradouros públicos são as cidades que geram prosperidade e bem-estar a seus habitantes. Em outras palavras, a cidade que possui uma malha viária planejada, conectada e articulada possui altos índices de prosperidade compartilhados por seus habitantes e, no seu conjunto, um marco regulatório e leis que facilitem o desenvolvimento urbano sustentável. Em oposição, as cidades que possuem grandes territórios informalmente produzidos e fora das regras do ordenamento territorial, excluídos das redes de infraestrutura e viárias, obstruindo a mobilidade, a acessibilidade e a conectividade, acabam por ser penalizadas em sua capacidade de gerar prosperidade para seus cidadãos. Os moradores desses assentamentos acabam sendo penalizados duplamente. O Estatuto da Cidade oferece instrumentos para o governo municipal intervir vigorosamente nos assentamentos informais, integrando-os espacialmente à malha urbana da cidade e conectando-os às redes urbanas de infraestrutura, mobilidade e acessibilidade, e oferecendo-lhes um caminho para regularização urbanística e

da propriedade fundiária urbana. Em Recife, o arruamento, a pavimentação, a drenagem e a rede de infraestrutura predominavam nas intervenções nas áreas de ZEIS na cidade.

Entretanto, uma vez definida e sancionada em lei, a materialização da ZEIS e sua transformação através do plano local de urbanização e investimentos públicos não são automáticas. Mesmo considerando os recursos garantidos através do Fórum PREZEIS<sup>14</sup>, a experiência de Recife mostra que é necessária a mobilização política e social, assim como a capacidade de planejar e executar os projetos de urbanização e melhoria dos assentamentos localizados nas ZEIS. O caso de Recife, quando comparado ao caso de Davao, Filipinas, gerou nesta cidade um debate intenso sobre a função de uma lei e o papel das ONGs que eram muito atuantes na cidade Filipina. Ambas as cidades estavam buscando instrumentos para intervenção na gestão do solo urbano onde estavam localizados os assentamentos informais.

Além disso, a experiência de Recife demonstra o papel vital de uma ONG para viabilizar legalmente a ZEIS e beneficiar os habitantes dos assentamentos aí localizados. Levando-se em conta o trabalho da ONG Serviço de Justiça e Paz (SJP), hoje extinta, podemos verificar que a implantação dos instrumentos do Estatuto da

9 ACIOLY, Claudio. Process Mapping: disclosing actors and citizen participation in Recife. In: ACIOLY, Claudio *et al.* **Knocking at the Mayors' Door**. Participatory Urban Management in Seven Cities. Rotterdam: Eburon, 2006.

10 No contexto latino-americano, houve sempre muito interesse por parte dos gestores, técnicos, expertos, acadêmicos, políticos e prefeitos que participam anualmente do programa de capacitação em Mercados Informais e Regularização de Assentamentos Informais, do Programa para América Latina e Caribe do Lincoln Institute of Land Policy, que venho coordenando desde 2004, hoje com um grupo de *alumni* de quase 700 expertos. As discussões e os seminários organizados mostraram sempre a utilidade das ferramentas inovadoras de gestão do solo urbano inseridas no Estatuto da Cidade, com impactos diretos no mercado de solo, principalmente para os países e cidades lidando com problemas muito semelhantes entre si e com o Brasil, em particular.

11 City Prosperity Index (CPI), composto por seis subdimensões de prosperidade, a saber: (1) produtividade, (2) infraestrutura, (3) qualidade de vida, (4) equidade e inclusão social, (5) sustentabilidade ambiental, (6) governança e legislação. Disponível em: <https://unhabitat.org/programme/city-prosperity-initiative>

12 UN-HABITAT. **State of the World Cities Report 2012-2013**. Prosperity of Cities. Nairobi: UN-Habitat, 2012. Disponível em: <https://unhabitat.org/prosperity-of-cities-state-of-the-worlds-cities-20122013>

13 Disponível em: [https://data.unhabitat.org/datasets/d28716de18784304ab444c5ceaocof48\\_o/explore](https://data.unhabitat.org/datasets/d28716de18784304ab444c5ceaocof48_o/explore)

14 O PREZEIS foi sancionado em 1988, contando com recursos garantidos por lei e advindos do orçamento municipal que inclui, além de outras fontes, 4% do IPTU.

Cidade, como por exemplo a ZEIS, e a garantia do direito de permanência de seus moradores através da aplicação do instituto de usucapião urbano e/ou direito real de uso, depende da atuação de uma organização que possa mediar os interesses da população e o poder público local. Uma prefeitura não tem capacidade para dar o necessário seguimento e fazer o acompanhamento junto a uma comunidade que requer esses processos complexos de regularização fundiária que inclui declarações de pobreza, autorização de representação junto ao tribunal para efeito de solicitação do direito de usucapião urbano, audiências, negociação com o proprietário em caso de ir contra a decisão da justiça, etc. Isso sem falar nas atribuições técnicas de formulação e execução dos projetos de urbanização e regularização urbanística. Ficou claro que a URB, a empresa de urbanização da Prefeitura do Recife, apesar de seus quadros qualificados, não tinha toda a capacidade para responder a todas as demandas das mais de 65 ZEIS instaladas na cidade cujas lideranças participavam ativamente no PREZEIS, buscando a alocação de recursos para urbanização. Isso explica em parte a existência de ZEIS com projetos urbanos que nunca foram executados por completo no território. Vale notar que as prioridades dos investimentos do PREZEIS focavam a pavimentação, a melhoria de acessibilidade, drenagem, água e saneamento. Poucos projetos urbanos foram implementados de forma a conciliar a malha viária da cidade com o remanejamento espacial das ZEIS.

A experiência da ONG Serviço Justiça e Paz (SJP) na regularização fundiária, inclusive com a pioneira iniciativa de usucapião coletivo, evidencia o papel crucial desse agente

intermediário. O processo de mobilização social, a organização da documentação de todos os indivíduos e domicílios, toda a pesquisa de campo para definir os limites individuais do domínio privado da ocupação, o acompanhamento e a representação em audiência de tribunal só podem ser realizados por uma entidade capaz de dar assistência jurídica, social e política. O processo de regularização do direito de usucapião é longo e exaustivo e pode levar de três a dez anos para ser concluído.

### Conclusão

O Estatuto da Cidade é um exemplo de legislação transformadora e inspiradora para quem trabalha com a urbanização nos países em desenvolvimento, onde a questão do acesso ao solo urbanizado e o financiamento urbano são temas prioritários na agenda do desenvolvimento urbano sustentável. Há muito interesse fora do Brasil sobre o conteúdo do Estatuto da Cidade e a aplicação de seus instrumentos de gestão do solo urbano. Do ponto de vista do aprendizado da gestão urbana, o Estatuto da Cidade e seus instrumentos oferecem uma riqueza de menu e complexidade para os gestores urbanos de praticamente todos os países e cidades com os quais trabalhei em minha carreira internacional. Como estudo de caso, as experiências das cidades brasileiras como, por exemplo, Recife e Belo Horizonte, ajudam a ilustrar as dificuldades práticas e as resistências de agentes políticos e interesses do mercado imobiliário que um governo municipal enfrenta para aplicar uma lei que contém instrumentos potentes de intervenção no regime da propriedade imobiliária urbana. Essas resistências mostram a falta de

conhecimento sobre o impacto real advindo da aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Os 20 anos de existência do Estatuto da Cidade e as variadas experiências de aplicação na gestão urbana das cidades brasileiras respondem à atual busca de exemplos para a implementação da Nova Agenda Urbana<sup>15</sup>, exemplos baseados em princípios de direitos humanos e na valorização do direito da coletividade na cidade e da função social da propriedade da terra e da propriedade imobiliária urbana.

<sup>15</sup> UN-HABITAT. **The New Urban Agenda Illustrated**. Nairobi: UN-Habitat, 2020. Disponível em: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/12/nua\\_handbook\\_14dec2020\\_2.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/12/nua_handbook_14dec2020_2.pdf)



Betânia de Moraes Alfonsin  
Cidad - Centro de Assessoria e Estatutos Urbanos  
Ermínia Maricato  
Grazi De Grazi  
Jaqueline Menegassi  
Jaqueline Severo da Silva

Jacques Távora Alfonsin  
João Sette Whitaker Ferreira  
Maria Etevínia B. Guimarães  
Maria Tereza Fortini Albano  
Nelson Saule Junior  
Patrícia Helena Sosa  
Raquel Rolnik

Leticia Marques Osorio (Org.)

ESTATUTO DA CIDADE E REFORMA URBANA:  
Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras

Sergio Antonio Fabris Editor



O Estatuto da Cidade Comentado

Alameda-Cidade  
Secretaria Nacional de Programas Urbanos  
Ministério das Cidades



Berlinda Alfonsin • Edésio Fernandes

Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade

Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão



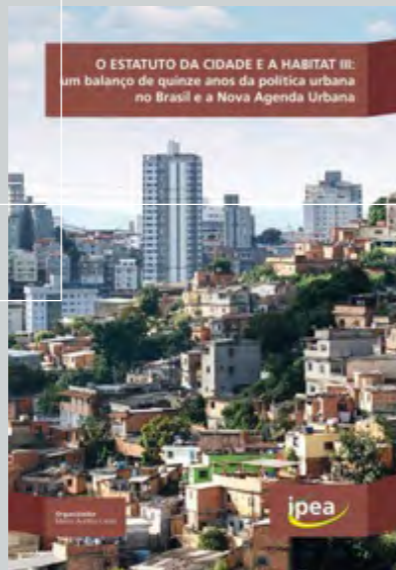
ESTATUTO DA CIDADE  
LEI 10.257 de julho de 2001



**Estatuto da Cidade**

Lei 10.257/2001

José Guilherme Soares Filho  
AUTOR DO TCU



PEUC E IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO



## FICHA TÉCNICA

### Projeto Gráfico

Lúcia Nemer e Martuse Fornaciari

### Diagramação e tratamento de imagem

Nemer Fornaciari Design

### Revisão Ortográfica

Trema Textos (trema.textos@gmail.com)

---

20 anos do estatuto da cidade : experiências e reflexões [recurso eletrônico] /  
organização de Edésio Fernandes. – Belo Horizonte : Gaia Cultural -  
Cultura e Meio Ambiente, 2021.  
458 p. : il., fots., color ; 20 cm. pdf

1 Recurso online

Acesso em:

[https://issuu.com/edesiofernandes/docs/20\\_anos\\_do\\_estatuto\\_da\\_cidade](https://issuu.com/edesiofernandes/docs/20_anos_do_estatuto_da_cidade)

ISBN: 978-65-991419-6-6 [E-book]

1. Direito urbanístico. 2. Planejamento urbano. 3. Política urbana.  
4. Estatuto da cidade – debates. I. Fernandes, Edésio.

CDD 711.4

---



20 ANOS  
DO ESTATUTO DA  
CIDADE: experiências  
e reflexões

Organização | Edésio Fernandes