

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA

BRUNA MARIA MARESCH

POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

FLORIANÓPOLIS

Setembro, 2009

BRUNA MARIA MARESCH

POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

Monografia apresentada no Curso de Graduação em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina no semestre 2009.2., como requisito para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. José Isaac Pilati

FLORIANÓPOLIS

Setembro, 2009



Universidade Federal de Santa Catarina  
Centro de Ciências Jurídicas  
Colegiado do Curso de Graduação em Direito

### **TERMO DE APROVAÇÃO**

A presente monografia, intitulada **Políticas Públicas e Planejamento Urbano no Brasil**, elaborada pela acadêmica Bruna Maria Maresch e aprovada pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota \_\_\_\_\_ (\_\_\_\_\_), sendo julgada adequada para o cumprimento do requisito legal previsto no art. 9º da Portaria nº 1886/94/MEC, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução n. 003/95/CEPE.

Florianópolis, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

---

(nome do orientador)

---

(nome de um membro titular)

---

(nome do outro membro titular)

*Aos que tornaram  
essa escrita menos  
solitária.*

*E Sonia Regina, que  
merece menção  
especial.*

## RESUMO

Esta monografia tem como objeto de estudo a responsabilidade do Estado Brasileiro pela promoção de políticas Públicas voltadas ao planejamento urbano, especialmente no que diz respeito ao problema habitacional e à concretização do direito fundamental à moradia. O estudo é realizado em três momentos. Em primeiro lugar, será analisado o desenvolvimento do direito urbanístico paralelamente ao expansivo crescimento das cidades e a reprodução sócio-espacial da informalidade no Brasil. Destaca-se, em seguida, a nova Ordem Urbanística a se delinear a partir da Constituição Federal de 1988, bem como na Lei 10.257/2001, o Estatuto da Cidade. Por fim, refletir-se-á acerca do modelo de planejamento em pauta correlacionado ao direito à cidade e o acesso à moradia de modo sustentável, de modo a estabelecer o exercício da cidadania como condição de um novo projeto político para o Brasil.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Planejamento Urbano. Plano Diretor. Direito à Moradia. Cidadania e Espaço Público.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	07
CAPÍTULO I – O CAOS URBANO: A VERTIGINOSA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA.....	10
1.1 Crescimento urbano e as primeiras intervenções no espaço: movimentos sanitaristas e higienistas.....	11
1.2 O planejamento urbano e a produção de habitação social.....	18
1.3 O crescimento da informalidade.....	28
CAPÍTULO II – UMA NOVA CONSCIÊNCIA POLÍTICA .....	35
2.1 A Constituição de 1988, Direito de Moradia e Responsabilidade do Estado.....	36
2.2 O Estatuto da cidade .....	42
2.2.1 Instrumentos de garantia do cumprimento da função social da propriedade ...	46
2.2.2 Instrumentos de regularização fundiária .....	51
2.2.3 Instrumentos de gestão democrática da cidade .....	56
CAPÍTULO III – DESENVOLVIMENTO INFORMAL, ESPAÇO PÚBLICO E CIDADANIA.....	61
3.1. O exercício da cidadania na modernidade .....	62
3.2. A retomada do espaço público como lugar de participação ativa .....	69
CONCLUSÃO.....	75
REFERÊNCIAS.....	77

## INTRODUÇÃO

Cedo me dei conta deste estranho mimetismo: os homens se assemelhando, em tudo, aos caranguejos, arrastando-se, agachando-se como os caranguejos para poder sobreviver. Parados como os carangueijos na beira d'água ou caminhando para trás como caminham os caranguejos.

Homens e Caranguejos – Josué de Castro

Que os homens pareçam-se com caranguejos, não se trata de comparação que Josué de Castro lance ao acaso neste seu romance em que narra o drama da fome. Assim o autor percebe os homens na sua infância: tais quais os caranguejos, recobertos de lama na beira do rio Capibaribe, muito pouco adaptados à vida na cidade e famintos. São homens e caranguejos vivendo em curiosa simbiose: homens sobrevivendo da carne dos caranguejos e caranguejos se alimentando de dejetos humanos. Quem conhece a história de Castro sabe seu triste fim: permanecer eternamente no ciclo do caranguejo ou saltar para a morte, “afundando para sempre dentro da lama”. Assim, homens-caranguejos escondem-se nas brechas da cidade, sob viadutos, nas margens lodosas dos rios, nas encostas, também sobem morros e tocam o céu. São tantos desterrados: estimava-se o déficit habitacional brasileiro no ano de 2005 em 7.209.699 moradias<sup>1</sup>, predominantemente concentrado nas áreas urbanas. A estimativa refere-se a situações de habitação precária, coabitação familiar e também ao ônus excessivo com aluguel.

O dado apresentado revela uma realidade que as pessoas simplesmente preferem ignorar: estamos chegando ao final do ano de 2009, mas sabe-se que considerável parcela da população mundial sobrevive sem energia elétrica. A questão urbana, na verdade, vai muito além do que a falta de qualidade de vida em si, trata-se de problemática fundamental em nossa sociedade em que parte da

---

<sup>1</sup> Conforme estudo realizado pela Fundação João Pinheiro: Déficit habitacional no Brasil 2005. Fundação João Pinheiro, Centro de Estatísticas e informações. Belo Horizonte, 2006.

população encontra-se à margem da cidade e nem por isso deve deixar de ser assistida pelo Estado.

O foco de estudo do presente trabalho de conclusão de curso refere-se justamente à resposta intentada pelo Estado frente à crise apontada. Nesse sentido, procurar-se-á delimitar a responsabilidade do Estado Brasileiro pela promoção de Políticas Públicas voltadas ao problema habitacional, visando assegurar a concretização do direito fundamental à moradia. De fato, a crise habitacional no Brasil, embora não seja novidade, agrava-se mais e mais a cada ano. Deste modo, compreender o modo como o Estado brasileiro vem intervindo no que diz respeito à ordenação territorial, conhecer os obstáculos para uma atuação mais efetiva e buscar alternativas para superá-los torna-se a tônica do momento.

A presente investigação inicia-se a partir das primeiras intervenções no espaço urbano brasileiro, entre o final do século XIX e início do século XX, com os movimentos sanitaristas e higienistas que iriam inaugurar uma certa tradição em tratar a questão social como “caso de polícia”. O processo desenfreado e sem planejamento de crescimento das cidades brasileiras, como perceberemos, revela de modo paradigmático profundas desigualdades, na medida em que as cidades transformam-se em palco da estigmatização social. Se o Estado buscou alternativas, através do financiamento estatal, por exemplo, perceberemos que a grande maioria da população permaneceu à margem do processo urbanizador, recorrendo ao trinômio loteamento clandestino/ casa própria/autoconstrução.

Uma nova consciência política, entretanto, iria surgir com a redemocratização do país em 1988. A promulgação da Constituição e o surgimento de uma nova forma de pensar a questão urbana será tema do segundo capítulo, em que analisaremos os princípios da nova ordem urbanística e os instrumentos jurídicos que o legislador colocou às mãos do poder público a fim de implementar a política urbana de modo incluyente. Do mesmo modo, o Estatuto da Cidade viria a representar poderosa arma na efetivação do cumprimento da função social da propriedade, na regularização fundiária e na gestão democrática da cidade.

No terceiro e último capítulo serão reavaliadas as relações entre os cidadãos e o Poder Público na gestão do espaço urbano, de modo a situar o planejamento urbano em um novo contexto de gestão participativa. Propõe-se, enfim, pensar em políticas públicas para o problema do processo de desenvolvimento informal dentro de um quadro mais amplo de planejamento e gestão territorial, mas mais do que isso



pensar o direito à cidade e a retomada do espaço público como local de participação ativa do cidadão.

## CAPÍTULO I

### O CAOS URBANO: A VERTIGINOSA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

E naquela terra encharcada e fumegante, naquela umidade quente e lodosa, começou a minhocar, a esfervilhar, a crescer, um mundo, uma coisa viva, uma geração, que parecia brotar instantânea, ali mesmo, daquele lameiro, a multiplicar-se como larvas no esterco.

O Cortiço - Aluísio de Azevedo

Um organismo vivo, esta parece ser a melhor definição para englobar a realidade específica das cidades. Os centros urbanos erguem-se como uma obra em constante mutação: é centro político e econômico, é ao mesmo tempo lugar de consumo e consumo de lugar. Nas ruas da cidade é que a vida em comunidade toma corpo: dão-se relações de troca, a cultura floresce, acumulam-se riquezas. O tecido urbano é um ecossistema cujos elementos conhecemos bem: água, energia elétrica, petróleo, transportes e concreto armado, mas também circulação de pessoas e capital. Mas se as cidades surgem como zonas de atração, também repelem populações que pouco a pouco se amontoam ao redor das “barreiras”, nos lugares mais afastados e desvalorizados. A urbanização revela então uma face paradoxal: em torno da cidade crescem as periferias, desurbanizadas, mas também dependentes da cidade. A urbanização passa a ser desurbanizante e desurbanizada.

Habitações precárias sempre existiram no tempo e no espaço, mas nem sempre foram um problema de ordem pública. A partir da abolição da escravatura no Brasil em fins do século XIX, constituía-se um mercado de trabalho formado basicamente do contingente de homens negros, escravos e libertos, e também do movimento operário internacional. É a partir do medo dessas massas que o debate acerca da segurança pública e intervenções urbanas toma corpo no Brasil. Veremos, neste primeiro capítulo, como a partir do surgimento desse debate, bem

como seus desdobramentos na recente história do urbanismo brasileiro desenvolver-se-ão políticas públicas voltadas à questão urbana, paralelamente ao crescimento cada vez maior da informalidade.

### **1.1.Crescimento urbano e as primeiras intervenções no espaço: movimentos sanitários e higienistas**

De acordo com o historiador Nabil Bonduki em sua obra *Origens da Habitação Social no Brasil*, a transição de uma sociedade agrária para uma sociedade capitalista fez emergir uma nova necessidade, qual seja, moradia barata para o mercado de trabalho em expansão. A aglomeração de trabalhadores mal alojados, muitos deles imigrantes, inaugura um modo especial de considerar a questão urbana: uma grave ameaça à saúde pública.

A história de São Paulo e Rio de Janeiro são retratos fiéis da visão higienista que inspiraria a primeira fase de crescimento das cidades brasileiras. Enquanto São Paulo teve seu florescimento urbano associado à economia cafeeira, no Rio de Janeiro o perigo associava-se ao processo de formação da cidade-negra, a partir da população de escravos libertos entre 1830 e 1870.

As primeiras intervenções no espaço urbano ocorrem no governo de Rodrigues Alves, no Rio de Janeiro, demolindo milhares de cortiços para obras urbanísticas. A proposta era o esvaziamento do centro e a remoção dos bairros pobres para a periferia. Diretamente de Paris, importar-se-á o planejamento urbano à maneira de Haussmann: as ruas tortuosas seriam substituídas por longas avenidas, a cidade estaria aberta à circulação através dos seus espaços vazios. Tal vazio, conforme Henry Lefebvre (2001, p. 16), perceber-se-á, tem um sentido velado : proclamar “alto e forte a glória e poder do estado que os arranja, a violência que neles pode se desenrolar”.

Pereira Passos encarnaria o nosso “Haussmann tropical”, empreendendo uma série de mudanças, baseadas na ordem sanitária e na circulação urbana. Surgem dois ideais opostos: de um lado o “progresso, a civilização e a regeneração”, de outro, “a cidade atrasada, suja e doente”. Nos moldes de uma operação militar, articula-se uma força segregadora que retrata mais do que o progresso, uma visão muito particular de cidadania: a cidadania a partir da exclusão,

melhor seria dizer, como Nilo Batista<sup>2</sup>, cidadania-negativa, conceito com o qual o autor refere-se ao abandono da cidadania compreendida em termos de participação política, para deter-se no conteúdo e limites da intervenção penal sobre o indivíduo.

Deste modo, ao mesmo tempo em que o fluxo de pessoas crescia mais que a capacidade da cidade de oferecer infra-estrutura necessária, originavam-se espaços de segregação social com a diversificação de funções e o aparecimento de bairros de concentração operária ao lado de bairros residenciais finos. Sentia-se a crise urbana de um modo diferenciado: os investimentos públicos eram voltados apenas para os projetos urbanísticos da elite desejosos de construir uma cidade “moderna”, de aparência européia.

Por outro lado, pouco se falava em habitação popular, tanto que são poucos os registros da época referindo-se aos alojamentos dos trabalhadores. A vida urbana era retratada pela perspectiva da elite e não fosse o fato do perigo que as habitações precárias vinham representando às condições sanitárias da cidade, sequer teriam entrado em pauta.

A grande massa de trabalhadores imigrantes para os centros urbanos como São Paulo, fez surgir a urgente necessidade de alojar uma população que muitas vezes chegava no país sem muitos pertences, somente com a força de trabalho para vender, à procura de um teto para dormir. A grande demanda por moradias de aluguel fez com que as construções se dessem de modo rápido e com descuido, junto a uma rede de esgoto deficiente e buscando o máximo de economia. Surgiram diferentes formas de estalagens, cortiços, sobrados, todas de construção precária.

Mas se a procura de moradias só aumentava, o investimento em moradias populares passou a ser um negócio altamente rentável. Através do aproveitamento máximo do terreno, economia de material, inexistência de custos de manutenção era possível a edificação a baixo custo e com a promessa do retorno garantido.

As moradias populares caracterizavam-se pela má qualidade e impropriedade das construções, pela falta de drenagem nos terrenos, pela falta de capacidade para alojar a tantas pessoas, pela má distribuição dos cômodos, sem ventilação e sem luz, pela carência de saneamento e também pela falta de higiene, não sendo à toa terem-se tornado grandes focos de doenças como a febre amarela e cólera. Todas essas condições contribuíram de modo a aumentar a atmosfera de pânico.

Ainda que predominasse uma concepção liberal do Estado, a intervenção na

---

<sup>2</sup> BATISTA, 2004, p. 98.

produção do espaço urbano não só foi aceita como passou a ser reivindicada a partir do momento que fatores como:

a (ir)racionalidade da produção capitalista de edifícios, o loteamento indiscriminado e a precariedade dos serviços de água e esgoto, a cargo de empresas privadas, entre outros, passaram a constituir séria ameaça à saúde pública”(BONDUKI, 2002, P. 27).

Concomitantemente, países de tradição liberal, como França, Inglaterra e Alemanha, também aprovavam leis sanitárias. Ocorre que ao passo que nesses países a edição de leis ocorreu somente após o surgimento das cidades industriais, aqui no Brasil a atuação estatal deu-se junto à deterioração das condições de higiene. Higienistas, médicos e engenheiros clamavam pela criação de leis e serviços sanitários tais como se deu na Europa: “em uma cidade tão nova, a vida de modo algum pode descer às condições misérrimas das velhas populações da Europa” (MOTTA, apud BONDUKI, 2002. p. 28.), conforme relatório higienista referindo-se à cidade de São Paulo.

A questão sanitária passou a ser prioritária, justificando o controle estatal sobre o espaço urbano e a moradia dos trabalhadores:

O receio do caos e da desordem, a ameaça que os surtos epidêmicos representavam para a organização econômica, o pânico que um mal desconhecido trazia à população, o prejuízo que a morte de imigrante recém-chegados causava às finanças públicas (...) e, enfim, o medo da classe dirigente de vir a ser atingida pelas doenças, foram as razões que levaram o Estado a intervir no espaço urbano. (BONDUKI, 2002. p. 30.)

O poder público atuou em três frentes. Em primeiro lugar, o controle sanitário das moradias, através da criação da Diretoria de Higiene com poderes de polícia e inspeção sanitária, ou seja, podiam entrar no domicílio não só para controlar a higiene e saúde das pessoas, como também interditar, demolir e queimar casas, tornando-se a inviolabilidade do domicílio letra morta. A diretoria era apoiada por toda uma infra-estrutura de laboratórios, hospitais, desinfectórios, além das delegacias sanitárias, encarregadas da vistoria dos bairros e ruas.

A segunda medida adotada foi a promulgação de vasta legislação de controle sanitário e produção das habitações. Inúmeras leis estabeleciam os tipos e especificações das habitações operárias, principalmente da construção dos cortiços, entendidos como habitações em série, abrindo para um pátio ou corredor. Conforme

o Código de Posturas de 1886, cada cômodo deveria ter no mínimo 5 m<sup>2</sup>, uma distância de 5 m entre cada linha de cortiços, um poço com água, um tanque para lavagem a cada seis habitações e uma latrina a cada duas habitações, sendo os cortiços proibidos nas áreas comerciais.

Já em 1894, refletindo a ascendência dos higienistas, promulgou-se o Código Sanitário de 1894, que, inspirado na legislação francesa, trazia os princípios gerais da higiene pública. Rigoroso, proibia terminantemente a construção de cortiços, devendo o Município fechar os existentes. Também não tolerava, as casas subdivididas, superlotadas, determinando que as casas destinadas às classes pobres deveriam ser construídas em grupos de quatro a seis. Do mesmo modo, ordenava o saneamento das habitações insalubres ou sua demolição.

Em terceiro lugar o Estado participou em obras de saneamento, urbanização das áreas centrais e implantação de redes de água e esgoto. Até então, o serviço de águas e esgoto era explorado, através de concessão, por empresas privadas. Como a contaminação de água e ausência de coleta de esgotos eram principais meios transmissores da doença, justificou-se a pronta intervenção do estado no setor, executando as obras de abastecimento de água e desenvolvimento da rede de esgotos. Em 1920, 85% da cidade de São Paulo era abastecida pela rede de água e esgoto.

As medidas higiênicas, entretanto, foram exageradas a tal ponto que tornaram-se agressivas, não exatando os agentes da ordem sanitária, em invadir casas, remover moradores, desinfetar objetos, derrubar e queimar casebres, isolar quarteirões, sempre atentos ao que pudesse ser considerado uma ameaça à saúde pública. Poderes extraordinários foram atribuídos a polícia sanitária de modo a justificar a violência da intervenção. Conforme relato da época:

Seguimos então para o km 20 da Estrada de Ferro Sorocabana, onde se verificou que os indivíduos em questão habitavam um imundo e quase arruinado rancho de palha, que não se prestava ao mais elementar processo de desinfecção. **O meio de garantir a inocuidade desses pardieiros era destruí-los pelo fogo, providência que foi tomada sem hesitação.** A 2 de setembro fui procurado pelo Dr. Ferraz, chefe da Comissão de Saneamento, que referiu-me haverem aparecido entre os trabalhadores de linha férrea da Cantareira alguns casos da moléstia [...]. Parti imediatamente [...]. Ali chegando, encontrei agasalhados em um rancho dois doentes [...] e o outro havia dois cadáveres. Como única medida de saneamento [...] lancei mão do fogo [...] e de combinação com o sr. dr. Ferraz foram destruídos todos os ranchos [...]. Os trabalhadores, aterrados com os efeitos da epidemia, que havia vitimado em poucas horas grande número deles, fugiam em massa, sendo para recear, que viessem para o centro da cidade. Tomei providências

para prevenir a disseminação do mal (grifo nosso) (COTRIM, apud BANDUKI, 2002. p. 32).

Entretanto apenas alguns bairros eram escolhidos para uma intervenção estatal completa, nos quais não seria permitido a construção de novos cortiços, mas apenas seria permitido a permanência das casas que passassem por transformações de modo a atender as normas sanitárias. Evidente é a intenção de eliminar os cortiços de áreas centrais e habitadas por setores sociais mais privilegiados, acelerando o processo de segregação espacial.

As medidas adotadas, na verdade, em nada melhoraram as condições de vida da população trabalhadora. Pelo contrário, a pobreza, a superexploração, baixos salários, subnutrição, falta de moradias dignas, permaneceram problemas intocados, associados, agora, à expulsão da população do centro da cidade. As visitas domiciliares mais que uma interferência direta no cotidiano dos moradores revelava a necessidade de vigiar, controlar, e reeducar os hábitos para morar.

Da mesma forma, as obras de saneamento, como as redes de água e esgoto, nunca foram expandidas horizontalmente. Em São Paulo tal como no Rio de Janeiro, priorizou-se o saneamento e tratamento paisagístico apenas das áreas centrais, expulsando os moradores e afastando-os do centro. A extensão dos serviços não visava ao atendimento das áreas onde concentravam-se mais usuários, mas sim, eram ditados pela capacidade de pagar. Tal fato ilustra-se através da empresa Light, por exemplo, que dominava simultaneamente os serviços de bonde, gás, iluminação e energia na cidade de São Paulo e exigia um consumo mínimo para ligamento à rede de energia. Deste modo a Light poderia negar os pedidos de instalação em bairros de baixo consumo, onde sequer haviam aparelhos domésticos elétricos. A desigualdade de condições urbanísticas, no que se refere à extensão de eletricidade, água, esgotos, iluminação pública, limpeza pública, pavimentação e arborização, funcionava como grande indexador dos preços dos imóveis.

Apesar do higienismo ter-se transformado em lei, suas normas nunca foram tomadas ao pé da letra, aumentando em muito o crescimento irregular. De fato, a construção de moradias populares era um negócio muito lucrativo:

A construção barata era uma exigência intrínseca ao negócio, pois os níveis de remuneração dos trabalhadores não permitiam aluguéis elevados. Os cortiços e as casas coletivas eram, portanto, essenciais para a reprodução da força de trabalho a baixos custos e, enquanto tal, não podiam ser

reprimidos e demolidos na escala prevista pela lei e desejada pelos higienistas. Esse conflito entre legislação e realidade, que nunca desapareceu, decorria do processo de exploração da força de trabalho e permeou a produção de moradias populares em São Paulo (BONDUKI, 2002. p. 39).

Frente à necessidade de edificação de novas moradias o Estado passou a conceder incentivos fiscais aos particulares, evitando o envolvimento direto na construção de casas, o que desestimularia o investimento privado. Em São Paulo, a lei 493/1900 previa a isenção dos impostos municipais para as vilas operárias construídas conforme os padrões e fora do perímetro central, sendo reforçada pela lei 1098, de 1908. Entretanto, como não é difícil depreender, esses incentivos beneficiavam mais aos investidores que aos moradores. De fato produziu-se imensa legislação que muito influenciou na produção de ilegalidade na ocupação do solo urbano:

Desde a primeira lei de terras de 1850 que a compra e venda constituiu-se como a forma básica de aquisição de terras no Brasil, substituindo o regime de posses até então vigente. O Código Civil de 1916, vigente até os dias atuais, corroborou este entendimento. A seguir vieram os Códigos de Posturas, os códigos de obras, as leis de zoneamento, de parcelamento do solo, de edificações. Todos estabeleciam padrões ideais de cidade (taxa de ocupação, densidades, tamanho mínimo de lote, etc.) que geravam um diferencial no preço das terras localizadas nas áreas abrangidas por estas leis em relação àquelas localizadas nas periferias sem regulamentação. (OSÓRIO,2009).

Essa legislação urbanística a que nos referimos, no momento em que proibiam cortiços e vilas operárias em algumas partes da cidade, mas não em outras, tratavam-se já de dispositivos que representavam os rudimentos de um zoneamento. Entendendo-se por zoneamento “a legislação urbanística que varia no espaço urbano”(VILLAÇA, 2004, p.177) , este teve início já nas últimas décadas do século passado, nas cidades de Rio de Janeiro e São Paulo, sendo a prática de planejamento urbano *latu sensu* mais difundida no Brasil.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Flávio Villaça distingue o planejamento urbano em seu sentido genérico, ou seja, *latu sensu*, em que se incluem tanto os discursos como as práticas do Estado sobre a rede urbana, do planejamento urbano *strictu sensu*, que tem como eixo as ações e discursos que levaram aos planos diretores. Como formas de planejamento urbano *latu sensu* incluem-se tanto o planejamento urbano, quanto as intervenções sanitárias, o zoneamento e também o projeto de construção de novas cidades. O projeto e a construção de novas cidades afasta-se do típico modelo de crescimento urbano, embora foi e continua sendo muito disseminado no Brasil em cidades como Brasília, Goiânia, Volta Redonda, Londrina, Maringá, Palmas, entre outras inúmeras. O início dessa prática deu-se em 12 de dezembro de 1897, com a inauguração de Belo Horizonte, refletindo o urbanismo monumental, inspirado nos projetos de Versalhes, no de Washington e também na Paris de Haussmann. (VILLAÇA, 2004, p. 169-177)



Conforme Villaça, o zoneamento surge no Brasil como prática desvinculada de elaboração teórica e da experiência estrangeira<sup>4</sup>. Pelo contrário, atendia a interesses claros e específicos da elite brasileira. Pautado na divisão do território em zonas diferenciadas, para as quais são aplicados padrões de uso e ocupação específicos, de modo a conduzir à cidade ideal, decorreu no fato de a regulação urbanística no Brasil ter apenas sido incorporada nas partes ricas da cidade. Trata-se de um modelo de planejamento que subverte a própria noção de espaço público, conforme veremos no terceiro capítulo, na medida em que

aspirava transformar a cidade em um único domínio público homogêneo patrocinado pelo estado, eliminar as diferenças para criar uma cidade racionalista universal, dividida em setores de acordo com funções urbanas: residência, trabalho, recreação, transporte, administração e cívica. Brasília é a incorporação mais completa desse novo tipo de cidade e de vida pública. **O resultado, contudo, acabou sendo o oposto das intenções dos planejadores.** Brasília é hoje uma das cidades mais segregadas do Brasil, não a mais igualitária (Holston 1989: cap.8; Telles 1995a). Ao destruir a rua como espaço para a vida pública, **o planejamento modernista também minou a diversidade urbana e a possibilidade de coexistência de diferenças. O tipo de espaço que ele cria promove não a igualdade – como pretendido – mas apenas uma desigualdade mais explícita** (CALDEIRA, 2003, p. 311). (grifo nosso)

Até a década de 30, quando extingue-se o urbanismo sanitário, o problema habitacional foi reduzido a uma questão de higiene e de adoção de novos padrões de asseio e comportamento. Esse modo de enfrentamento repressivo adotado pelo estado brasileiro, resultou no que autores como Nabil Bonduki denominam “autoritarismo sanitário”, isto é, uma “terapia ao urbano” que visava sanear os males da cidade apenas a partir de seus sintomas, quais sejam, as moradias insalubres, através de medidas como controle higiênico das habitações, vigilância dos moradores através das visitas domiciliares, legislação de combate aos cortiços, desinfecções violentas e arbitrarias. As causas das habitações precárias nunca foram questionadas e a questão social foi tratada como “caso de polícia”:

O poder público, entretanto, não foi um espectador passivo das condições de moradia dos pobres. Tanto assim que criou uma polícia para vigiá-los, examiná-los e inspecioná-los, e uma legislação para servir-lhes de padrão; porém, pouco fez para melhorar suas moradias, a não ser quando eram chocantes demais – demolindo-as. E este modo de resolver o problema da habitação – característico do autoritarismo sanitário – nada mais é que sua própria recriação (BONDUKI, 2002. p. 43).

---

<sup>4</sup> Atente-se para o fato de que ao se iniciar-se no Brasil, o zoneamento ainda dava os primeiros passos na Alemanha e nos Estados Unidos.

Deste modo, nas periferias, consolidam-se os assentamentos informais, clandestinos e precários, pelos quais o próprio estado contribuiu ao desobrigar-se quanto à colocação de infra-estrutura básica. Tratam-se de bairros inteiros que existiam, sem, no entanto, serem reconhecidos como parte da cidade oficial. Conhecidos pela alta densidade demográfica, os territórios populares causavam mais que preocupação, repugnância às elites, que, por sua vez, construía para si bairros exclusivos, propondo favores fiscais para a construção de casas populares longe do perímetro central. Nos últimos anos, a informalidade habitacional não só no Brasil, mas na América Latina como um todo, só tem crescido a ponto da sua taxa de crescimento representar o dobro da taxa de crescimento da “cidade legal”.<sup>5</sup>

## **1.2. O planejamento urbano e a produção de habitação social**

Até agora vimos como, de certa forma, foi-se constituindo uma legislação urbanística de estratégico papel, qual seja, o estabelecimento de um mercado imobiliário dual,

capaz de prover alternativas de localização para as diferentes faixas de poder aquisitivo presentes na cidade, ao mesmo tempo em que garantia a rentabilidade do investimento imobiliário, independentemente da faixa de renda a que se destinava (ROLNIK, 2003. p. 145).

Paralelamente crescia a situação de extralegalidade, através da construção em terrenos sem aprovação dos engenheiros municipais ou do partilhamento das casas e lotes para habitações coletivas. Tais espaços eram associados à promiscuidade e desregramento, eram espaços sem lei, cidade marginal.

A expressão planejamento urbano, que viria a tornar-se pauta de inflamados debates políticos a partir da década de 30, deriva da palavra plano, e designa a prática e o discurso do Estado sobre o espaço urbano, caracterizada por uma suposta visão sistêmica. O planejamento permite a unidade da atuação estatal, devendo estar comprometido “tanto pela ideologia constitucional como pela busca da transformação do *status quo* econômico e social”. Bercovicci (200b, p. 143-150)

---

<sup>5</sup> Na verdade, não existem índices regionais ou nacionais acerca da informalidade. Geralmente o censo não apresenta dados sobre assentamentos informais tendo em vista a dificuldade de quantificar as incontáveis formas de manifestação de informalidade. (OSÓRIO, 2004, 17-39)

esclarece, entretanto, que não existe planejamento neutro, pois este sempre resulta da escolha entre várias possibilidades, ainda que guiada pelos princípios constitucionais. O plano não é mera peça técnica, mas documento comprometido com os objetivos políticos presentes na Constituição, resultante das relações políticas e das negociações.

A partir da década de 30 já se visualizava a necessidade de um instrumento urbanístico adequado à questão do planejamento urbano. Neste sentido, em 10 de dezembro de 1937 o Poder Público instituído pelo Estado Novo promulga o Decreto-lei 58/37, de autoria de Waldemar Loureiro, inspirado em projeto de lei do Prof. Waldemar Ferreira. Tal decreto-lei vigoraria até a aprovação do decreto-lei 271/67, ambos precursores da lei 6.766/79, lei de parcelamento do solo. Entretanto, conforme Edésio Fernandes, durante a vigência de tal decreto os administradores públicos tinham muito pouco poder de intervenção sobre os projetos de parcelamento do solo, de modo que restou comprometida a organização do espaço urbano e a qualidade dos loteamentos (ABIKO, BARREIROS, 1998, p. 4).

Foi apenas em 1950 que desenvolve-se no Brasil o que consideramos planejamento urbano propriamente dito, através de um discurso integrador que se propunham a articular todas as políticas setoriais, especificamente as questões ligadas ao transporte, saneamento, meio ambiente e habitação, centralizadas na figura do plano diretor.

A essência da ideologia do planejamento consiste numa visão de mundo que vê o crescimento caótico das cidades como causa de seus problemas, cuja solução encontra-se no planejamento integrado. Sob diversas expressões, por décadas foram elaborados planos que, entretanto, permaneceram apenas no domínio do discurso, não tendo passado para a ação concreta do estado.

Diversas são as explicações apontadas: falta de capacidade de investimento do Poder Público, políticos incompetentes, falta de continuidade entre as obras de uma administração à outra, nenhuma prioridade de ação ou mesmo a omissão do governo federal. Tais explicações, como perceberemos, também têm sua origem. Ao passo que o planejamento não passa de discurso, revela-se outro aspecto “o planejamento é uma fachada ideológica, não legitimando a ação concreta do estado, mas, ao contrário, procurando ocultá-la”(VILLAÇA, 2004, p. 191).

As primeiras formas de planejamento urbano deram-se através dos planos de melhoramento e embelezamento que iniciaram-se em 1875 com o primeiro plano

elaborado pela Comissão de Melhoramento da Cidade do Rio de Janeiro, estendendo-se até 1940, embora já dê sinais de declínio em 1906. Tem sua origem no renascimento, com influências principalmente francesas e também estadunidenses, país que incorporaria o embelezamento como forma de glorificação da primeira nação do mundo que nasce capitalista. O embelezamento, no Brasil, justificou a expulsão dos trabalhadores do centro da cidade, atendendo ao interesse de transformá-lo num centro de acumulação e circulação de capital, centro político, como também espaço de lazer das classes privilegiadas.

Entretanto, a partir de 1906, o discurso das autoridades começaria a mudar. O embelezamento é paulatinamente substituído pela noção de eficiência, e uma “disposição harmônica” da cidade passa a ser preocupação do poder público. Passa-se da cidade do consumo para a cidade da produção, tornando-se prioridade obras de infra-estrutura que, entretanto, passam a onerar muito mais os cofres públicos. Obras de habitação, por outro lado, são deixadas no esquecimento. O interesse imobiliário, por sua vez, continua fortemente presente, como na seguinte declaração de Salgado Filho, ministro do Trabalho, Indústria e Comércio de Vargas:

E não se confundam os operários, os trabalhadores, com esses indivíduos que habitam as “favelas” dos nossos morros.

[...]

Mas será obra social atender-se esses habitantes das “favelas” do Distrito Federal, que não são, a rigor, operários? [...] Todos os indivíduos que ocupam essas “favelas”, essas casas, já denominadas de cachorro, não são trabalhadores que vivem de um trabalho honesto [...] Pergunto à Câmara: será obra social fazer-se uma edificação para esses vadios? (BOLETIM DO MINISTÉRIO DO TRABALHO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO, apud BONDUKI, 2002, p.110)

Direitos, portanto, somente para quem tivesse carteira assinada. Mas, com o tempo seria cada vez mais difícil referir-se publicamente aos “vadios”, ao mesmo tempo que também não mais se defenderia publicamente a idéia de derrubar bairros inteiros de casebres para torná-los elegantes, bonitos e modernos, como anteriormente era anunciado nos planos e, surpreende-se, debatido com antecedência! Ao mesmo tempo em que as soluções continuam a atender aos interesses das classes dominantes, “não há como anunciar obras de interesse popular, pois estas não serão feitas, e não há como anunciar as obras que serão feitas, porque estas não serão de interesse popular” (VILLAÇA, 2004. pg 204).

Se durante a ditadura Vargas, que vai de 1930 a 1945 aquece-se o debate

acerca da produção de habitação social o que iremos evidenciar é que de modo algum temos aqui um programa que vincule-se a uma política social de fato. A intensa produção intelectual que se deu no país atendia à duas necessidades da indústria crescente, isto é, a necessidade de reprodução da força de trabalho e a formação ideológica, política e moral do trabalhador. Buscavam-se soluções para a redução do valor despendido pelos trabalhadores com moradia e, portanto, da mão-de-obra. O Estado optaria por medidas que estimulariam a industrialização e o acesso à casa própria unifamiliar sem, principalmente, exigir aumento salarial, podemos citar: o financiamento de moradias, redução de custos na produção, congelamento dos aluguéis, regulamentação do mercado de locação e, principalmente, a autoconstrução de casas pelos próprios trabalhadores.

Os cortiços, é claro, continuam sendo rejeitados, associados à desonestidade, delinqüência e promiscuidade. Em seu lugar, defendia-se a adoção da casa própria, unifamiliar, principalmente como forma de valorizar o trabalho e reproduzir a ordem e moral estabelecidas. A associação entre casa e família estaria presente em muitos discursos assistencialistas do Estado Novo.

A década de 30, de fato, inauguraria um novo período na história do planejamento urbano no Brasil. O fato de que o estado assumia já alguma responsabilidade com relação à habitação para a classe operária urbana, demonstrar-se-ia através da criação de dois programas: o Instituto de Aposentadorias e Pensões e a Fundação da Casa Popular. Embora tenham tido uma atuação insignificante perto das necessidades da população brasileira, considerando o fato da inexistência de atuação estatal até o momento, pode-se dizer que a produção de moradias em algumas regiões específicas foi significativa.

Os Institutos de Aposentadorias e Pensões ou IAPs atendiam apenas a associados de certa categoria profissional, mais especificamente a uma classe média crescente ligada à administração pública, ainda que em toda a federação. Os primeiros surgiram junto a Marinha, Comércio, Transporte e Estocagem de Café, Portos, Bancos, Indústria e Funcionalismo Público.

Entretanto, em contradição a todo o discurso habitacional da Era Vargas, centrado na casa própria e na família, o meio principal de acesso aos IAPs foi o aluguel e, em segundo lugar, o financiamento para futura aquisição. Os IAPs, sob a forma de conjuntos habitacionais, na verdade, mostravam de forma grandiosa a ação governamental, demonstrando o objetivo de preservação do patrimônio e dos

recursos previdenciários, independentemente de aspectos sociais. Deste modo, os IAPs constituíram um patrimônio, adquirindo terrenos por todo o país, muito maior que sua capacidade de edificação. Seria, portanto, uma forma de investimento a partir das reservas previdenciárias, em um mercado que até então estava reservado à esfera privada.

A falta mais grave dos IAPs foi o fato de não voltar-se exclusivamente à população de baixa renda mas, por outro lado, mantinha preços equiparados ao mercado, situação que apenas amenizou-se com a Lei do Inquilinato de 1942, que previa o congelamento dos aluguéis, impondo ao governo a necessidade de subsidiar o programa para os inquilinos. A lei do inquilinato, de fato, ao regular o mercado de locação conseguiu verdadeiramente transformar o modo de produção de moradia, do modelo de produção rentista para a produção estatal ou pelos próprios moradores.

A alta inflação e a não atualização das prestações a partir do congelamento dos preços impossibilitou a continuidade do programa, que revelou-se em medida populista antes de uma política social de fato. Ainda que tenha-se implantado a produção em massa de moradias teoricamente em defesa dos interesses populares, na prática:

consolidou-se a aceitação, pelo Estado e pela população, de alternativas habitacionais precárias, ilegais e excluídas do âmbito capitalista, como a favela e a casa própria em loteamentos clandestinos e desprovidos de infraestrutura (BONDUKI, 2002. p. 209).

Conforme Bonduki, embora a lei do Inquilinato, representasse uma resposta do governo frente à crise imobiliária, continuaria desestimulando a colocação de novos imóveis no mercado de locação, acarretando em inúmeros despejos. Em contrapartida, em 1946, isto é, durante o governo Dutra, criou-se a Fundação da Casa Popular, também de âmbito nacional, com o objetivo específico de prover habitação para o povo em geral. Sofrendo uma oposição fortíssima dos setores que seriam afetados, não conseguiu prover mais que 18.132 moradias, ainda assim, grande parte para classe média. Ou seja, uma atuação praticamente nula se considerarmos o déficit habitacional da época. Mas, mais do que isso, a descentralização da política habitacional e a falta de recursos demonstravam com clareza a perda da autonomia estatal para formular e implementar políticas. Sinal

disso é a intensa multiplicação de órgãos estaduais e municipais encarregados do problema da habitação popular até que se dê a criação do Sistema Financeiro de Habitação, SFH, após a tomada do poder pela ditadura militar em 1964.

Tal época caracterizou-se por verdadeira mudança no perfil das cidades que ingressaram em um processo crescente de verticalização. Através do SFH deu-se verdadeiro impulso ao setor de construção civil, com grandes investimentos em obras de saneamento e abastecimento de água. Quanto ao regime militar, interessava-lhe aumentar sua popularidade por meio de políticas urbanas voltadas para a habitação. Criou-se o Banco Nacional de Habitação, o BNH, no mesmo ano, o qual tornou-se símbolo da presença estatal na produção e distribuição habitacional no período de 1964 a 1986.

O BNH, juntamente com as Companhia Habitacionais (COHABs), encarregaram-se da implantação das políticas habitacionais de grande escala nas décadas de sessenta e setenta. Inúmeras unidades habitacionais foram erguidas pelas COHABs, através de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), resultando em monótonos e isolados conjuntos habitacionais. Com apenas uma planta básica, o programa, porém, não permitia qualquer possibilidade de participação das populações envolvidas. As unidades habitacionais eram comercializadas em longos prazos de financiamento. Novamente vemos aqui o modelo privatista de atuação estatal no setor. O financiamento condicionava-se a comprovação da capacidade do adquirente pagar as prestações, acarretando em segregação daqueles com menor capacidade econômica.

O BNH, formulado como uma agência pública voltada ao problema da moradia popular, acabou se transformando em Banco de Desenvolvimento urbano, colocando em segundo lugar a construção de moradia popular. Tais políticas acabaram por atender basicamente à classe média <sup>6</sup>, dificilmente conseguindo

---

<sup>6</sup> “Desde a criação do BNH (Banco Nacional de Habitação), o uso dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) em financiamentos para a produção e comercialização de empreendimentos habitacionais dinamizou o mercado imobiliário de médio e alto padrão nas cidades brasileiras, provocando grande aumento no preço dos terrenos. Dos 4,5 milhões de moradias erguidas com financiamento do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) entre 1964 e 1986, apenas 33% se destinaram à população de baixa renda, sempre em conjuntos localizados nas periferias urbanas, em áreas onde a terra era barata por não haver acesso a infraestruturas de saneamento básico e transporte coletivo nem equipamentos comunitários de educação, saúde, lazer e cultura, e não apresentar oferta de empregos. Enfim, por não ser cidade. O crédito imobiliário naquele período jamais alcançou a faixa de renda familiar mensal entre 0 e 3 salários mínimos, que concentrava – e continua concentrando – 90% do déficit habitacional. O resultado foi o aumento da favelização e da autoconstrução em loteamentos precários e irregulares país afora.” (ROLNIK, NAKANO, Kazuo, 2009, p. 4).

financiar casas para população que ganhava menos de três salários mínimos e, com algum embaraço, àquelas que ganhavam entre três e cinco salários mínimos.

Em 1986, extingue-se o BNH, em meio à forte crise econômica, arrocho salarial, perda de poder aquisitivo e conseqüente alto nível de inadimplência. Da união dos compradores dos planos de casa própria impossibilitados de pagar o reajuste das prestações surgem os “movimentos de mutuários”. Exige-se uma nova política habitacional, entretanto, a partir desse momento, a questão passa a ser tratada de modo disperso através, principalmente, de programas de aquisição de lote urbanizado em parceria com Prefeituras ou em mutirões realizados pelos próprios moradores. A Caixa Econômica Federal assume o papel de agente operador do FGTS, enquanto o Banco do Brasil passa a regulamentar os depósitos em poupança.

O que percebe-se nessas soluções como em muitas que se seguiriam, é uma abordagem puramente técnica e superficial do problema, seguindo os mesmos princípios do funcionalismo racionalista inscritos na Carta de Atenas, ou seja, continuava-se a elaborar planos tais quais na década de 30<sup>7</sup>! Ao passo que o espaço urbano fragmentava-se, assiste-se à “construção de grandes conjuntos habitacionais monofuncionais que formaram as cidades dormitórios tanto nos países europeus como no contexto brasileiro” (PEREIRA, 2008. p. 130). A reordenação e construção das cidades dava-se em total desconsideração com aspectos sociais, econômicos, históricos e culturais.

Paralelamente ao surgimento de políticas habitacionais no Brasil na esfera federal, o planejamento urbano é cada vez mais presente no cotidiano das cidades. De fato, o período que se estende de 1930 a 1990 é marcado pelo surgimento e a multiplicação dos planos urbanísticos que pretendiam mais do que podiam. O autor Flávio Villaça divide-o em três subperíodos, quais sejam, de 1930 a 1965, época marcada pelo urbanismo e o plano diretor; de 1965 a 1971, conhecido como período dos superplanos e, por fim, de 1971 a 1992, quando insere-se na política governamental a noção dos “planos sem mapa”.

O período do urbanismo e do plano diretor inicia com os planos de Agache e

---

<sup>7</sup> Carta de Atenas é o nome pelo qual ficou conhecido manifesto urbanístico produzido no IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, realizado na cidade de Atenas em 1933, no qual pregava-se o funcionalismo da cidade, isto é, a cidade dividir-se-ia em áreas residenciais, de lazer e de trabalho, localizando-se os edifícios em áreas menos densas e arborizadas; seriam verdadeiras cidades-jardim. A Carta de Atenas inspirou não somente cidades européias, como chegaria aos trópicos, influenciando, por exemplo, o plano piloto da capital, Brasília.



Prestes Maia divulgados em 1930 para as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, respectivamente, nos quais destacavam-se as obras de infra-estrutura, com ênfase no saneamento e nos transportes. Embora o centro da cidade e o seu embelezamento ainda sejam foco de atenção, pretendia-se abordar a cidade inteira. Entretanto, afora esses planos, o período destacou-se mais por estudos do que planos efetivamente assumidos pelos governantes, que ainda não tinham uma clareza acerca da essência do planejamento integrado.

O plano Agache, na verdade, já traria as sementes dos Superplanos, centrados na idéia de interdisciplinariedade do planejamento. Entretanto, o que ficaria cada vez mais evidenciado seria o distanciamento crescente entre plano e implementação, planejadores e órgãos de planejamento, somente dificultado pela setorialização e especialização da administração (pra não dizer burocratização), já que os planos, cada vez mais abrangentes, tornavam-se inadequados para a integração da atuação dos órgãos públicos. Na verdade, os planos associavam-se mais a um compêndio de recomendações, sem vinculação com alguma obra específica ou à lei.

Sem endereçamento a um órgão específico, sequer havia como aprová-las e executá-las. O plano Doxiadis, que inaugurou a fase dos Superplanos no Rio de Janeiro, por exemplo, tratava-se de um volume de quinhentas páginas em inglês no qual terminava-se afirmando que embora devesse ser aprovado por lei, não deveria ser adotado pelo estado como lei inflexível, mas sim como um guia para o crescimento e o desenvolvimento futuro. Ou seja, gritante a contradição desse plano que pregava “a lei da obediência flexível”. Segundo Flávio Villaça:

A questão de fundo, entretanto, era que quanto mais complexos e abrangentes tornavam-se os planos, mais crescia a variedade de problemas sociais nos quais se envolviam e com isso mais se afastavam dos interesses reais da classe dominante e portanto das suas possibilidades de aplicação. Quanto mais problemas os planos abordavam, maior o fosso que passa a separá-los das questões que realmente preocupam a classe dominante e para as quais ela tinha e queria propostas. Essa classe oferece cada vez menos as condições de hegemonia necessárias para apresentar tais propostas abertamente, como fazia no século XIX. (VILLAÇA, 2004. pg 214)

O Plano Urbanístico Básico, o PUB, de São Paulo tratavam-se de seis grossos volumes de 3400 páginas que abordavam desde aspectos urbanísticos, à educação, saúde, bem estar social, recreação, cultura, esportes, poluição do ar, e

até mesmo dos cemitérios! Nem um pouco básico. Na verdade tais planos demonstram mais tecnocracia do que planejamento urbano propriamente dito. Seu destino foi um só: o fundo da gaveta.

Em 1971 seria aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo, o PDDI, que contendo apenas 57 artigos inauguraria a fase dos “Planos sem Mapas”, expressão que designa a nova forma de planejamento que, em geral, apenas enumera princípios e diretrizes “os mais louváveis e bem intencionados possíveis”, eliminando as discórdias e ocultando os conflitos. Tais planos revelam ainda mais o fato de que o planejamento urbano brasileiro tem se situado apenas na esfera do discurso, no que diz respeito aos planos urbanos e metropolitanos, não refletindo-se nas políticas públicas.

De fato assiste-se a uma verdadeira desorganização, no que se refere à gestão de políticas públicas voltadas para o setor habitacional. Fala-se em falta de recursos, mas sabe-se que o FGTS, sozinho, poderia fornecer uma receita na ordem de 4,5 bilhões ao ano, através do retorno de operações de crédito. Logo em 1992 a 1995, suspender-se-iam as contratações através de recursos do FGTS. Inúmeros programas foram instituídos: Habitar-Brasil, Pró-Moradia, Carta de Crédito Individual, Carta de Crédito Associativo, Apoio à Produção de Habitações, Arrendamento Residencial... Todos importantes programas, mas sem articulação a nível federal, e financiados por instituições internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, cujos empréstimos são em dólar e as taxas de juros superiores às do FGTS. Enfim,

Apesar do setor habitacional ter recebido um significativo volume de dotações orçamentárias para os programas de interesse social, há uma pulverização destes recursos e a falta de sintonia institucional entre os órgãos gestores, financeiros e promotores da política habitacional. Os Estados e Municípios desenvolveram programas próprios, com recursos internacionais e de seus orçamentos, sem o envolvimento dos órgãos federais. A falta de dados sobre os programas executados pelos Estados, Municípios e iniciativa privada e a falta de um sistema de informações dificultam a realização de um diagnóstico habitacional. As maiores carências institucionais são verificadas nas administrações municipais, justamente o setor que trata mais diretamente da questão habitacional. Elas não contam com órgãos e recursos humanos estruturados para o planejamento, formulação, execução e avaliação de políticas habitacionais (OSÓRIO,2009).

A administração Pública brasileira, ao que parece, apresenta dificuldade em adaptar-se aos fins almejados pelo Estado na Constituição seja pelos recursos

humanos e materiais restritos, seja pela insistência na elaboração de planos que não são cumpridos, elaborados de forma desintegrada com a máquina administrativa. Tal insistência deve-se à falsa concepção de que o planejamento só se viabiliza com planos determinados. Com uma ação descordenada, a estrutura da administração não foi adaptada para a implementação do planejamento mas, pelo contrário, volta-se ao modelo liberal de proteção dos direitos individuais do Estado. Segundo Bercovicci,

o estado brasileiro não está, e nunca esteve, apesar das inúmeras tentativas, organizado para formular uma política de desenvolvimento continuada. Surgem planos, mas não há planejamento. Um plano de desenvolvimento requer o planejamento da Administração Pública. O plano sem planejamento é uma formulação racional de idéias, mas sem nenhuma efetividade prática (2008b, p. 148)

Entretanto, os problemas urbanos associados aos loteamentos clandestinos, aos transportes e saneamento apenas se agravavam, associados ainda à falta de planejamento apesar dos inúmeros planos elaborados. Os planos diretores, obrigatórios nas cidades com 20 mil habitantes, não eram considerados prioridade para os Municípios, sendo que sua falta não impedia que recebessem os investimentos necessários. Os planos diretores e as legislações que regulam o espaço urbano das cidades, por sua vez, cada vez mais têm se resumido a leis de zoneamento que resultam em segregação socioespacial, decréscimo de qualidade de vida pelo distanciamento das funções da cidade, desequilíbrio ambiental, supercrescimento das periferias. Ora, se é da interação e diversificação de usos e atividades que resulta a própria vitalidade da cidade, o zoneamento funcional trouxe grandes obstáculos à interação intra-urbana, na medida que repete o modelo de planejamento urbano modernista, que conforme já visto, subverte a própria noção de espaço público.

Assiste-se a uma verdadeira crise no planejamento urbano brasileiro. Problemas como o esfacelamento das instâncias que promoviam o desenvolvimento urbano, como o BNH e a SERPHAU, a perda dos valores hegemônicos de planejamento, a politização dos problemas das cidades, impulsionada pelo Movimento pela Reforma Urbana, o descontentamento com os espaços resultantes do planejamento estatal até a década de 70 e o fortalecimento da questão socio-ambiental, seriam tratados com novos rumos somente a partir do novo contexto que

se firmaria após a promulgação da Constituição de 1988 e a redemocratização do país.

A política habitacional no Brasil, nos parece, que quando houve, voltou-se apenas para uma intervenção simbólica, não alcançando a grande maioria da população que vivia em péssimas condições de vida. Por outro lado as políticas habitacionais, geralmente voltadas para o sistema de crédito como foi o BNH, atingiram outros objetivos, dentre eles a organização e o desenvolvimento da indústria da construção:

Dessa forma a atuação do Estado na provisão de habitação assumiu simultaneamente diferentes papéis: no nível ideológico, usando a retórica do “bem estar-social”, o Estado responde a reivindicações da classe operária, mediando, ao mesmo tempo, sua execução. A legitimação da retórica de bem-estar é, até certo ponto, alcançada pela intervenção pontual que garante a reprodução em setores-chaves da economia e setores da força de trabalho. Por outro lado, ao financiar a construção e a aquisição da casa própria, o Estado organiza e desenvolve a indústria da construção ao assegurar uma demanda constante para os níveis de renda – classe média e alta – que conseguem utilizar as novas linhas de crédito (MAUTNER, 2004, p. 250-251).

A regra geral da construção da habitação pela grande maioria da classe trabalhadora, incapaz de beneficiar-se do financiamento estatal<sup>8</sup>, deu-se através do trinômio loteamento clandestino/ casa própria/autoconstrução. Tal crescimento periférico raramente é encarado como parte do processo de produção do espaço urbano, enquanto fenômeno residual do industrialismo e do urbanismo, motivo pelo qual o estado isenta-se da tarefa de incorporar a “cidade real” na “cidade legal”, ainda que quanto mais assemelhem-se aos padrões tradicionais, maiores suas chances de serem alcançados pelos serviços urbanos.

### **1.3. O crescimento da informalidade**

Se no início do século passado, em uma cidade como São Paulo um terço de suas habitações tratavam-se de cortiços e acreditava-se que um dia todos iriam desaparecer, substituídos por vilas operárias, o cortiço, saudosa maloca de Adoniran

---

<sup>8</sup> “Tradicionalmente, a política habitacional brasileira baseou-se na oferta de subsídios e créditos individualizados para a obtenção da propriedade privada. Entretanto, as necessidades habitacionais da população de baixíssima renda não são atendidas desse modo. É preciso aproveitar melhor, nos imóveis públicos, a aplicação da concessão de uso especial para fins de moradia e avançar em outros regimes de propriedade imobiliária” (ROLNIK, NAKANO, 2009. p. 4).

Barbosa, jamais deixou de existir, presente em todas os lugares, a despeito de proibição constante em lei, como por exemplo no Código de Obras de 1937.

De 1930 a 1940, inicia-se a verticalização da cidade de São Paulo, com a construção dos primeiros edifícios. Ao mesmo tempo em que se opera o “boom” imobiliário, sente-se os efeitos da crise de habitação. Em reportagem do Jornal Hoje de 4 de novembro de 1945:

Na falta de mais seguro e redondo empate de capital, os arranha-céus erguem-se às dezenas, orgulhosos e indiferentes aos míseros mortais que não dispõem de posses para habitá-los. Incomensurável quantidade de pequenas casas desaparece e mais a mais se agrava a crise de habitações, já por si acentuada pela contínua afluência de gente do interior, em busca de melhores condições de vida [...] então surgem os barracões, as favelas, em um canto qualquer. Assim fica-se abrigado ou, pelo menos, tem-se a impressão (BONDUKI, 2002. pg 249).

De acordo com Osório (2004, p. 28-31), as situações de clandestinidade na América Latina chegam até nós nas mais diversas nomenclaturas, sendo possível classificá-los conforme tratem-se de casos de ocupação direta ou que integrem mercados ilegais. Deste modo:

- a) ocupação direta (geralmente organizados por ONGs, ou movimentos sociais, em terras públicas ou privadas): villa, favela, callampa, barriada, asentamiento, ocupação de lote individual e toma de casas (tratam-se de prédios abandonados por seus donos ou terrenos expropriados para a realização de obras públicas não concretizadas, diretamente ocupadas pela população carente);
- b) mercados informais (ilegais e sem organização prévia): lotes clandestinos ou piratas (nunca foram apresentados às autoridades e necessitam de regularização especial), loteamentos irregulares (foram vendidos com alguma condição legal pendente), propriedade horizontal aplicada à terra urbana, venda de lotes rurais como partes indivisas, propriedade de origem social (ejidos ou comunidades indígenas) incorporada à terra urbana através de vendas ilegais, cooperativas agrícolas transformadas em urbanas.

Os assentamentos informais, como forma de transgressão à ordem jurídica e urbanística, relacionam-se a duas causas: por um lado à falta de título de posse ou propriedade legalmente reconhecido, e, por outro, o não cumprimento das leis de uso e ocupação do solo. Desta forma, do ponto de vista dominial, originam-se tanto da ocupação direta de terras públicas ou privadas, quanto da disponibilidade de

terras no mercado informal de habitação. Neste aspecto, observamos diversas situações dentro da informalidade: a) proprietários com títulos registrados ou não; b) possuidores de comprovante de compra e venda legal, que se transformarão em proprietários quando pagarem as prestações devidas e possuírem dinheiro para formalizar a escritura; c) possuidores que compraram lote irregular que só poderá ser escriturado quando as autoridades liberarem o bem para tanto; d) ocupantes que passaram a proprietários pela prescrição do tempo; e) compradores de lotes ou unidades habitacionais públicas através da transferência de comprovante de compra e venda não reconhecido pelo órgão habitacional; f) proprietários que utilizam “laranjas” para a escrituração da propriedade; g) outras situações de domínio duvidosas.

As primeiras favelas no Brasil, na verdade, datam da virada do século XIX, quando ex-combatentes da Guerra de Canudos ocupam os morros no centro da cidade do Rio de Janeiro, habitando em cortiços, juntamente com os segmentos mais pobres da sociedade. Em São Paulo, por outro lado, é na década de 40 que irão surgir as primeiras favelas, como forma de resistência em deixar as áreas centrais e mudar-se para a periferia.

A tendência, ao final da segunda guerra mundial, é de expansão das periferias através do trinômio loteamento popular/casa própria, autoconstrução, como forma de assentamento da classe trabalhadora (Mautner, 2004, p. 250-251). O auto-emprego, na realidade, insere-se no processo de desestruturação do mercado de moradias populares pelo setor privado, reservado, agora, para o estado e, principalmente, para os próprios moradores, a construir suas moradias nos arredores da cidade. De fato,

a favela constitui a principal alternativa de sobrevivência das classes populares que, mesmo quando inseridas no mercado formal de trabalho, recebem salários insuficientes para suprir suas necessidades básicas. À medida que se foram multiplicando, perderam sua marca de “anomalia” urbana, tornaram-se uma alternativa de moradia “normal” para as populações de baixa renda, inscritas na lógica do capitalismo dependente (GOMES, PELEGRINO, 2005. p. 18).

A própria indústria da construção é paradigmática, nesse aspecto, uma vez que os baixos salários impedem até mesmo aos seus próprios trabalhadores o acesso à moradia. Ausente a indústria na construção da casa operária, crescem as favelas, sob os maus olhos do poder público. Ainda que o Estado buscasse soluções

a exemplo da implantação dos primeiros alojamentos provisórios em São Paulo, em 1946, a crise habitacional impelia a população à procura de novos meios de alojamento de modo a reduzir ou eliminar seu custo. Já nessa época começam a acontecer ocupações de terrenos ociosos e expandiam-se os loteamentos clandestinos e precários. O governo respondia simplesmente com a omissão, isto porque a adoção de alguma medida implicaria na elevação do custo do lote e da moradia e, portanto, da mão de obra.

Tais espaços, entretanto, na medida em que eram tolerados pelo poder público, são rejeitados na esfera jurídico-urbanística, e, portanto, como possíveis objeto de investimentos públicos. Nesse sentido,

A consequência inevitável da posição extralegal é a idéia de que os assentamentos irregulares são provisórios e que um dia irão desaparecer de onde estão. A posição de provisoriedade funciona como justificativa para o não-investimento público, o que acaba reforçando a precariedade urbanística e, sobretudo, acentuando as diferenças em relação ao setor da cidade onde houve investimento (ROLNIK, 2003. p. 183).

A situação de clandestinidade desempenhava um importante papel na justificação do não-investimento nos loteamentos populares, uma vez que, em desacordo com as leis, essas áreas não eram incluídas no patrimônio e uma vez não-oficiais ou particulares, como se denominava, não recebiam os serviços urbanos, até o momento em que finalmente a periferia seria absorvida pelo crescimento das cidades.

A periferia, enquanto base da produção do espaço urbano, é o local por excelência de acumulação dos socialmente segregados, e, ao mesmo tempo, situa-se nos limites das cidades, onde o preço de terras é mais baixo. Sua natureza é mutante, reproduzindo-se no espaço, ao mesmo tempo em que as velhas periferias são absorvidas pela cidade e reorganizadas pelos novos moradores e, é claro, o capital. Deste modo, com o ingresso de investimento nas periferias, e sua conseqüente legalização, estas transformam-se em bairros de uma cidade caótica, através do processo de mimetização dos loteamentos populares em espaço urbano consolidado tradicional:

As casas são construídas o mais próximo possível do código de obras e dos "modelos estéticos" dos bairros de classe média. Estão assim, ao mesmo tempo, reproduzindo e escapando à legislação urbana, sob relações de produção que novamente reproduzem e escapam às leis trabalhistas e ao

processo de produção “formal”. Os perdões públicos e as anistias acabam por legitimar o resultado desse processo de produção e permitem a entrada de serviços coletivos e equipamentos públicos. Enquanto isso, por meio desse mesmo processo, vários de seus moradores acabam sendo expelidos, para iniciar a primeira camada de trabalho em periferias mais distantes (MAUTNER, 2004, p. 257).

Se enquanto nas áreas mais valorizadas, a transferência de investimento público implica em maior valorização ainda dos terrenos, nas áreas pobres ocorre um perverso mecanismo de expulsão da população de baixa renda que não consegue adaptar-se financeiramente à qualificação dos assentamentos, geralmente resultado de anos de lutas e reivindicações da população, que, expulsa, deve novamente recomeçar a “via crucis”, ocupando precária e ilegalmente locais mais distantes e sem investimento público e reiniciar a humilhante barganha por investimento.

O que percebe-se no crescimento das cidades brasileiras é basicamente um perverso processo de segregação. A cidade divide-se em uma porção legal, rica, dotada de infra-estrutura e outra ilegal, precária e desprovida não só de infra-estrutura, como também

acesso às oportunidades de crescimento pessoal que a cidade oferece, sejam elas oportunidades de trabalho, cultura ou lazer. Simetricamente, aqueles que conseguem viver “do lado de dentro” têm muito mais facilidade de acesso às oportunidades, inclusive aquelas decorrentes de investimentos públicos, pois bibliotecas, museus, universidades públicas em geral situam-se nas porções mais consolidadas da cidade, que são quase sempre povoadas pelos mais ricos. Nos tempos recentes, essa separação tem se tornado cada vez mais impermeável, pois o mercado faz com que os espaços tendam a se homogeneizar segundo a faixa de renda dos moradores: pobres para um lado, ricos para outro. E os espaços de interface entre os diferentes grupos têm sido cada vez mais mediados por aparatos de vigilância e segurança (CYMBALISTA, 2008, p. 281-282).

Este modelo acaba por permitir que a cidade cresça indefinidamente, sem poder aproveitar os locais já deteriorados que poderiam ser adensados pois a maioria da população não tem condições financeiras de acesso às terras que já dispõem de toda a infra-estrutura ao redor. A deterioração dos centros urbanos, encarada como processo normal decorrente do inexorável envelhecimento da região, nada mais é que o estado de ruína dos prédios dos antigos centros, abandonados pela burguesia que migra-se para os novos centros urbanos.

As consequências destes processos de desigualdade, segregação, periferização e degradação ambiental resultam em problemas não só para os



habitantes locais, mas atingem toda a cidade, podendo assumir proporções catastróficas com enchentes, contaminação dos mananciais e processos erosivos. O crescimento para além dos limites da cidade, encarece o preço das infraestruturas urbanas, que precisam alcançar áreas sempre mais distantes. Ao mesmo tempo em que o preço da mobilidade urbana gradativamente cresce, há o problema de transportar multidões, distantes das oportunidades de emprego, resultando em caos na circulação de ricos e pobres. Por outro lado, graves distorções no mercado imobiliário tendem a aparecer, o que pode ser identificado no fato da alta concorrência pelas terras melhor localizadas acarretar em um aumento do preço da terra como um todo, tornando cada vez menor a capacidade do poder público intervir com medidas como a desapropriação.

De fato, as periferias das metrópoles tiveram um crescimento muito maior do que dos núcleos centrais, sendo que de 1991 para 2000, a população urbana subiu de 75,6% para 90% do total da população brasileira. No mesmo período, conforme o IBGE, as favelas cresceram 22%, considerando-as aquelas com mais de 50 habitações. Mas, como já vimos, não é só nas favelas que encontramos ilegalidade, podendo-se afirmar que esta porcentagem é muito maior. E o fenômeno da ilegalidade só tende a aumentar:

As cidades brasileiras são um mosaico de ilegalidades urbanas. Favelas, mocambos, cortiços, loteamentos clandestinos, parcelamentos irregulares, conjuntos habitacionais ocupados, casas de fundo, construções precárias em áreas de risco são algumas das tipologias que os estudiosos urbanos catalogam, e que basta circular pelas cidades para ver ao vivo e em cores. Algumas formas são bastante explícitas, como os barracos despencando de morros; outras são mimetizadas pelo tecido urbano, como os cortiços, prédios antigos partilhados por dezenas de famílias e nos quais, pela fachada, é impossível deduzir a precariedade, miséria e inadequação habitacional a que estão sujeitos os moradores (ALFONSIN, FERNANDES, 2003, p. X).

Outro dado interessante: em alguns lugares não mais que 30% da população das cidades pertence ao mercado residencial privado legal, ainda que seja para este mercado que a gestão pública volte sua atenção, por meio de obras públicas, investimentos, códigos e leis reguladoras.

Refletindo a necessidade de construção de novas moradias conforme a deficiência habitacional, o déficit habitacional demonstra a qualidade de vida dos moradores, considerando aspectos como carência de infraestrutura, forte adensamento, inadequação fundiária, falta de condições de habitabilidade e até

mesmo casos de inexistência de unidade sanitária domiciliar interna. A estimativa do déficit habitacional brasileiro, em 2000, alcançava a marca de 6.656.526, isso sem contar com as regiões rurais do Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

A interrupção desse processo de reprodução em larga escala do padrão periférico e precário das moradias populares nas cidades brasileiras depende de uma série de medidas que articulem o financiamento imobiliário e as políticas habitacionais a estratégias eficazes de acesso a terras adequadas, integradas aos benefícios da cidade, paralelamente a investimentos em transporte público e infraestrutura.

Principalmente a partir da promulgação da Constituição Federal em 1988, tem início um novo modo de tratar a questão urbana, fruto da conscientização e da organização popular, que se inicia nos anos 80 com a consolidação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. O MNRU aglutinaria, a partir de então, todos os movimentos e propostas populares em torno dos problemas urbanos, em escala nacional. A politização dos planos faria emergir para o debate público o que até então vinha sendo ocultado: os interesses conflitantes. A partir de então, novos instrumentos de política urbana são criados, enquanto outros serão recuperados, tema este que será abordado no próximo capítulo.

## **2º CAPÍTULO**

## UMA NOVA CONSCIÊNCIA POLÍTICA

Se no primeiro capítulo abordamos, dentro da breve história do urbanismo brasileiro, o desenvolvimento, ainda que ineficaz, de políticas públicas voltadas à questão urbana, passaremos a focar as mudanças no plano jurídico a partir da redemocratização. De fato, recente é a preocupação do nosso Estado em relação à efetivação do direito à moradia. Até então, normas eram editadas sem que se percebesse na ilegalidade das favelas um problema social, ao passo em que as políticas habitacionais eram promovidas pautadas no financiamento da casa própria, não alcançando a população de baixo poder aquisitivo.

A lei de parcelamento do solo, lei 6766 de 1979, por exemplo, não trazia em seu texto original qualquer menção a medidas destinadas a atender à população de baixa renda e a regularização fundiária. Tendo sido modificada posteriormente pela Lei 9785/99, passou a trazer disposições específicas de parcelamento para zonas habitacionais de interesse social. Entretanto, o tratamento dado pelo legislador ainda deixava muito a desejar no que diz respeito à efetivação do direito à moradia propriamente dito. Tal perspectiva apenas começaria a se alterar a partir da promulgação da Constituição em 1988.

Veremos, em primeiro lugar, o tratamento constitucional dado à responsabilidade do Poder Público pela promoção de políticas públicas de modo a assegurar o direito fundamental à moradia. Tal ensinamento será extraído dos princípios e normas constitucionais que declaram os direitos fundamentais, a política urbana, bem como a fixação de competências entre as entidades federativas.

Definindo-se no texto constitucional o atual paradigma do direito urbanístico, passaremos a analisar os instrumentos criados pelo Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, que, voltados à implementação de políticas públicas, visam o cumprimento da função social da propriedade, a regularização fundiária e a gestão democrática da cidade. Enfim, perceberemos na legislação um imenso leque de instrumentos a fim de possibilitar a atuação do Poder Público eficaz no ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

### **2.1 A Constituição de 1988, Direito de Moradia e Responsabilidade do Estado**

A promulgação da Constituição Federal em 1988 inauguraria uma nova forma de tratar o problema urbano, abrindo reais perspectivas no que diz respeito à sistematização do direito urbanístico brasileiro. Pela primeira vez na breve história constitucional brasileira o legislador dedicou um capítulo exclusivo à Política Urbana, proporcionando instrumentos mais consistentes para pensar a função do Estado no que tange ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

A proclamação do direito à moradia, assegurado dentre os direitos sociais, determinaria ao Estado a função de uma prestação social, qual seja, a individualização e a imposição de políticas públicas socialmente ativas. Com efeito, a Constituição de 88 insere-se no contexto constitucional mundial como uma Constituição Dirigente, isto é, não trata apenas da garantia do existente, mas é também um programa para o futuro, fornecendo linhas para a atuação política. Em outro termos, “é um programa de ação para a alteração da sociedade”, conforme complementa Gilberto Bercovicci:

A diferença essencial, que surge a partir do “constitucionalismo social” do século XX, e vai marcar o debate sobre a Constituição Econômica, é o fato de que as Constituições não pretendem mais receber a estrutura econômica existente, mas querem alterá-la. As Constituições positivam tarefas e políticas a serem realizadas no domínio econômico e social para atingir certos objetivos. A ordem econômica destas Constituições é “programática”, hoje diríamos “dirigente”(BERCOVICCI, 2008a).

A Constituição de 1988 delinearía com alguma clareza o campo temático pelo qual se firmaria o direito urbanístico brasileiro: a política espacial das cidades e os instrumentos para sua implementação. Para tanto, dois conceitos seriam rediscutidos e difundidos: a noção de planejamento urbano e a função social da propriedade urbana.

Com efeito, a CF criou novo direito coletivo, qual seja, o direito ao planejamento urbano, o que resultou no fato de que todo Município com mais de 20 mil habitantes é obrigado a realizar o planejamento, ordenação e desenvolvimento de seus territórios por meio do plano diretor. Por outro lado, o princípio da função social da propriedade marcaria o novo paradigma conceitual do direito urbanístico, uma vez que a propriedade é garantida na medida em que atender à sua função social, qual seja, aquela determinada pela legislação urbanística municipal. Deste modo, o Poder Público municipal passa a assumir a responsabilidade pelo ordenamento urbano (NETO, LIMA, 2009. p. 55).

O direito urbanístico vincular-se-ia à implementação da Política de Desenvolvimento Urbano, a qual tem por finalidade “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (art. 182, CF). Conforme o professor Carlos Ari Sundfeld:

O direito urbanístico surge, então, como o *direito da política do desenvolvimento urbano*, em três sentidos: a) como conjunto de normas que disciplinam a fixação dos objetivos da política urbana (exemplo: normas constitucionais); b) como conjunto de textos normativos em que estão fixados os objetivos da política urbana (os planos urbanísticos, por exemplo); c) como conjunto de normas em que estão previstos e regulados os instrumentos de implementação de política urbana (o próprio Estatuto da Cidade, entre outros) (2006, p. 48-49).

O direito urbanístico, portanto, surge como o direito de uma “função pública”, a qual pressupõe finalidades coletivas e a atuação positiva do Poder Público na fixação e atuação positiva na política urbana. Tal política, entretanto, deve estar em consonância com a política geral do Estado e as inúmeras políticas setoriais, no que diz respeito a políticas econômicas, transportes, saneamento, energia, agrária. Deste modo, as normas urbanísticas têm sua validade condicionada ao respeito tanto da política nacional de ordenação do território quanto à política de desenvolvimento.

Esta necessidade de coordenação a que nos referimos, depreende-se de forma muito clara do texto constitucional:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º. A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento. (grifo nosso)

Como instrumento básico de estruturação da atuação do Poder Público, a Constituição adota o próprio planejamento, articulado em competências federais, estaduais e municipais. À União cabe as questões de interesse nacional e internacional, instituindo diretrizes necessárias para definição das políticas urbanas a ser desenvolvida de forma integrada com os outros setores governamentais, definindo critérios para a utilização dos recursos públicos. Compete também à União legislar dispondo da efetivação dos direitos garantidos constitucionalmente.

Conforme texto constitucional:

Art. 21. Compete à União:

IX- elaborar e executar planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social.

XX- instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Aos Estados, cabem as matérias e assuntos de interesse regional, de modo a instituir um sistema de política estadual com organismos e instrumentos próprios, permitindo atuação integrada com os Municípios, além de possibilitar a ampliação do acesso à Justiça através da criação de juizados especiais, instituição de procedimentos especiais para ações possessórias. Extraí-se do art. 25, §3º:

Art. 25 §3º. Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Quanto aos Municípios, passaram a ter relevante papel na nova ordem constitucional. Assumindo papel autônomo e integrante da Federação, os Municípios ganharam competências próprias, ficando-lhes reservado os assuntos de interesse local, o que significa dizer que caberá ao Município adaptar as regras gerais fixadas pelo Poder Central à realidade local, regradando os detalhes necessários para a boa execução dos serviços e do desenvolvimento urbano. Nesse sentido, o Município é o principal ente federativo responsável pela promoção de políticas urbanas, garantindo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, o bem-estar dos seus habitantes e o direito à moradia:

Art. 30. Cabe aos Municípios:

XVIII- promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Neste aspecto, a Carta Magna adota o plano diretor como instrumento básico da política de ordenação urbana. O plano diretor deve estabelecer diretrizes e

instrumentos acerca do uso e ocupação do solo urbano atendendo a função social da propriedade, além de formas de cooperação entre setores público e privado. Deve-se constituir, deste modo, um sistema de habitação democrático e com participação popular, comprometido com programas de regularização fundiária e urbanização.

Além da fixação dessas competências, o legislador definiu como de competência comum a promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições de vida da população. Tal norma implica na obrigação de realização de programas de habitação e interesse social, como a regularização fundiária e a urbanização de favelas:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

IX- promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

O art. 182, por sua vez, coloca que a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelos Municípios “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar a seus habitantes”, elencando instrumentos para tanto, quais sejam o plano diretor, a desapropriação de imóveis urbanos e, a fim de exigir o adequado aproveitamento, o parcelamento ou edificação compulsórios, impostos sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e desapropriação.

Evidencia-se o fim de democratizar as funções sociais da cidade em proveito de seus habitantes. Neste aspecto, a função social da cidade é princípio inspirador da política urbana, orientando recursos de modo a combater situações de desigualdade econômica e social e permitindo a todos o acesso igualitário à vida urbana. Do equilíbrio entre o desenvolvimento e a busca de qualidade de vida dos habitantes advém o próprio sentido da almejada sustentabilidade.

Nesse sentido, fala-se, em companhia de Henry Lefebvre, do chamado direito à cidade. O direito à cidade é formulado como direito à vida urbana, transformada e renovada, manifestando-se como

forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à

propriedade) estão implicados no direito à cidade. (2001, p. 135).

Por outro lado, a noção civilista clássica de propriedade, em que a propriedade é tida como simples direito individual, é afastada pela própria noção de função social da propriedade. Passa-se a falar em propriedade urbanística, refletindo o caráter publicístico com o qual o direito urbanístico passaria a se afirmar.

Ao declarar que “a propriedade atenderá a sua função social” (art. 5, XXIII), a Constituição limitaria seu exercício de modo a atender o interesse social. Deste modo,

a propriedade, além de ser direito de usar, gozar, dispor livremente e de reivindicar o bem de quem o detenha ilegalmente, passa a ser, também, um dever perante os demais membros da sociedade. É a sua função, o seu débito, a sua obrigação. O titular do direito de propriedade tem um dever de usá-la convenientemente, para a consecução de seu fim social almejado, que é a ordem urbanística (RODRIGUES, 2002.p. 08).

Percebe-se um dever de agir e não apenas uma obrigação de não-fazer, de modo que a destinação do bem passa a transcender o mero interesse do proprietário. O exercício da propriedade deve atender a sua função social, limitação esta que estende-se ao direito de moradia. Revestindo-se das características de direito fundamental, o direito à moradia está expressamente assegurado no rol dos direitos sociais inscritos no art. 6º da Constituição, bem como foi elevado à necessidade vital básica dos trabalhadores urbanos e rurais, e de suas famílias, no art. 7º, IV. Relacionada à própria subsistência do ser humano, a moradia deve ser elevada a uma das principais faculdades inerentes ao bem imóvel. Nesse sentido, a partir da Constituição de 1988 o cumprimento do direito à moradia passaria a ser requisito obrigatório a fim de verificar se a propriedade está ou não cumprindo sua função social.

A satisfação do direito à moradia depende da reunião de diversos elementos, quais sejam, segurança jurídica da posse, disponibilidade de serviços e infraestrutura, habitabilidade, acessibilidade, localização, adequação cultural e, não menos importante, respeito à dignidade da pessoa humana.

O direito à moradia, enquanto direito fundamental, tem sua aplicação imediata garantida constitucionalmente no art. 5º, §1º, impondo-se ao Poder Público a responsabilidade com relação ao cumprimento dessa tutela. Isso significa que o sentido dessas normas que garantem os direitos fundamentais não se encontra no



sentido tradicional, isto é, de simples programas, declarações, mas possuem força vinculante, tal qual o restante dos preceitos constitucionais. A efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais depende de sua aplicabilidade direta. Conforme o ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello:

As disposições constitucionais relativas à Justiça Social não são meras exortações ou conselhos, de simples valor moral. Todas elas são – inclusive as programáticas – comandos jurídicos e, por isso, obrigatórias, gerando para o estado deveres de fazer ou não fazer.

Há violação de normas constitucionais pertinentes à justiça social – e, portanto inconstitucionalidade – quer quando o estado age em descompasso com tais preceitos, quer quando, devendo agir para cumprilhes as finalidades, omite-se em fazê-lo. [...]

Não somente face aos tratados internacionais de direitos humanos, mas em razão, principalmente, da Constituição, os direitos econômicos, sociais e culturais têm eficácia plena. Gerando a obrigação imediata do Estado brasileiro estabelecer as medidas necessárias para efetivar esses direitos, dentre os quais se inclui o direito à moradia (MELLO, p. 254/255).

Evidencia-se claramente que a Constituição da República outorga ao Poder Público a responsabilidade pela promoção de Políticas Públicas voltadas à implementação do direito à moradia, tema do presente trabalho. Vejamos, então, outro comentário:

O direito à moradia como integrante da categoria dos direitos econômicos, sociais e culturais, para ter eficácia jurídica e social pressupõe a ação positiva do Estado, através de execução de políticas públicas, no caso especial da promoção da política urbana e habitacional (JÚNIOR, 1999. p. 92).

O Estado Brasileiro, portanto, tem o dever de criar medidas para o exercício do direito à moradia, fato do qual decorre o direito do cidadão exigir a ação do estado, seja participando da formulação e implementação da política habitacional, seja através do exercício do direito de acesso à Justiça. Alguns meios materiais apontados são:

- adoção de instrumentos financeiros, legais, administrativos para a promoção de uma política habitacional;
- a constituição de um sistema nacional de habitação descentralizado, com mecanismos de participação popular;
- revisão de legislações e instrumentos de modo a eliminar normas que acarretem algum tipo de restrição e discriminação sobre o exercício da moradia;
- a destinação de recursos para a promoção da política habitacional;

Outro aspecto interessante a apontar que decorre da aplicabilidade imediata das normas que definem o direito à moradia é o fato da inconstitucionalidade de qualquer lei, norma ou ato que vier a estabelecer restrição, discriminação de modo a impedir o exercício desse direito.

## **2.2. O Estatuto da cidade e os instrumentos de promoção de políticas urbanas**

Embora a Constituição de 1988 tenha finalmente positivado o atual paradigma do direito urbanístico brasileiro, ainda faltavam normas que consagrassem os direitos garantidos pela carta constitucional, garantindo sua efetividade. Os novos princípios norteadores, como a função social da propriedade, o direito a moradia ainda precisavam ser fixados. Neste contexto, vemos a criação do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001, que consolidou as mudanças implantadas pelo poder constituinte de 1988.

O Estatuto da Cidade é um conjunto normativo que viabilizou a operacionalização sistemática do direito urbanístico brasileiro, regulamentando seus instrumentos e articulando-os entre si e em relação aos outros sistemas normativos. Sob a alcunha “Ordem Urbanística” diversos conceitos foram fixados, tais como planejamento, política do solo, urbanização, ordenação das edificações, racionalização do traçado urbano, a eficaz prestação dos serviços públicos, a distribuição da concentração demográfica, a utilização dos terrenos públicos e a distribuição das atividades humanas. Inserida na categoria dos direitos difusos e coletivos, a ordem urbanística refere-se ao dever do Estado de ordenar e controlar o emprego do solo e de proteger o patrimônio coletivo, garantindo o direito a cidades sustentáveis:

Art. 2º 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 infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

Ressalte-se que o direito à cidade sustentável, que refere-se a uma certa ordem urbanística é direito suscetível de defesa por meio de ação civil pública, conforme a Lei 7347/85.

A expressão ordem urbanística possui dois sentidos: ao mesmo tempo em que é ordenamento, entendido como conjunto de normas de ordem pública que condicionam positiva e negativamente o agente, é um estado de equilíbrio a continuamente se buscar e preservar. O principal objetivo seria a busca de equilíbrio e não o crescimento: o crescimento deve atender aos limites da sustentabilidade. Para tanto, o ordenamento urbanístico deve surgir como resultado da atividade planejadora racional do estado, entendida esta como pressuposto da ação urbanística.

O Estatuto da Cidade traz disposições que permitem sancionar os atos que agridam o equilíbrio urbano ou a própria omissão do Poder Público em ordenar o uso do solo ou a proteger o patrimônio. Além disso, o Estatuto traz fundamento jurídico específico para o controle do desvio do poder legislativo em matéria urbanística, o que até então era muito pouco freqüente. Isso significa a viabilização da invalidação de normas e atos contrários à política urbana. Senão vejamos da leitura do art. 2º, VI

Art. 2 . A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;

Nesta mesma esteira de controle do poder público, o Estatuto da Cidade afirma o princípio instrumental da gestão democrática da cidade, sendo esta sucessivamente referida. Depreende-se da leitura do art. 2, II e XIII:

Art. 2º.

II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

XIII - 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;

Percebemos, pela primeira vez especificamente, no Estatuto da Cidade, o abandono da tradicional construção do urbanismo baseado apenas na produção normativa, visando, por outro lado, a legalização dos estados de fato. O ordenamento passa a conduzir à regularização fundiária e urbanística das ocupações populares, podendo-se falar em uma ordem urbanística popular. Com relação ao assunto, trazemos posicionamento de Carlos Ari Sunfeld:

Até então a incompatibilidade entre as ocupações populares e a *ordem urbanística ideal* tinha como consequência a ilegalidade daquelas (sendo a superação deste estado um dever dos responsáveis dessa irregularidade – isto é, dos próprios ocupantes). Com o Estatuto a equação se inverte: a legislação deve servir não para impor um ideal idílico de urbanismo, mas para construir um urbanismo a partir dos dados da vida real. Desse modo, o descompasso entre a situação efetiva das ocupações populares e a regulação urbanística terá como consequência a ilegalidade desta última, e não o contrário (2006, p. 59-60).

Trataremos agora dos instrumentos trazidos pelo Estatuto da Cidade a fim de implementar políticas públicas. Tais instrumentos são listados no rol do art. 4º do Estatuto da Cidade, o qual transcrevemos a seguir:

Art. 4 .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).

Como pode-se perceber, trata-se de imenso leque de meios e instrumentos por meio dos quais o governo municipal poderá implementar suas decisões de modo a melhor assegurar a qualidade de vida dos cidadãos. Dentre os instrumentos citados, o Estatuto da Cidade confere tratamento especial ao Plano Diretor tornando-o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (E.C. art. 40), sendo que a propriedade passa a cumprir sua função social, quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor (E.C. Art. 39). O Estatuto estabelece, enfim, o planejamento municipal como o agente por excelência de políticas públicas, uma vez que mais próximo da realidade local. O plano diretor, juntamente com os demais instrumentos jurídicos e políticos que são garantidos no texto legal possibilitam uma atuação vigorosa e concreta do Poder Público, bem como a participação da população de forma efetiva no processo de ordenação urbanística.

Sem pretensão de exaurir-se o assunto, iremos considerar alguns desses institutos, evidenciando, em um primeiro momento, de que modo o legislador vai preocupar-se com a aplicação efetiva do princípio da função social da propriedade, o qual tem papel fundamental ao conferir coerência e racionalidade a todo o sistema normativo voltado à organização do espaço urbano. A seguir, trataremos de instrumentos de regularização fundiária da cidade propriamente ditos e, por fim, mas não menos importante, abordaremos outro princípio assegurado pelo Estatuto da Cidade: a gestão democrática da cidade. Deste modo, temos:

a) Instrumentos de garantia do cumprimento da função social da propriedade - plano diretor, parcelamento e edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade imobiliária urbana progressivo no tempo, desapropriação com títulos da dívida

- pública, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir (solo criado);
- b) Instrumentos de regularização fundiária- usucapião urbano, concessão especial para fins de moradia, concessão do direito real de uso, zonas especiais de interesse social;
- c) Instrumentos de gestão democrática da cidade - conselhos de política urbana, conferências da cidade, orçamento participativo, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei, estudo de impacto de vizinhança.

### **2.2.1 Instrumentos de garantia do cumprimento da função social da propriedade**

Pode-se afirmar que a compreensão do princípio da função social da propriedade constitui peça chave do Direito Urbanístico. O conceito, que nasce da filosofia-política positivista, originalmente associava-se ao uso produtivo da terra, em benefício da coletividade e do progresso. De fato, o ideal positivista, identificado com a busca da cidade racional, de rígido planejamento estatal, contaminou a política urbana como em nenhuma outra política pública ao ponto de ter sido adotado no ordenamento territorial da maioria dos países. A Constituição Federal, por sua vez, garantiu o direito à propriedade, limitado pela sua função social, estabelecendo, inclusive, sanções aos proprietários que não tenham aproveitamento adequado (art. 182, §§2º e 4º).

Conforme Victor Carvalho Pinto (2005, p. 186), dois aspectos há que se destacar no capítulo em que o legislador trata da Política Urbana. Primeiramente temos a necessidade expressa do planejamento estatal por meio do plano diretor, enquanto instrumento de fixação do uso da propriedade. Por outro lado, há o caráter “determinante” do planejamento estatal para o setor privado, admitindo-se a utilização de instrumentos tributários, como também a desapropriação de proprietários que não vierem a atender ao plano diretor<sup>9</sup>.

Uma vez que a partir da Constituição de 1988, a função social da propriedade passa a ser aquela definida no Plano diretor (art. 182, §2º), passemos ao seu estudo. Considerado o principal instrumento de política urbana municipal após o advento da Constituição de 1988, o Plano Diretor é o meio pelo qual a Administração Pública Municipal irá implementar políticas de desenvolvimento urbano. O plano

---

<sup>9</sup> Vide: arts. 153, §4.º, 156, §1.º, 182, §4.º, e 184.

diretor, basicamente é um instrumento normativo que deve ser aprovado por lei, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, no qual irão de expressar as exigências fundamentais de ordenação da cidade, como um todo, abrangendo inclusive as áreas rurais do Município.

O plano diretor irá fixar a função social que a propriedade deve cumprir, levando em consideração “o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (art. 39, do Estatuto da Cidade). Consequência imediata é o fato de que a adoção dos demais instrumentos de política urbana deverá ter como pressuposto obrigatório a elaboração do plano diretor. O plano diretor seria, portanto, um ato-condição para a implementação de uma política urbana, isto é, uma exigência enquanto condição de validade para o exercício de outros direitos. Nesse sentido,

Deveras, uma série de medidas de implementação de políticas públicas só pode ser adotada caso haja descumprimento da função social da propriedade (é o caso das nomeadas no art. 182, §4º, da CF). Com tal fixação de competência, a definição dessa função social passou necessariamente a depender de um planejamento urbano geral (típico do plano diretor), escapando de uma decisão pontual, isolada, em lei específica (que eventualmente poderia destoar da planificação). Portanto, é possível destacar mais essa faceta do plano diretor: ele é o instrumento normativo competente para definir a função social da propriedade para fins urbanísticos (CÂMARA, 2006, p. 323).

Além de obrigatório para as cidades com mais de 20 mil habitantes, o Estatuto da Cidade determinou sua implantação obrigatória<sup>10</sup> também para as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da CF, bem como em áreas de interesse turístico, ou sob a influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (art. 41, III, IV e V, do Estatuto da Cidade).

Embora o Estatuto da Cidade não traga consigo uma descrição minuciosa do

---

<sup>10</sup> Uma vez que a CF refere-se apenas à obrigatoriedade do plano diretor em cidades com mais de vinte mil habitantes, e o Estatuto da Cidade previa o prazo de cinco anos para implementação do plano diretor apenas para as cidades que satisfizessem tal exigência, há quem houvesse questionado a eficácia dos dispositivos que previam o plano diretor para as demais hipóteses citadas. Entretanto, consideramos que a complementação das entidades obrigadas ao plano diretor pelo Estatuto da Cidade encontra-se dentro da competência da União para editar normas disciplinando a edição do plano diretor. Neste caso, uma vez que não há prazo para implementação do plano diretor em áreas de interesse turístico ou de possível impacto ambiental, ou onde o Poder Público pretenda utilizar-se dos instrumentos de política urbana, este deve-se editar tão logo se perfeça a condição prevista em lei.

modelo a ser seguido para a elaboração dos planos diretores, há um requisito mínimo de validade preconizado pela própria Constituição Federal no seu art. 29, inciso XII: a participação popular, quebrando com a tradição tecnocrática de planejamento urbano no país. Ademais, o art. 42 arrola o conteúdo mínimo que o Plano Diretor deve considerar:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:  
I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5 desta Lei;  
II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;  
III – sistema de acompanhamento e controle.

No uso das atribuições legais conferidas pelo Decreto n. 5.031, de 2 de abril de 2004, o Concidades emitiu a Resolução n. 34 de 01 de julho de 2005 em que normatiza o conteúdo mínimo do Plano Diretor:

Art. 1º O Plano Diretor deve prever, no mínimo:  
I – as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano;  
II- as ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública;  
III- os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes;  
IV- os instrumentos da política urbana previstos pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, vinculando -os aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor;

Deste modo, o plano diretor deve prever ações e medidas que assegurem o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. As funções sociais da cidade e da propriedade urbana serão definidas de modo a garantir os espaços coletivos de suporte à vida na cidade, a acessibilidade e a mobilidade sustentável, a universalização do acesso à água potável, rede de esgoto, coleta de lixo, proteção do direito à moradia para a população de baixa renda, bem como populações tradicionais, e destinação de áreas para todas as atividades econômicas, principalmente no que diz respeito a pequenos empreendimentos comerciais, industriais, de serviço e agricultura familiar (art. 2, da Resolução n. 34, do Concidades).

Com base nas funções sociais da cidade e da propriedade definidas pelo Plano Diretor, este deverá determinar os critérios para caracterização de imóveis



não edificados, subutilizados ou não utilizados, os critérios para aplicação do estudo de impacto de vizinhança e a delimitação de áreas urbanas em que poderão ser aplicadas o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios. Para tanto, o plano diretor também definirá os prazos para notificação dos proprietários de imóveis subutilizados (art. 3, da Resolução 34 do Concidades).

Os instrumentos de política urbana previstos no art. 42 do Estatuto da Cidade, devem vincular-se aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor. Deste modo, quando o art. 42, II, refere-se a definições das áreas de incidência do direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração do uso do solo, operações urbanas e transferência do direito de construir, tais instrumentos somente poderão ser utilizados caso tiverem sua área de aplicação delimitada no Plano Diretor (art. 4, da Resolução n. 34, do Concidades).

O direito de preempção, definido no caput do art. 25 do Estatuto da Cidade, envolve a preferência do Município na aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares. Saliente-se que nos termos do artigo, o direito de preempção irá incidir apenas nas áreas delimitadas pelo plano diretor, em caso de alienação onerosa entre particulares, compreendidos estes como pessoas físicas e jurídicas submetidas aos direitos e obrigações prescritos na legislação de direito privado. Entende-se, no caso, que sociedades de economia mista e empresas públicas devem ser consideradas particulares, devendo oferecer, assim, a propriedade objeto de alienação ao Município. Outra observação importante a se levantar é a respeito das condições de preço e pagamento. Uma vez que o Estatuto da Cidade não menciona nada a respeito, utiliza-se subsidiariamente o Código Civil que determina a igualdade de preço e de condições de pagamento.

Por meio de tal direito de preferência, tem-se por fim, nada mais que a própria concretização da função social da propriedade. De fato, o direito de preempção será exercido de modo a atender o interesse social a título de regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico (art. 26 do Estatuto da Cidade).

Da função social da propriedade decorre também o dever para os

proprietários de imóveis urbanos de utilizar adequadamente os imóveis. Isto é, proprietários de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados em áreas incluídas no Plano Diretor, têm o dever de dar adequada destinação ao imóvel de modo a atender sua função social. Não atendida a utilização adequada, o Estatuto da Cidade prevê as seguintes sanções: parcelamento e edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade imobiliária urbana progressivo no tempo, desapropriação com títulos da dívida pública.

Tais sanções, é claro, dependem de prévia estipulação de condições e prazos no plano diretor do Município. Não atendida a adequada utilização da propriedade urbana conforme sua função social, deverá o Município notificar o proprietário, chamando-o para atender às condições do plano diretor, devendo ele próprio parcelar, edificar ou utilizar o solo. Caso essa obrigação não seja cumprida aplica-se o pagamento de IPTU progressivo no tempo. Procede-se à desapropriação se, decorrido mais um lapso de tempo, o proprietário ainda não houver atendido à solicitação:

Art. 8º. Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

Por fim, o Estatuto da Cidade consagrou também o instituto da outorga onerosa do direito de construir, referido na doutrina como “solo criado”, no caput do art. 28: “o plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário”. Tal instituto tem como pressuposto a possibilidade da lei definir limites objetivos ao direito de construir, para além dos quais seria necessário outorga específica do Poder Público.

O solo criado é um ativo patrimonial destacado da propriedade do imóvel correspondente que admite alienação, tanto pelo Poder Público quanto por particulares, através da transferência do direito de construir. Não é, entretanto, um bem ilimitado:

Quer dizer, o Poder Público Municipal não pode sair vendendo potencial construtivo como se tivesse descoberto uma forma de criação ilimitada de riqueza. Haverá em cada cidade um potencial de, digamos, *solo criável* correspondente à diferença entre coeficiente de aproveitamento básico

estabelecido para cada área dentro da zona urbana (art. 28, §2) e o limite máximo passível de ser aproveitado (art. 28, §3), este último balizado pela disponibilidade de infra-estrutura e o incremento de adensamento alvitado. Dessa diferença, por óbvio, deverão ser abatidas as áreas nas quais a edificação é defesa (áreas públicas e institucionais, áreas tombadas ou objeto de proteção ambiental). Em suma, o *solo criado*, como bem em comércio, trata-se também de recurso escasso, cuja alienação pelo Poder Público deverá ser ponderosa e criteriosa (NETO, 2006, p. 235/236).

O coeficiente básico de aproveitamento, obtido pela relação entre área edificável e a área do terreno, deverá ser estabelecido em cada Município pelo Plano diretor de modo a observar três parâmetros: o princípio da impessoalidade, de modo a não onerar ou deixar de onerar situações específicas, o princípio da finalidade, de modo a atender a ordem urbanística inscrita no plano diretor e, por último, não poderá ferir o próprio direito de propriedade, condicionando, por exemplo, toda e qualquer edificação à obtenção de outorga onerosa.

Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir, conforme art. 31 do Estatuto, terão os mesmos fins das propriedades obtidas por meio do direito de preempção, as quais já nos referimos. Os recursos obtidos, deste modo, estão vinculados ao cumprimento das finalidades de ordenação e planejamento urbano.

### **2.2.2. Instrumentos de regularização fundiária**

O Estatuto da Cidade institui, em primeiro lugar dentre os instrumentos que visam implementar a regularização fundiária, a usucapião especial do imóvel urbano, nos arts. 9º ao 14º. Usucapião é uma modalidade originária de aquisição da propriedade através da posse prolongada, sem interrupção e sem oposição. O instituto da usucapião evidencia de modo claro a supremacia da função social da propriedade, conforme definida no plano diretor, em face dos interesses pessoais dos proprietários.

Temos, no Direito Brasileiro, além da usucapião especial a qual iremos nos referir neste momento, a usucapião extraordinária e a usucapião ordinária, reguladas no Código Civil. A primeira decorre da posse por um prazo de quinze anos, reduzidos para dez, caso o imóvel represente moradia habitual do possuidor, ou este tenha ali realizado obras ou serviços de caráter produtivo. A usucapião ordinária se subordina ao prazo de dez anos, reduzíveis para cinco, em caso do possuidor

estabelecer sua moradia ou realizar obra de interesse social ou econômico.

Os requisitos da usucapião especial extraem-se da leitura do art. 9º do Estatuto da Cidade:

Art. 9. Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1. O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2. O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3. Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Percebe-se um sentido próprio conferido a este instrumento operacional de política urbana, qual seja, o de atuar na garantia da moradia do requerente e sua família. Seus requisitos, portanto, são diferenciados. Sérgio Ferraz, a esse respeito:

a posse (ainda uma vez dispensados o justo título e a boa fé, mas exigíveis o caráter *animus domini* da posse *ad usucapionem*, bem como seu exercício *pessoal*, pelo prescribente ou sua família) deve ter a duração (reduzida) de cinco anos no mínimo, ininterrupta e sem oposição; mas o adensamento demográfico, típico das cidades, faz com que não só se diminua seu objeto de exercício (...), como também que não se admita a invocação senão por uma vez e desde que o interessado não seja proprietário de outro imóvel, urbano ou rural. (FERRAZ, 2006, p. 141)

Ressalte-se que para complementação do prazo *ad usucapionem*, o herdeiro legítimo continua a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel quando da abertura da sucessão. Isto é, o legislador impõe aqui nitidamente uma linha mais limitativa ao exigir que o sucessor já fosse beneficiário da posse do antecessor.

Maior inovação, por outro lado, temos na instituição da usucapião especial coletiva, atendendo aos casos em que temos uma coletividade de baixa renda a ocupar imóvel para moradia em área urbana com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados sem que seja possível delimitar individualmente os terrenos ocupados. A previsão legal tem um foco objetivo: a legalização de favelas através da titulação dos imóveis sobre o qual seus moradores exercem a posse. Passemos à análise do disposto no art. 10 do Estatuto da Cidade:

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros

quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Caso cumpram-se os requisitos elencados no caput do artigo supracitado teremos o direito à aquisição coletiva que dá origem a um condomínio indiviso especial: a cada condômino será atribuída igual fração ideal do terreno (salvo acordo em contrário), sendo a sua extinção possível apenas mediante deliberação favorável por dois terços dos condôminos, no caso de urbanização posterior à formação do condomínio.

São partes legítimas para ajuizamento de ação de usucapião especial urbano: o possuidor, de forma isolada ou em litisconsórcio originário ou superveniente, os possuidores em composesse, ou, como substituto processual, a associação de moradores regularmente constituída e expressamente autorizada para tanto.

De fato, a usucapião especial emerge como um poderoso artifício no processo sócio-político de regularização de favelas, mas não depreenda-se que é o suficiente no que diz respeito à obrigação do Poder Público de urbanizar as favelas. Pelo contrário o dever estatal vai mais além; deve abranger a promoção da integração das áreas das favelas em um contexto urbano sócio-espacial mais amplo.

Embora a usucapião especial tenha sido elaborada como ferramenta a garantir tanto a regularização fundiária quanto a função social da moradia, não vem conseguindo, por óbvio, reverter o quadro de exclusão social ao direito à

propriedade urbana, não sendo o instrumento muito utilizado. Há que se tecer algumas críticas. O próprio texto constitucional é um tanto confuso na maneira em que assegura o direito da usucapião, juntamente com o instituto da concessão especial para fins de moradia:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Com os mesmos requisitos da usucapião, o legislador delinea os termos do direito de concessão especial para fins de moradia. Entretanto, conforme José Afonso da Silva tratam-se de institutos jurídicos diferentes e excludentes, na medida em que a usucapião é modo de aquisição da propriedade e não meio de obter mera concessão de uso (2002, p.794). Considerando que o §3º proíbe expressamente a usucapião de bens públicos, conclui-se que o constituinte pretendeu limitar a usucapião aos imóveis privados e, em relação aos imóveis públicos, aplica-se a concessão de uso.

Questiona-se, no entanto, a intenção em restringir o direito a usucapir às terras particulares. Se o fato justifica-se pela necessidade do poder público de manter terras para ruas, praças e equipamentos públicos, se são ocupadas é porque tais deveres não são executados. De qualquer modo, se é vedada a usucapião de bens públicos, em relação a estes é cabível tanto a transferência de domínio quanto a concessão de uso, a critério do Poder Público.

A concessão de uso especial para fins de moradia estava regulada nos art. 15 a 20 do Estatuto da Cidade mas teve seu conteúdo vetado. A Medida Provisória 2.220, de 4.9.2001 viria a estabelecer seus critérios, que recentemente foram introduzidos no rol dos direitos reais do Código Civil, a partir da Lei 11481/07, sem, entretanto, nada acrescentar ao instituto que continua regido pela medida provisória. A concessão permite àquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até 250 metros quadrados localizados em imóvel público, por um período de 5 anos ininterruptos, e sem oposição por parte do Poder Público, o direito à concessão de uso para fins de moradia. De fato, o instituto foi criado de modo a propiciar

segurança da posse a milhões de moradores de favelas e loteamentos irregulares.

Conforme Toshio Mukai:

O legislador pensou esse instituto como instrumento fundamental para regularização fundiária nas grandes cidades brasileiras, pois, como é de conhecimento público, a maior parte das áreas invadidas são de natureza pública, e se faz necessário que o possuidor tenha segurança em relação à posse do bem. (2004b, p. 77)

Há quem aponte no referido instituto vício de inconstitucionalidade. Primeiramente, por invadir a competência legislativa dos Estados e Municípios e há autores, ainda, que entendem que a concessão seria mera maquiagem para a usucapião especial urbana. A crítica não merece prosperar. A concessão para fins de moradia, matéria civil, por tratar-se de direito real entra na esfera de competência da União. Ademais, o instituto visa instrumentalizar o direito à moradia, garantido constitucionalmente e que, dentre os direitos sociais, implica em uma prestação positiva por parte do Estado.

Por outro lado, a concessão não é forma de aquisição de domínio, mas é um instrumento de regularização fundiária que não implica em transferência de titularidade. Aliás, conforme o art. 5º da Medida Provisória 2220/2001, é facultado ao Poder Público assegurar o exercício desse direito em outro local quando tratar-se de ocupação em imóvel de uso comum do povo, destinado a projeto de urbanização, de interesse de defesa nacional ou ambiental, reservado à obras como represas, ou que se situe em via de comunicação. Assim, em não havendo interesse público maior, possibilitou-se a regularização fundiária de imóveis públicos ocupados. Destaque-se a importância de se reconhecer a segurança da posse do imóvel, já que dificilmente investimentos públicos como saneamento e infra-estrutura-urbana seriam realizados sem que o núcleo habitacional pudesse permanecer no local em que está.

O Estatuto da Cidade permite, também a instituição de Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS). Tratam-se de áreas em que o Poder Público poderá estabelecer padrões urbanísticos próprios, de acordo com as especificidades de determinados assentamentos. Tais zonas permitem a inclusão de parcelas da população que vivem em situações de ilegalidade na pauta de preocupações do governo.

A ZEIS é uma área específica delimitada no plano diretor, seja do poder

público ou particular, ocupada por população de baixa renda, onde há interesse público na promoção de políticas habitacionais que dêem conta tanto da questão da regularização fundiária, bem como da oferta de moradia adequada a zonas que, a princípio, eram excluídas ou marginalizadas. A ZEIS permite ao Município planejar financeiramente a destinação de verbas públicas para a regularização fundiária a curto e longo prazo.

### **2.2.3. Instrumentos de gestão democrática da cidade**

Até agora vimos os meios pelos quais o poder público poderá efetivar a função social da propriedade e empreender a regularização fundiária. A compreensão de todo esse arsenal deve passar pela noção de gestão democrática da cidade. O modo concreto de atuação de formulação de políticas urbanas dá-se através da plena realização do processo democrático na gestão das cidades. Nesse sentido,

A gestão democrática, como fórmula portadora da idéia não apenas do “governo *do* povo” e “*pele* povo”, mas também do governo da cidade “*para* o povo”, remete a uma concepção ampliada de cada direito relacionado à vida urbana. De acordo com ela é que se vislumbram “o direito à cidade” e “função social da cidade”, tal como dispõe a parte final do art. 182 do texto constitucional (BUCCI, 2006, p. 338).

A participação popular baseia-se no fato de que todo indivíduo é possuidor de direito subjetivo público, fazendo jus a regular e efetiva prestação de serviço público. O usuário do serviço público tem o direito de exigí-lo de modo regular e legítimo, caso contrário, qualquer cidadão pode estar atento, fiscalizando a atividade administrativa e insurgindo-se, quando necessário, através dos remédios jurídicos previstos, como a ação popular. Em outras palavras, a participação popular é princípio constitucional que emerge quando o cidadão age em vista ao interesse comum. É o direito a participação política, de participar do processo decisório, de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e opinar com relação às prioridades. Conforme Toshio Mukai:

a gestão democrática nasce da necessidade de os cidadãos tornarem-se partícipes efetivos dos destinos das cidades onde moram, pois, como se



sabe, o modelo da democracia representativa não mais atende às aspirações da população, posto que ela não se vê realmente representada por aqueles que elegeu para os cargos políticos. Essa crise no modelo representativo determina uma participação real da sociedade nas decisões que afetam a vida de todos. Ainda mais no caso dos centros urbanos, onde não se pode pensar em ação localizada, já que cada ação, mesmo em pontos extremados das localidades em questão, gera efeitos em toda a cidade. (2004b, p. 74)

E o autor conclui com maestria,

A essencialidade da gestão democrática encontra-se no fato de que só é possível efetivar os instrumentos de política urbana, previstos no Estatuto da Cidade, bem como na concretização do objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana, se todos os cidadãos, democraticamente, participarem do processo de tomada de decisões que envolvam a sua vida e a de seu vizinhos e familiares.

O Estatuto da Cidade, no seu art. 43 prevê conselhos de desenvolvimento urbano, debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano, iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A articulação política e administrativa entre o governo do Município e a Sociedade Civil dar-se-á principalmente nos conselhos de desenvolvimento urbano, que deverão ser criados ou adaptados de modo a permitir o espaço de interlocução necessário à formulação de políticas públicas. Tratam-se de órgãos públicos, criados por lei e regidos por um regulamento aprovado pelo Plenário e referendado pelo Executivo. Para que não se tornem em órgãos parasitários criados apenas para atender à legislação e permitir acesso a recursos financeiros, os conselhos deverão ter sua composição bem equilibrada de modo a evitar a super-representação de algum setor. Por outro lado, para que o conselho possua meios efetivos de funcionamento, coloca-se a necessidade de dotação orçamentária própria.

Conforme o Decreto n. 5.031, de 2 de abril de 2004, compete ao Conselho das Cidades, órgão integrante do Ministério das Cidades, propor diretrizes para a formulação da política nacional de desenvolvimento urbano. No uso da sua competência, em 2 de abril de 2004 foi emitida a Resolução 25 do Conselho das Cidades que reafirma o princípio da gestão democrática das cidades. Senão, vejamos,

Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano

diretor **deve ser participativo**, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da **efetiva participação de poder público e da sociedade civil**, em **todas as etapas do processo**, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

§ 2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução Nº 13 do CONCIDADES, a coordenação de que trata o §1º, poderá ser assumida por esse colegiado; (grifo nosso)

A Resolução 13 do Concidades a que se refere o supracitado artigo afirma a necessidade de todos os atores tanto governamentais quanto não governamentais empenharem-se na construção de uma cultura democrática e participativa. Desta forma, a composição dos Conselhos, democraticamente eleita, deverá contemplar a representação de todos os segmentos sociais existentes. Os governos, nas suas várias instâncias, devem garantir a autonomia do funcionamento dos conselhos, bem como a instituição de uma secretaria executiva e respectiva dotação orçamentária.

Para garantir a efetividade do processo participativo de elaboração do plano diretor, a Resolução 25 do Concidades traz, entre outras orientações, a ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação de massa, do cronograma e dos locais das reuniões com antecedência de no mínimo 15 dias, bem como a publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas várias etapas do processo. Orienta-se, também, a alternância dos locais de discussão, de modo a alcançar os diversos segmentos sociais. Quanto aos requisitos das audiências públicas, assim dispõe o referido instrumento normativo:

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser pensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Deste modo, as audiências públicas devem ser convocadas por edital, divulgadas pela imprensa, realizarem-se em locais e horários acessíveis, além de serem gravadas. A própria sociedade civil, por sua vez, pode convocar a realização de audiência pública desde que solicitada por no mínimo 1% dos eleitores do município (art. 9 da Resolução 25).

A realização prévia de reuniões e plenárias para escolha dos representantes, também é requisito para que a proposta de Plano Diretor seja aprovada pela Câmara Municipal, de acordo com o art. 10 da Resolução 25. Neste sentido, também importam a divulgação e distribuição da proposta aos delegados eleitos com antecedência de quinze dias, o registro das emendas e a publicação e divulgação dos anais da conferência.

Entretanto, mais que questão meramente jurídica, a participação popular é, sobretudo, questão política relacionada à efetivação da democracia. Deste modo, o aparato jurídico tanto pode induzir a participação popular, como pode dificultá-la, estabelecendo mecanismos de neutralização e acomodação. Cabe ao Poder Público, portanto, não somente permitir a entrada de qualquer cidadão no espaço de discussão, como também "agir no sentido de realmente possibilitar a participação dos interessados"(FROTA, IACOVINI, 2009. p. 98). Nesse sentido importam a escolha dos locais e horários das audiências, na estrutura física disponível, como também a ampla publicidade à sua realização, já que a mobilização da comunidade depende basicamente da publicidade dada a todas as etapas do processo de planejamento participativo.

Da mesma forma, não se pode falar em participação sem envolvimento da sociedade no processo de tomada de decisão. Assim, quando o Estatuto da Cidade refere-se à participação da população esta não se restringe à audiências meramente informativas, ou à consultas públicas descompromissadas mas, por outro lado, para que a democracia representativa seja participativa, há que se instalar "canais de participação da sociedade no planejamento e na gestão" (GUIMARAENS, 2005.p. 55). Deste modo, atos urbanísticos que possam gerar consequências sobre direitos individuais, coletivos ou difusos dos habitantes das cidades devem passar pelo processo de debate público.

### **3° CAPÍTULO**

#### **DESENVOLVIMENTO INFORMAL, ESPAÇO PÚBLICO E CIDADANIA**

Até o presente momento, definimos o âmbito da obrigação do Estado

Brasileiro no que diz respeito à satisfação do direito à moradia aos cidadãos, seja formalmente, pela edição de normas, seja materialmente, pela promoção de políticas públicas que visem efetivar as normas constitucionais. De fato, a promulgação da Constituição inaugurou uma nova forma de tratar a questão urbana no Brasil e a aprovação do Estatuto da Cidade traria ao Poder Público meios eficazes para tratar a questão sob uma ótica renovada de ordenamento urbano. Com efeito, cristalizou-se no plano diretor o próprio planejamento urbano, sendo requisito para sua validade a participação da sociedade no planejamento.

Como já observamos, a urbanização brasileira ocorreu de modo intenso e rápido revelando não o desenvolvimento de um país, mas as injustiças e desigualdades de um mesmo Brasil que no período passava por uma acelerada expansão econômica. Ao contrário do que se esperava, o território das cidades passou a revelar de modo paradigmático as injustiças da sociedade brasileira, conforme nos traça um perfil o geógrafo, Milton Santos:

Nesta sociedade misturada que gerou a metrópole do desemprego crônico, da pobreza orquestrada, das doenças cosmopolitas, dos vícios internacionalizados, do crime banalizado e da insegurança institucionalizada, a palavra 'metrópole', sozinha, tornou-se sinônimo de todos esses males. Vivemos agora numa dessas épocas de grande medo, e o problema interessa e inquieta a um número crescente de pessoas. SANTOS, 2002, p. 123).

Deparamo-nos, enfim, com uma realidade caótica presente, de certa forma, em cada cidade brasileira. Por outro lado, é justamente o Município, a partir da Constituição de 88, o maior responsável pela legislação em matéria urbanística. E mais:

outra não poderia ser a solução, pois é no âmbito dos Municípios que os problemas de falta de planejamento urbano aparecem com todas as suas conseqüências nefastas para a vida da população (MAXIMIANO, 2004, p. 3683).

Todavia, embora reconheça-se aqui a importância legada ao Município no que tange ao urbanismo vigente, o planejamento urbano há que se concretizar também em normas nacionais e regionais, visando à integração e eliminação das desigualdades regionais. Nesse sentido, assistimos à recente criação do Ministério das Cidades, demonstrando, de certa forma, que a União vem assumindo sua responsabilidade no que diz respeito à crise urbana. Enfim, propomos refletir acerca

da noção de planejamento até então discorrida, procurando escapar da inapropriedade de uma leitura meramente formal ou instrumental.

### **3.1. O exercício da cidadania na modernidade**

Se a tarefa que nos impomos é repensar políticas públicas para o Brasil hoje, cabe colocarmos em discussão o modo como o Poder Público vem repetindo velhas fórmulas para enfrentar o problema habitacional. Em abril do presente ano, por exemplo, tivemos a notícia da construção de muros para cercar a periferia do Rio de Janeiro, sob o pretexto de impedir o avanço de construções na mata virgem, com um investimento da ordem de quarenta milhões de reais<sup>11</sup>! Valor exorbitante para uma falsa solução que perpetua a tendência de tratar o problema habitacional brasileiro como verdadeiro “caso de polícia”. Ou como bem criticou o escritor Saramago:

Cá para baixo, na Cidade Maravilhosa, a do samba e do carnaval, a situação não está melhor. A idéia, agora, é rodear as favelas com um muro de cimento armado de três metros de altura. Tivemos o muro de Berlim, temos os muros da Palestina, agora os do Rio. Entretanto, o crime organizado campeia por toda parte, as cumplicidades verticais e horizontais penetram nos aparelhos de Estado e na sociedade em geral. A corrupção parece imbatível. Que fazer?(SARAMAGO, 2009)

Diversas visões de mundo entrecruzam-se nas ruas das cidades. Ao mesmo tempo em que a segurança pública justifica a adoção de uma arquitetura “anti-convivência”, a exemplo de condomínios luxuosos e shoppings centers, entre outros espaços vigiados, diariamente inúmeras pessoas invisíveis na estrutura social atravessam os “bolsões de exclusão” em que vivem para se fazerem presentes na prestação de serviços para as classes média e alta. A cidade ergue-se como um campo de tensões, o que certamente não deixa de transparecer no ordenamento territorial:

Ademais, não se pode ignorar que o planejamento sabiamente manejado pelo Poder Público municipal se encontra vinculado a um espaço de luta,

---

<sup>11</sup> Notícia veiculada no jornal Folha de São Paulo: Rio Propôs cercar favelas com mureta baixa, mas Estado manteve muro. Folha de São Paulo. 04/04/2009.

onde diferentes indivíduos se posicionam numa tentativa de expressar e de impor sua idéia de cidade. Em outras palavras, há várias cidades em uma só, na medida em que a cidade é fragmentada e que cada fragmento expressa as diferenças espaciais e os interesses em jogo. A formação e organização do território revelam uma contínua luta de dominação e insubordinação. Nessa perspectiva, o espaço urbano aparece como um verdadeiro campo de forças diversas e antagônicas, que a todo instante se encontram em conflito ( NETO, LIMA, 2009. p. 57).

Os elementos da arquitetura e do planejamento, por sua vez, inibem a vivência do espaço público. Explicitemos: visualiza-se uma relação de continuidade entre a condição cidadã e a configuração espacial, podendo-se inclusive afirmar que o fenômeno espacial é co-fundador do fenômeno político:

Visto desta forma, o território é definido pelo acesso diferencial do qual ele é objeto, por uma certa hierarquia social da qual é a representação e finalmente por um certo exercício do poder do qual é produto e um dos principais instrumentos (GOMES, 2002, p. 139).

O exercício da cidadania na modernidade assume traços particulares. A ascensão do Estado, enquanto instituição política centralizadora, deixa-se acompanhar da construção de um novo espaço: delineia-se um novo desenho de sociedade, mais geométrico e mais polarizado correspondendo à busca de espaços racionais, centralizadores e uniformes. Na literatura, surgem as utopias urbanas, enquanto marca de tais transformações. A Utopia de Thomas Morus, por exemplo, tratava-se de uma comunidade política de casas semelhantes distribuídas igualmente em 54 cidades da ilha. Assim como outras obras irmãs, A cidade do sol de Tommaso Campanella e História Cômica do estados da lua, e mais tarde, do sol, de Cyrano de Bergerac, a Utopia traz uma imagem ideal de cidade, sobre o plano físico e também social. A arte de projetar espaços, de certa forma, confunde-se com a criação de novas formas sociais, de modo a podermos afirmar que cidade, política e espaço estão interligados.

A busca pela imagem ideal de cidade, corresponde à necessidade de centralização das funções na construção de um novo modelo de poder político. Segundo Foucault<sup>12</sup>, a própria governabilidade do estado moderno passa a

<sup>12</sup> Recorde-se da idéia do Panóptico de Bentham, retomado por Foucault. O panóptico é a fórmula do governo liberal. O modelo, que permitiria vigiar a conduta dos indivíduos dentro das instituições, como escolas, fábricas e prisões, foi apresentado por Bentham como "fórmula do governo todo, dizendo: o panóptico é a própria fórmula de um governo liberal, porque, no fundo, o que deve fazer um governo? Ele deve, é claro, dar espaço a tudo o que pode ser a mecânica natural tanto dos comportamentos como da produção. Deve dar espaço a esses mecanismos e não deve ter sobre eles nenhuma outra forma de intervenção, pelo menos em primeira instância, a

confundir-se com uma correta distribuição das coisas. O Estado, ao absorver as autonomias locais, precisa fixar-se em um local, pois é dentro dos limites de um território que irá exercer o monopólio da violência legítima. Se percebemos no Estado a busca de dominação sobre um território, não deixa de ser curioso o fato de que não há território hoje ao qual não corresponda um Estado-nação equivalente. Pouco a pouco, é nas mãos dos dirigentes que iremos encontrar os meios materiais de gestão do espaço:

Dois valores fundamentais surgem com base desse novo Estado: liberdade e igualdade. Estes dois valores dividem duas esferas da vida social, a esfera privada dos indivíduos, a quem cabe o exercício da liberdade, e a esfera pública, asseguradora das condições de igualdade. Desde então, as relações com o espaço são pensadas em termos de redes institucionais, que significam a presença do Estado em todo o território (GOMES, 2002, p. 149).

Muitos autores referem-se ao desaparecimento do convívio coletivo, substituído por relações cada vez mais assépticas. Paralelamente, assistimos a mudanças no espaço urbano que refletem políticas segregacionistas: a deterioração do espaço público, o aumento da criminalidade e a conseqüente criação de fronteiras mais rígidas e policiadas, o emuralhamento das cidades, a construção de novos empreendimentos urbanos privados e homogêneos cuja presença no espaço da cidade representa evidente afirmação da diferenciação social. A autora Teresa Pires do Rio Caldeira denomina tais empreendimentos de “enclaves fortificados”, caracterizados por tratarem-se de espaços privados para uso coletivo que enfatizam “o valor do que é privado e restrito”, ao passo em que “desvalorizam o que é público e aberto na cidade”. Segundo a autora:

Os enclaves fortificados conferem status. A construção de símbolos de status é um processo que elabora diferenças sociais e cria meios para a afirmação de distância e desigualdade sociais.[...] O uso de meios literais de separação é complementado por uma elaboração simbólica que transforma enclausuramento, isolamento, restrição e vigilância em símbolos de status. Essa elaboração é evidente em anúncios imobiliários (CALDEIRA, 2003, p. 259).

O ideal destes espaços é a criação de uma ordem privada em que se possa

---

não ser a da vigilância. E é unicamente quando o governo, limitado de início à sua função de vigilância, vir que alguma coisa não acontece como exige a mecânica geral dos comportamentos, das trocas, da vida econômica, que ele haverá de intervir. O panoptismo não é uma mecânica regional e limitada a instituições. O panoptismo, para Bentham é uma fórmula política geral que caracteriza um tipo de governo. (FOUCAULT, 2008, p. 91-92).



evitar os problemas da cidade, desfrutando de um estilo de vida junto com pessoas que partilhem o mesmo padrão sócio-econômico, o que não deixa de ser ilusório:

Através da criação de muros, os moradores criam hierarquias, privilégios, espaços exclusivos e rituais de segregação onde eles acabaram de ser removidos da esfera política. Uma cidade de muros não é um espaço democrático. Na verdade, ela se opõe às possibilidades democráticas (CALDEIRA, 2003, p. 328).

A cidade mais que lugar de habitar deveria ser o *locus* do político por excelência. Digo deveria, mas na moderna sociedade de massa é cada vez mais o social, e não o político que constitui o espaço público, constatação esta que levantamos, bem acompanhados do aporte teórico da filósofa Hannah Arendt.

Em sua obra “A Condição Humana”, Hannah Arendt aponta o espaço do político como a esfera da liberdade, em que as decisões dar-se-iam por meio da palavra e da persuasão, e não através da força e da violência, métodos estes típicos da vida fora da *polis*, isto é, pré-políticos.

Enquanto o político refere-se a uma forma de organização muito especial reservada à individualidade, livremente escolhida, onde o discurso corresponde à ação, o social corresponde à “ascensão da administração caseira, de suas atividades, seus problemas e recursos organizacionais – do sombrio interior do lar para a luz da esfera pública”. O próprio conceito do que seja “privado” já difere em muito de suas origens:

Na opinião dos antigos, o caráter privativo de liberdade, implícito na própria palavra, era sumamente importante: significava literalmente um estado no qual o indivíduo se privava de alguma coisa, até mesmo das mais altas e mais humanas capacidades do homem. Quem que vivesse unicamente uma vida privada – o homem que, como o escravo, não podia participar da esfera pública, ou que como o bárbaro, não se desse ao trabalho de estabelecer tal esfera – não era inteiramente humano (ARENDT, 2007, p. 48).

Por outro lado, a esfera privada é cada vez mais valorizada pelo individualismo moderno. A pensadora refere-se ao “esvaziamento do político”, que nada mais é do que o estado degenerativo de relações públicas em que vivemos: relações isoladas e assépticas, evitando o contato com nada ou ninguém que não represente a reprodução dos mesmos valores ou do mesmo padrão de consumo. Nesta perspectiva, Arendt fala da substituição da ação humana pelo simples comportamento:

Um fator decisivo é que a sociedade, em todos os seus níveis, exclui a possibilidade de ação, que antes era exclusiva do lar doméstico. Ao invés da ação, a sociedade espera de cada um de seus membros um certo tipo de comportamento, impondo inúmeras e variadas regras, todas elas tendendo a “normalizar” os seus membros, a fazê-los “comportarem-se”, a abolir a ação espontânea ou a reação inusitada (ARENDR, 2007, p. 50).

Segundo Gomes, ao mesmo tempo em que os espaços são hierarquizados conforme suas funções e fragmentados, o cotidiano é nivelado através da circulação de imagens e discursos espetaculares. Aos espaços uniformes correspondem passivos espectadores, incapazes de reagir criticamente. Assiste-se, assim, a um confinamento cada vez maior dos terrenos de sociabilidade. Acompanhamos esta dinâmica na circulação em circuitos fechados e seletivos dos novos empreendimentos urbanos onde a possibilidade de ingresso é delimitada pelo poder monetário. A noção de cidadania aqui subverte-se em favor da reprodução das mesmas condições de confinamento e segurança.

O criminólogo Nilo Batista, analisando o discurso jurídico demonstra como se afasta o conceito de cidadania clássico compreendida como participação na vida política e, em seu lugar, passa-se a definir a cidadania em termos de um vínculo jurídico, em que o seu sentido poderia ser apreendido como “autoproteção do sujeito político” frente o poder coercitivo do Estado, isto é, seu sentido negativo (BATISTA, 2004, p. 98-99). Tal subversão, conforme Nilo Batista, transplanta-se com força para o discurso publicitário-político, como também desemboca na hipótese de que no processo de “despolitização dos conflitos sociais e das instituições públicas”, também o conceito histórico de cidadania tenha sido despolitizado e esvaziado. A nova cidadania é descrita em um cenário nada agradável:

Este novo cidadão deve ser ausentado de sua cidade. O direito da cidade será uma mistura de dispositivos edilícios, sanitários e ambientais, igualmente despolitizados. Para essa tarefa, é importante banir a história: o Rio de Janeiro não pode ser aquele visto por Gizlene Neder, na crueza dos dispositivos arquitetônicos de apartação social, e sim pela falsa confraternidade que imobiliza o nacionalismo nos festejos telefascistas das competições esportivas. Este novo cidadão pode comprar o que quiser comprar, porém está perpetuamente exilado da política. Decidirão por ele e sobre aqueles que lhes usurparam as prerrogativas, dissolvendo-se numa obediência civil com tinturas éticas. (BATISTA, 2004, p. 100)

Assistimos, conseqüentemente, ao abandono do espaço público, que passa por nova forma de ocupação:

A outra consequência desse processo é que, do abandono dos espaços comuns e dessa recusa em compartilhar um território coletivo de vida social, surge o fenômeno da ocupação dos espaços públicos por aqueles que, não tendo meios para reproduzir privadamente este estilo de vida, estão condenados a desfilarem sua condição por esse espaço: os pobres. Assim, os espaços públicos se transformam cada vez mais numa espécie de passarela para o espetáculo da pobreza. Mendicância, prostituição, comércio ambulante de mercadorias baratas ou contrabandeadas são assim tolerados, sem muitas queixas...(GOMES, 2002, p. 184)

O espaço público passa a expressar a intolerância, revelando a distância entre duas realidades já irreconciliáveis. Conforme Teresa Pires do Rio Caldeira:

Entre as condições necessárias para a democracia está a de que as pessoas reconheçam aqueles grupos sociais diferentes como concidadãos, com direitos equivalentes apesar de suas diferenças. No entanto, cidades segregadas por muros e enclaves alimentam o sentimento de que grupos diferentes pertencem a universos separados e têm reivindicações irreconciliáveis. **Cidades de muros não fortalecem a cidadania, mas contribuem para a sua corrosão.** [...] Quando o acesso a certas áreas é negado a algumas pessoas e quando grupos diferentes não interagem no espaço público, as referências a ideais de abertura, igualdade e liberdade como princípios organizadores da vida social não são mais possíveis, mesmo como ficção. As consequências da nova separação e restrição na vida pública são sérias: **a arquitetura e o planejamento defensivos promovem o conflito em vez de evitá-lo**, ao tornarem explícitas as desigualdades e a falta de referências comuns (grifo nosso)(2003, p. 340).

Tal modelo de planejamento traz implicitamente o princípio da segregação e da exclusão. Ao mesmo tempo em que a periferia desurbanizada vive numa relação de interdependência da cidade, já que realiza trocas com ela diariamente, é estigmatizada e segregada do projeto da modernidade. Não fosse o que se denomina globalização popular, isto é, o fluxo do mercado informal de produtos falsificados importados, em camelódromos e outros mercados populares, certa parte da riqueza global jamais chegaria às classes mais vulneráveis da sociedade (RIBEIRO, 2009, p.8). A urbanização, neste momento, revela-se ambígua e perversa, ou nas palavras de Nicolau Sevcenko:

o processo de planejamento – que em princípio seria um signo da prosperidade, do progresso, do desenvolvimento, da modernidade, enfim, nomes esses todos positivos – vai simultaneamente difundindo essas marcas de exclusão que praticamente assinalam os grupos que vão estar sempre e para sempre excluídos, porque tal marca significa exatamente o contrário, ou seja, gente que é associada com o que é o passado, com o que é atrasado, com o que é uma condição regressiva e uma condição antiprogressista e anti-moderna. Nesse sentido, não apenas o estigma do passado jamais é eliminado como ele é cada vez mais intensificado pelo

processo da publicidade, da difusão em ampla escala das imagens como a forma de glamourização da mercadoria e que vão sempre carregar esses mesmos elementos de valorização de uma dimensão da sociedade à dispensa da estigmatização e exclusão da outra ( SEVCENKO, apud FRENTE 3 DE FEVEREIRO, p. 103).

O espaço público, por sua vez, caracteriza-se por uma relação direta com a vida em comunidade, que se concretiza no contato com a diferença e nas relações de troca. Em outras palavras, o exercício da cidadania dá-se cotidianamente; os processos políticos globais, de construção e vivência do político estão em relação direta com as práticas relacionais cotidianas. A própria condição urbana encontra-se no compartilhamento de um território coletivo de vida social. Daí a importância de retomar o espaço público como lugar de participação ativa, espaço da política por excelência:

o espaço público deve constituir o lugar privilegiado da pluralidade social, a referência autêntica da forma urbana para os novos traçados, para a definição dos parâmetros urbanísticos.

Nessa perspectiva do espaço público como referência, a tradução do urbano no campo jurídico deve ser identificada com as práticas sociais, deve conciliar o público e o privado (CAVALAZZI, 2007. p. 31).

Deste modo, não se trata apenas de implementar políticas públicas, como também alcançar “uma nova concepção de Cidade e de cidadania que se efetiva com a cultura de urgência revolucionária, de que nos achamos embuídos” (CASTRO, 2003, p. 36). Trata-se de reavaliar as relações entre os cidadãos e o Poder Público na gestão do espaço urbano e ressignificar o espaço da cidadania de modo que os cidadãos possam influenciar nas decisões fundamentais relativas à construção dos lugares de convivência social, bem como no que diz respeito à organização da vida econômica.

### **3.2. A retomada do espaço público como lugar de participação ativa**

No caso brasileiro, o fortalecimento do processo democrático deu-se lentamente, a partir da década de 70. Foi um período de reflexão, em que diversos setores da sociedade civil, a exemplo de associações de moradores e entidades de assistência social, começaram a questionar os parâmetros tradicionais de planejamento urbano no Brasil. Conforme Cymbalista, diversos movimentos sociais colocaram em pauta temas como a reforma urbana, a legalidade urbanística e a

formulação de instrumentos urbanísticos. Por um lado, o Movimento pela Reforma Urbana lutava por novos marcos regulatórios, que se concretizaram na Constituição de 88, no capítulo que trata da Política Urbana, e no Estatuto da Cidade, estudados no capítulo anterior. Por outro lado, a Reforma Urbana propunha superar a “idéia de legislação como objeto puramente técnico” (2008, p. 289), do que se destaca o movimento pelo reconhecimento da cidade real, materializado nos instrumentos da Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia e no Usucapião Especial Urbano.

Também impulsionados por determinação constitucional, diversos Municípios voltaram a elaborar planos diretores nos anos 1990, período que marca o início do processo de politização dos planos, caracterizado pela realização de debates e negociações políticas entre os diversos interesses conflitantes que circundam o espaço urbano. Também marcaria o período a consciência da necessidade de adequar o plano diretor aos limites do poder municipal. Nesse sentido:

O plano diretor inovador dos anos 1990 elegeu como objeto fundamental o espaço urbano de sua produção, reprodução e consumo. Para tanto, seus instrumentos fundamentais, limitados aos de alçada municipal, são, basicamente os de natureza urbanística, tributária e jurídica. A terra urbana, a terra equipada, eis o grande objeto do plano diretor (VILLAÇA, 2004, p. 238).

Entretanto, se a politização dos planos viria a fortalecer o debate, por outro lado, o setor imobiliário tem crescido e se organizado, a exemplo dos incorporadores, que representam a facção do mercado mais diretamente interessada no espaço urbano, juntamente com grupos empresariais dos ramos da construção civil, comércio, engenharia e arquitetura. Daí por diversas vezes o plano diretor ter se revelado instrumento desgastado “em virtude das possibilidades que vinha apresentando de ser manipulado e desvirtuado pelos setores reacionários que dominam a produção do espaço urbano” (VILLAÇA, 2004, p. 238). A consequência mais direta de tal fato se dá na paralização dos movimentos populares urbanos, impulsionadores do planejamento urbano na nova ordem urbanística.

O Governo Federal, por sua vez, preenchendo verdadeira lacuna institucional, em 1º de janeiro de 2003, criou o Ministério das Cidades, competindo-lhe tratar da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito. O Ministério visa, através de recursos operados pela Caixa Econômica Federal, articular estados, municípios,

movimentos sociais, organizações não governamentais, setores privados e demais segmentos da sociedade. Pode-se afirmar que tal estrutura expressa o anseio pela superação da visão setorial que marcavam as tradicionais políticas voltadas ao desenvolvimento urbano. Enfim percebe-se a impropriedade de tratar de questões que dizem respeito ao direito à moradia sem abordar aspectos como transporte e saneamento básico.

Longe de querer ferir a autonomia municipal conferida pela Constituição Federal em 88, a criação do Ministério das Cidades, pelo contrário, reafirma este princípio, sendo da sua alçada a capacitação técnica das prefeituras conforme a nova ordem urbanística. Nesse sentido, o Ministério tem elaborado programas e ações com relação à elaboração de Planos Diretores, modernização das informações cadastrais e cartográficas, regularização de terras irregulares, prevenção à ocupação de áreas de risco de desmoronamentos, educação para o trânsito, elaboração de políticas para favelas, coleta e destino sustentável do lixo, entre outros.

Dentro da estrutura do Ministério das Cidades, temos o Conselho das Cidades, órgão de natureza deliberativa e consultiva integrando os diversos atores sociais. Atualmente o ConCidades possui uma composição de 86 titulares, sendo 49 integrantes representantes da sociedade civil, e 37 dos poderes federal, estadual e municipal, além de 86 suplentes, com mandato de dois anos<sup>13</sup>. Compete ao Conselho das Cidades emitir orientações e recomendações com relação à aplicação do Estatuto da Cidade, bem como outros atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano. Neste sentido, em 30/03/2005 foi emitida a Resolução 25 do Conselho das Cidades que reafirma o princípio da gestão democrática na elaboração e implementação dos planos diretores.

Entretanto, o Estado ainda vem enfrentando o problema habitacional brasileiro de modo tímido, através de programas isolados de regularização de assentamentos urbanos informais. Ainda que tenha-se lançado fortes diretrizes para a solução do problema através da criação do Ministério das Cidades, o orçamento que o Governo Federal vêm destinando à questão demonstram a real importância que se lhe é dada:

---

<sup>13</sup> Ademais, o ConCidades inclui 9 observadores representantes dos governos estaduais, cuja unidade da Federação possua Conselho das Cidades.

Vale lembrar que os investimentos em áreas urbanas no Brasil apresentam uma enorme defasagem: os governos federais da década passada foram responsáveis por um violento arrocho nos investimentos sociais urbanos. O desastre só não foi maior porque as taxas de imigração para as grandes metrópoles diminuíram (SADER, BENJAMIN, SOARES, GENTILI, 2004, p. 61).

Investimentos em políticas urbanas são tratados como “políticas sociais” e por esse motivo ficam em segundo plano. O fato é que havendo muito mais demanda do que a disponibilidade de recursos, reafirma-se o princípio do planejamento, sem o qual impossível falar-se em unidade da atuação estatal. Considerando o cenário caótico da grande maioria das cidades brasileiras, impõe-se a retomada da questão do planejamento no debate da implementação de políticas públicas de cunho social e, neste aspecto, o papel do Município enquanto base territorial em que há de se implementar o princípio democrático da participação popular.

De fato, é no Município que encontraremos o espaço para que se estabeleça uma relação dialógica entre Poder e Povo, afinal é dentro dos seus limites que as ações humanas são vivenciadas e os problemas sociais são mais pungentemente sentidos. O princípio democrático, reafirmado pelo Estatuto da Cidade, pode ser entendido como o princípio básico “segundo o qual todo o poder legítimo repousa na vontade popular” (PATARO, 2003, p. 108). O conceito de cidadania também se ressignifica sob esta perspectiva. Conforme José Afonso da Silva:

Cidadania está aqui num sentido muito mais amplo do que o de titular de direitos políticos. Qualifica os participantes da vida do Estado, o reconhecimento dos indivíduos como pessoas integradas na sociedade estatal (art. 5º, LXXVII). Significa aí, também, que o funcionamento do Estado estará submetido à vontade popular. E aí o termo conexas-se como o conceito de soberania popular (parágrafo único do art. 1º), com os de direitos políticos (art. 14) e com o conceito de dignidade da pessoa humana (art. 1º, III), com os objetivos da educação (art. 205), como base e meta essenciais do regime democrático (2001, p. 141-142).

A cidadania, então, identifica-se com a efetiva participação do cidadão na formação da vontade do Estado. Por outro lado, se grande parte da população é socialmente excluída deste processo, a cidadania só existe formalmente, como o é para grande parte da população brasileira. Pensar na integração igualitária da população na sociedade revela-se essencial considerando nosso contexto sócio-econômico. Segundo Bercovicci (2008b, p. 160-161), a superação do subdesenvolvimento passa pelo fortalecimento do regime republicano e democrático

da soberania popular.

Referir-se a novas formas de pensar o planejamento urbano, implica também em propor uma nova forma de entender o mundo em que se vive, iniciar uma nova cartografia, entendida esta como uma postura diante do mundo. Nesse sentido, reconhece-se, atualmente o urbanismo como uma área do conhecimento marcada pela interdisciplinariedade:

O sentido social do urbanismo moderno coloca-o como **disciplina interdisciplinar**. Nele não mais pode o arquiteto sozinho se pôr a resolver seus problemas, porque convergem, na solução deles, conhecimentos sociológicos especializados, econômicos, geográficos, estatísticos, jurídicos, de engenharia sanitária, de biologia, de medicina e, sobretudo, políticos, no sentido de tomada de decisões prioritárias. Além disso, porque ele implica, na sua essência moderna, a ingerência do Poder Público em quase todos os setores e segmentos das atividades e interesses humanos, **não pode prescindir, na sua execução, do principal destinatário do seu exercício: o homem comum**. (grifo nosso) (MUKAI, 2004a, p. 1621-1622)

Na medida em que o planejamento urbano resultar mais da participação popular do que da elaboração feita por técnicos em gabinetes fechados, tanto mais refletirá a realidade local e estará comprometido com as necessidades da sociedade como um todo. Conforme Villaça, os problemas urbanos bem como as prioridades elencadas em um plano diretor são questões políticas e não técnicas e devem estar em sincronia com os movimentos populares e os partidos políticos. Quanto ao diagnóstico técnico, servirá sim, “a posteriori (ao contrário do tradicional), para dimensionar, escalonar, ou viabilizar propostas, que são políticas: nunca para revelar os problemas” (2004, p. 236). Nesse sentido, também, vemos o planejamento participativo:

o planejamento participativo deve ser compreendido como um processo resultante de práticas de cidadania voltadas para eliminar as desigualdades sociais e os obstáculos para a efetivação do direito à cidade (SAULE JUNIOR, 2002. p. 88).

Deste modo, conforme o art. 40, §4º, I, do Estatuto da Cidade, o plano diretor, para ser aprovado, deve passar pela realização de audiências públicas que possibilitem a participação de todos os interessados, principalmente os segmentos marginalizados da sociedade. Isso porque se a participação envolve apenas os segmentos da elite voltados à modernização e ao embelezamento das cidades, a



comunidade, como um todo, continua excluída do processo de planejamento urbano.

Conforme Edésio Fernandes, deparamo-nos com um novo paradigma jurídico-político, em que novos marcos regulatórios estão a se definir, por meio da integração entre “setores privado e comunitário em todas as etapas dos processos de planejamento, gestão e financiamento, no que poderia ser descrito como um regime de governança territorial” (2008, p. 54-55). E o autor, prossegue esclarecendo:

A busca por um novo paradigma jurídico para o planejamento e gestão urbana necessita refletir as mudanças atuais na natureza da organização do estado; as mudanças na organização social; e as mudanças nas relações entre estado e sociedade, que, de maneiras distintas e em medidas diferentes, podem ser identificadas em todos os países.

Em outras palavras, o autor refere-se a mudanças decorrentes de processos como a globalização, privatização de serviços públicos tradicionais, escassez de recursos naturais, bem como o surgimento de novas formas de organização popular. E, mais adiante, conclui com maestria:

Por fim, deve-se mencionar que “boas” leis não mudam por si só as realidades urbanas; contudo, “más” leis podem colocar obstáculos intransponíveis, como de fato tem acontecido, para a implementação das melhores ou mais bem intencionadas políticas urbanas.

Podemos verificar o sucesso de um programa de regularização pela maneira com que obtém a efetiva integração da área beneficiada ao tecido urbano. Conforme seu modo de concepção e execução, a escolha por determinadas formas de intervenção pública podem acarretar em efeitos perversos, como é o caso de ações meramente curativas e parciais voltadas para a titulação de áreas de urbanização precária. Se por um lado percebemos uma conveniente tolerância às soluções informais com a desregulamentação de áreas de expansão periféricas, tais políticas reiteram as práticas de exclusão social.

É nesse contexto que percebemos empreendimentos desmedidos que, sob a influência de promotores imobiliários tanto nacionais quanto internacionais, investem na excessiva verticalização de áreas urbanas bem como na ocupação inadequada de áreas públicas, possibilitada pela concessão de licenciamentos ambientais de modo certamente questionável. Tal problema torna-se ainda mais caro e próximo de nossa realidade, Florianópolis, alvo de um processo de construção de grandes

empreendimentos que pode chegar a um nível simplesmente devastador, a exemplo de outros casos de desenvolvimento excessivo de áreas costeiras, como o Algarve português, a Costa do Sol espanhola ou mesmo o Nordeste brasileiro.

Deste modo, a ação imediatista de administrações municipais tem aberto mão da preservação do equilíbrio urbanístico e ambiental em favor de interesses outros cujas conseqüências conhecemos bem: congestionamento da estrutura viária, aumento dos preços dos terrenos, exclusão de parcela da população do acesso formal a terra e moradia nas áreas dotadas de infra-estrutura, enfim, favelização.

Pensar em um novo projeto político para o Brasil, portanto, é tarefa que se impõe. A plena integração dos moradores dos assentamentos informais à economia e sociedade urbana passa pela conciliação da dimensão jurídica com a regularização urbanística e ambiental, bem como programas socio-econômicos. As políticas de gestão urbana devem ser reformuladas no sentido de encontrar um meio alternativo aos modelos de estado omissos frente à proteção de um direito individual tão relevante quanto é o direito à moradia.

## CONCLUSÃO

Principalmente após a edição do Estatuto da Cidade, os administradores públicos brasileiros tem, diante de si, uma obrigação que até então não vem sendo devidamente compreendida, qual seja, formular e implementar um ordenamento territorial em que os interesses privados se coadunam com interesses e direitos

sociais, ambientais e culturais, e, não menos importante, com a própria capacidade fiscal e técnica dos Municípios.

Reconhece-se enfim, que problemas urbanos vivenciados hoje, como a favelização e o narcotráfico, tem origens históricas, que podem ser identificadas nas opções do ideal modernista de cidade. Como visualizamos, tanto no planejamento modernista pautado no autoritarismo sanitário quanto no atual discurso voltado para a segurança pública vemos frutificarem-se políticas urbanas de apartação, ou mesmo “emuralhamento da vida social” para se valer de expressão utilizada por autores como Teresa Pires do Rio Caldeira. A formulação de políticas públicas adequadas, portanto, deve passar necessariamente pela identificação destes entraves psico-afetivos e culturais que marcam a histórica segregação das principais cidades brasileiras.

Na medida em que prima-se por uma configuração de espaço que distancia as funções das cidades e destrói a rua como espaço para a vida pública, mais o próprio exercício da cidadania vê-se comprometido. Neste contexto, fala-se na diluição do conceito clássico de cidadania, ou como para Nilo Batista, concepção negativa de cidadania, em que ela é compreendida não enquanto participação política, mas a partir dos limites da intervenção penal sobre o indivíduo, isto é, trata-se da autoproteção do sujeito político.

Por outro lado, a partir da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tem início um novo modo de tratar a questão urbana, fruto da conscientização e da organização popular. A partir da leitura do texto constitucional define-se o atual paradigma do direito urbanístico. Dois conceitos seriam rediscutidos e difundidos: o planejamento urbano e a função social da propriedade urbana. O plano diretor seria adotado como instrumento básico da política de ordenação urbana, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, bem como garantir o bem-estar aos seus habitantes.

Os direitos garantidos pela carta constitucional seriam consolidados através da criação do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/2001, conjunto normativo que viabilizou a operacionalização sistemática do direito urbanístico brasileiro. Percebemos, pela primeira vez especificamente, no Estatuto da Cidade, o abandono da tradicional construção do urbanismo baseado apenas na produção normativa, visando, por outro lado, a legalização dos estados de fato. O ordenamento passa a

conduzir à regularização fundiária e urbanística das ocupações populares, podendo-se falar em uma ordem urbanística popular. O estatuto da cidade reafirma a importância do plano diretor, de modo que a propriedade passa a cumprir sua função social, quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor (E.C. Art. 39).

Enfim, se é no plano diretor em que irão se delinear todos os interesses em jogo na ordenação e no desenvolvimento territorial, importante ressaltar a participação da comunidade no processo de planejamento urbano. Em contraposição a toda uma tradição tecnocrática de planejamento urbano no Brasil, a própria Constituição Federal eleva a participação popular a requisito mínimo de validade do plano diretor (art. 29, XII, CRFB/88). De fato, a compreensão de todo o arsenal de instrumentos jurídico viabilizados pelo Estatuto da Cidade deve passar pela noção de gestão democrática da cidade.

Deste modo, a implementação de políticas públicas voltadas ao planejamento urbano passa também por uma nova concepção de cidade e de cidadania. Trata-se de reavaliar as relações entre os cidadãos e o Poder Público na gestão do espaço urbano e ressignificar o espaço da cidadania de modo que os cidadãos possam influenciar nas decisões fundamentais relativas à construção dos lugares de convivência social, bem como no que diz respeito à organização da vida econômica.

## REFERÊNCIAS

ABIKO, Alex Kenya; BARREIROS, Mário Antônio Ferreira. **Reflexões sobre o parcelamento de solo urbano**. São Paulo: Boletim Técnico da Escola Politécnica da USP, 1998. Disponível em: <[publicacoes.pcc.usp.br/PDF/BT201.pdf](http://publicacoes.pcc.usp.br/PDF/BT201.pdf)>. Acesso em 22 de setembro de 2009.

ALFONSIN, Betânea; FERNANDES, Edésio. **A lei e a ilegalidade na produção do**

**espaço urbano.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

\_\_\_\_\_. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão.** Belo Horizonte: Fórum, 2004.

ANGHER, Anne Joyce (org.). **Vade Mecum Universitário de Direito.** 2 ed. São Paulo: Rideel, 2007.

ARENDT, Hannah. **A condição humana.** 10ª ed. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

BATISTA, Nilo. A privatização da Cidadania. In: **Novas Tendências do Direito Penal.** Rio de Janeiro: Revan, 2004. p. 95-101.

BATISTA, Vera Malaguti. **Difíceis ganhos fáceis: drogas e juventude pobre no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BERCOVICCI, Gilberto. **Constituição Econômica e Desenvolvimento.** Revista da FBDE, Belo Horizonte, n.1, 2008a. Disponível em: <<http://www.fbde.org.br/revista/n1.V.pdf>> . Acesso em 28 de maio de 2009.

\_\_\_\_\_. Planejamento e políticas Públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.) **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico.** São Paulo: Saraiva, 2008b. p. 143-161.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria,** 3 ed. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 2002.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988,** atualizada de acordo com as emendas à Constituição. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 10 de julho de 2009.

\_\_\_\_\_, **Decreto n.º 5.031,** de 2 de abril de 2004. Dispões sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 20 de agosto de 2009.

\_\_\_\_\_, **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. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em 10 de julho de 2009.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática das Cidades. In: DALLARI, Adilson Abreu,; FERRAZ, Sérgio,. **Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.257/2001**. 2. ed. São Paulo: Malheiros: SBDP, 2006.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros: Crime, segregação e cidadania em São Paulo**. 2. ed. São Paulo: Ed. 34/ EDUSP, 2003.

CÂMARA, Jacintho Arruda. Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.257/2001**. 2. ed. São Paulo: Malheiros: SBDP, 2006.

CASTRO, José Nilo de. **A disputa pela cidadania e as Novas Concepções de Cidade**. Revista de Direito Municipal, Belo Horizonte, 2003, n. 7, p. 32-39.

CASTRO, Josué de. **Homens e Caranguejos**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1967.

CAVALAZZI, Rosângela Lunardelli. **O Estatuto Epistemológico do Direito Urbanístico Brasileiro: Possibilidades e Obstáculos na Tutela do Direito à Cidade**. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, Porto Alegre, n. 13, p. 24-40, ago./set. 2007.

CONSELHO DAS CIDADES, **Resolução n.º 13**, de 16 de junho de 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>, acesso em 25 de agosto de 2009.

CONSELHO DAS CIDADES, **Resolução n.º 25**, de 18 de março de 2005. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>, acesso em 25 de agosto de 2009.

CONSELHO DAS CIDADES, **Resolução n.º 34**, de 01 de julho de 2005. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>, acesso em 25 de agosto de 2009.

CUNHA, Andre Garcia Alves. **A ordenação e o controle do uso do solo urbano, inibindo a retenção especulativa de imóveis, pelo Estatuto da Cidade**. Monografia (graduado em Direito) Curso de Graduação em Direito, Universidade Federal Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

CYMBALISTA, Renato. Política urbana e regulação urbanística no Brasil. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico**. São

Paulo: Saraiva, 2008, p. 279-300.

FERNANDES, Edésio. **Céu Nublado na Nova Costa do Sol**. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, Porto Alegre, v. 14, p. 5-9, out./nov. 2007.

\_\_\_\_\_ **Planejamento e gestão urbana: comentários com base na experiência internacional**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental -FDUA, Belo Horizonte, ano 7, n. 39, p. 51-55, maio/jun. 2008.

FERRAZ, Sérgio. Usucapião Especial. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.257/2001**. 2. ed. São Paulo: Malheiros: SBDP, 2006, p. 137-149.

FRENTE 3 DE FEVEREIRO. **Zumbi Somos Nós: cartografia do racismo para o jovem urbano**. São Paulo, disponível em <[www.frente3defevereiro.com.br](http://www.frente3defevereiro.com.br)> , acesso em 28 de abril de 2009.

FROTA, Henrique Botelho; IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves. **Planos Diretores Participativos: Aspectos Jurídicos e Metodológicos**. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, Porto Alegre, n. 22, p. 88-111, fev./mar. 2009.

GUIMARAENS, Maria Etelvina Bergamaschi. **Legitimidade e Participação no Planejamento Urbano**. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, Porto Alegre, n. 14, p. 29-57, out./nov. 2007.

GOMES, Maria de Fátima Cabral Marques; PELEGRINO, Ana Izabel de Carvalho (orgs.); **Política de Habitação Popular e trabalho social**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. **A Condição urbana: Ensaio de Geopolítica da Cidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico: condições e possibilidades de constituição do espaço urbano**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MAUTNER, Yvone. A periferia como fronteira de expansão do capital, In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004, p. 245-259.

MAXIMIANO, Vitore André Zilio. **Competência Municipal em matéria de urbanismo**. Revista de Direitos Difusos, São Paulo, v. 26, p. 3663-3684, julho-agosto, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Eficácia das Normas Constitucionais**. Revista de Direito Publico, São Paulo, n. 57-58, p. 254/255, 1981.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbanístico e Planejamento Municipal**. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, n. 15, p. 1621-1639, maio/jun. 2004a.

\_\_\_\_\_. **Temas atuais de Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2004b.

NETO, Floriano de Azevedo Marques. Outorga Onerosa do Direito de Construir. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.257/2001**. 2. ed. São Paulo: Malheiros: SBDP, 2006.

NETO, Joaquim Shiraishi; LIMA, Rosirene Martins. **“Idealismo Jurídico” como Obstáculo ao “Direito à Cidade”**: a Noção de Planejamento Urbano e o Discurso Jurídico Ambiental. Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico, Porto Alegre, n. 22, p. 54-62, fev./mar. 2009.

OSÓRIO, Letícia. **Direito à Moradia**. Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas. Disponível em: <<http://www.fna.org.br/textos.php?cod=3>>. Acesso em 19 de maio de 2009.

\_\_\_\_\_. **Direito à moradia adequada na América Latina**. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio (orgs.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2004, 17-39.

PATARO, Gustavo. **O Município como Lugar Ideal para estabelecimento de uma Relação Dialógica entre o Poder e o Povo**. Revista de Direito Municipal, Belo Horizonte, n. 8, p. 97-129, abr./jun. 2003.

PEREIRA, Elson Manuel (org.). **Planejamento urbano no Brasil**. Chapecó: Argos, 2008.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico – Plano Diretor e Direito de Propriedade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.



RIBEIRO, Gustavo Lins. De Guangdong a Caruaru. **Le Monde Diplomatique Brasil**. São Paulo, p. 8-9, março de 2009.

RIBEIRO JÚNIOR, Felinto Deusdedith. **Nova lei de parcelamento do solo : uma nova ordem política no resguardo do direito de moradia aos cidadãos de baixa renda**. Monografia (Graduado em Direito) Curso de Graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2005.

RODRIGUES, Ruben Tedeschi. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Campinas: Millenium, 2002.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. 3 ed. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, 2003.

ROLNIK, Suely, NAKANO, Kazuo. As armadilhas do Pacote Habitacional. **Le Monde Diplomatique Brasil**, n. 20. São Paulo, p. 4-5, março 2009.

SADER, Emir; BENJAMIN, César; SOARES, Laura Tavares; GENTILI, Rafael. **Governo Lula: decifrando o enigma**. São Paulo: Viramundo: 2004.

SARAMAGO, José. **Raposa do Sol**. O Caderno de Saramago, 2009, disponível em: <<http://blog.josesaramago.org>>, acesso em 20 de agosto de 2009.

SAULE Jr, Nelson. **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Max Limonad, 1999.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade e plano diretor: possibilidades de uma nova ordem legal urbana justa e democrática. In: OSÓRIO, L. M. (Org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Poder Constituinte e Poder Popular**. São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, Catia Antonia da; FREIRE, Désirée Guichard; OLIVEIRA, Floriano José Godinho de. **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: DP&A: FAPERJ, 2006.

SOARES FILHO, José Guilherme. **Estatuto da cidade: lei 10.257/2001**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

SUNDFELD, Carlos Ari, O Estatuto da Cidade e suas diretrizes federais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade: comentários à lei federal 10.257/2001**. 2. ed. São Paulo: Malheiros: SBDP, 2006, p. 44- 60.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a História do planejamento urbano no Brasil. In DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 2004, p. 169-243.